

Revista Diálogo Educacional

ISSN: 1518-3483

dialogo.educacional@pucpr.br

Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Brasil

Sguissardi, Valdemar

EDUCAÇÃO SUPERIOR NO LIMIAR DO NOVO SÉCULO: TRAÇOS INTERNACIONAIS E MARCAS
DOMÉSTICAS

Revista Diálogo Educacional, vol. 3, núm. 7, septiembre-diciembre, 2002, pp. 1-24

Pontifícia Universidade Católica do Paraná
Paraná, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=189118078010>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais artigos
- ▶ Home da revista no Redalyc

EDUCAÇÃO SUPERIOR NO LIMIAR DO NOVO SÉCULO: TRAÇOS INTERNACIONAIS E MARCAS DOMÉSTICAS

*Valdemar Sguissardi**

O dilema central que emerge sempre nos debates é o de como harmonizar os objetivos do setor público, os interesses privados e o ethos acadêmico. Daniel Schugurensky

Resumo

Este texto, a partir do pano de fundo da crise da economia e do Estado modernos, das novas exigências que se põem para ambos e das demandas da *sociedade do conhecimento* para a universidade, visa a apresentar analiticamente alguns traços mais ou menos universais e outros mais específicos no campo das políticas e reformas da educação superior adotadas em países desenvolvidos e em desenvolvimento nos últimos anos. Essa análise é feita mediante o exame, a título de exemplo, das marcas das reformas da educação superior em alguns países do centro e da periferia, tais como Canadá, Austrália, Argentina e Brasil, análise que indica uma bastante nítida passagem de um modelo de universidade autônoma - independente da direção do Estado, ainda que custeada por este, e do mercado - para o de uma universidade heterônoma - dependente dos recursos, da direção e do controle não somente do Estado, mas em especial do mercado.

Palavras-chave: Educação Superior, Sociedade do Conhecimento, Política Educacional, Universidade e Avaliação.

Abstract

This text , from the background of economics and of the modern State , the new requirements which are put for both and the knowledge society demand for the university , it aims to present analytically some more or less universal traces and another more specific in the politics field and reforms of the superior education adapted in developed countries and in development in the last years.

This analysis is done by means of an exam , as an example , by the marks of the superior education reforms in some countries of the center and of the periphery, such as Canada, Australia , Argentina and Brazil , analysis which indicates a very clear passage of a autonomous university model - independent of the state's direction , still that defrayed by this one , and of the market - for someone of an heteronomous university - dependent of resources , of direction and control not only from the State , but in special from the market .

Keywords: Superior education, Knowledge society, Educational Politics, University and Evaluation

* Ex-Prof. Titular da UFSCar e Prof. Titular da FE/UNIMEP.

Introdução

Os últimos 30 anos do Século XX foram, grosso modo, marcados pela profunda crise da social-democracia e do Estado do Bem-Estar, na maioria dos países centrais, e do nacional-desenvolvimentismo e do Estado Populista (ou militar-autoritário) em muitos dos países da periferia latino-americana. A crise atingiu-os, porém, de diferentes maneiras; diferenças que em geral têm sido fruto da história socioeconômico-política própria de cada um. Diverso também tem sido o modo de enfrentá-la e as suas consequências. Há países ricos, remediados e pobres. Há nações soberanas, medianamente soberanas e subalternas. Há países de baixa, média, alta e altíssima concentração de renda. Há sistemas de educação superior democráticos e elitistas; autônomos e heterônomos; unitários, binários e *multiunitários*. Em alguns países os direitos dos trabalhadores avançaram muito, outros pouco ou quase nada. Em alguns, a experiência dos direitos conquistados transformou-se em trincheira contra as mudanças articuladas pelo capital; outros, a falta desta vivência facilitou a aceitação do remédio amargo e da promessa de um suposto futuro melhor para todos.

As soluções para a crise, gestadas nos países ricos ou nos escritórios dos organismos financeiros multilaterais, disseminaram-se como verdadeiras panacéias, sem espaço aparente para soluções alternativas. A receita foi sempre vendida como simples, única e eficaz: equilíbrio orçamentário via redução dos gastos públicos (com os serviços sociais); abertura comercial (redução de tarifas de importação); liberalização financeira (eliminação de barreiras ao capital estrangeiro); desregulamentação dos mercados domésticos (eliminação dos instrumentos de intervenção do Estado, como controle de preços, incentivos, etc.); reforma do sistema de previdência/seguridade social e do mercado de trabalho; e privatização das empresas e dos serviços públicos.

Como única opção para os países ricos, e em especial para os pobres, impunha-se a inexorável integração à economia mundial, nos moldes da então redentora *globalização*. Nela o mercado teria papel central na alocação de recursos em lugar de um Estado cada vez mais mínimo ou parvo, isto é, cada vez mais apenas um Estado subsidiário no campo dos direitos da cidadania, agora serviços sociais.

As recomendações aplicavam-se a toda a organização da vida econômica e social, às relações internacionais, ao formato e poder do Estado. Os direitos da cidadania, transformados em serviços sociais *não exclusivos do Estado e competitivos*, seriam desregulamentados à semelhança de outros serviços comerciais, exploráveis pela iniciativa ou empresa privada. A educação superior – vista como bem privado antes que público – foi parte essencial das mudanças que concretizaram as reformas no aparelho do Estado e elemento importante da nova modalidade de acumulação de capital.

Diante da crise, das novas exigências que se põem para a economia e para o Estado, diante das demandas da chamada *sociedade do conhecimento*, a educação superior e a universidade em particular são pressionadas a mudar. Mudar em que direção? A tornarem-se mais *autônomas*, independentes da direção do Estado, ainda que custeadas por este, e do mercado, ou mais *heterônomas*, dependentes dos recursos, da direção e do controle não somente do Estado mas em especial do mercado?

Este texto, a partir desse pano de fundo, visa a apresentar analiticamente alguns traços mais ou menos universais e outros mais específicos no campo das políticas e reformas da educação superior adotadas em países desenvolvidos e em desenvolvimento nos últimos anos. Essa análise será feita mediante o exame, a título de exemplo, do que tem ocorrido em alguns países do centro e da periferia, tais como Canadá, Austrália, Argentina e Brasil.

Um ensaio desta natureza sofre os limites de todo o estudo comparativo, sendo o maior deles a apreensão da trajetória própria de cada país no interior da crise nas últimas décadas ou dos estágios de desenvolvimento, de concentração/distribuição da riqueza material e cultural, de vivência da democracia e dos direitos sociais, quando a crise lhes sobrevém. Além disso, são importantes os representados pela história específica de seus sistemas de educação superior, com suas respectivas organização, estrutura, legislação e normas. Para minorar esses limites e garantir ao menos parcial validade deste estudo, apóia-se ele fundamentalmente na obra, recém publicada na Espanha, *Reformas en los Sistemas Nacionales de Educación Superior*. (RODRIGUEZ, 2002). Trata-se de uma obra coletiva elaborada por 16 especialistas que analisam as mudanças da educação superior em 14 países do centro e da periferia no final de século XX. Nas palavras do organizador (RODRIGUEZ, 2002, 16), os autores abordam em seus estudos “os problemas centrais do processo de reforma universitária” de cada um dos 14 países analisados. Alguns destacam aspectos econômicos, as questões do financiamento e os desafios do mercado, outros examinam aspectos políticos ou a complexidade das relações entre Estado e os sistemas de educação superior, outros abordam aspectos sociológicos dessas reformas ou suas implicações sociais, e outros ainda enfocam os problemas decorrentes das políticas e processos acadêmicos postos em prática.

Marcela Mollis, uma das autoras dessa coletânea, ao iniciar sua análise sobre o que tem ocorrido em seu país (a Argentina), diz que, do ponto de vista da economia política, não se pode estudar os sistemas educativos separadamente dos estudos sobre os fins e o funcionamento do governo [Estado]. “...qualquer modelo de economia política das reformas educativas tem como fundamento uma ‘teoria do Estado’. No caso das reformas neoliberais, esta teoria substituiu o conceito de Estado pelo de Governo que administra a res pública como se fosse privada e reconhece no mercado sua natural fonte de legitimidade”. (2002, 324).

Reformas da Educação Superior: dos traços internacionais comuns aos nacionais específicos.

Portanto, é no interior de uma nova modalidade de acumulação, de uma nova concepção do poder e papel do Estado que se deve entender em especial os grandes traços que marcam as reformas da educação superior na maioria dos países nas últimas décadas.

Inicialmente, vale sempre lembrar que o processo, conhecido como de acumulação flexível e de liberalização econômica, tem início, nos países centrais, em especial na Inglaterra, na Alemanha e nos EUA, no final dos anos 70; na América Latina, a partir de 1976 no Chile, de 1986 no México, de 1988 na Argentina, de 1989 na Colômbia e Venezuela e de 1990 no Brasil e no Peru. Com exceção do Chile, laboratório da escola monetarista de Chicago (neoliberal) sob o tacão da ditadura militar, são os países centrais os primeiros a promover tais mudanças, tanto na produção quanto no aparelho do Estado e na reconfiguração da educação superior. É isso que permite a Carmen G. Guadilla afirmar que as reformas de educação superior na América Latina, efetuadas nos anos 90, e têm sido caracterizadas por um discurso modernizador que, de certo modo, fez eco ao discurso próprio das mudanças nos países avançados nos anos 80. (2002, 371-2).

Como se disse acima, as pressões para mudança na educação superior são tanto internas quanto externas, com claro predomínio destas que se fazem presentes em todos os quadrantes do planeta pela onipresença e pelo poder de intervenção dos conhecidos organismos multilaterais de crédito (FMI, BM, BID) a serviço dos países hegemônicos. Entre as orientações economicistas neoclássicas e eficientistas dos organismos financeiros e as mais pluralistas e consensuais da UNESCO tenderam a prevalecer as primeiras.

Traços internacionais comuns

Neste inventário sucinto dos principais traços dessas mudanças em nível mundial impõe-se desde logo enfatizar o constante e crescente retrocesso do Estado Keynesiano e do Bem-Estar e sua gradativa substituição pelas políticas econômicas e sociais de Estado típicas das várias correntes neoliberais.

Do ponto de vista econômico-financeiro predominam as diretrizes, visando a abertura comercial, liberalização financeira, desregulamentação dos mercados inclusive o de trabalho, reforma previdenciária, privatização de empresas estatais, etc. Em relação ao aparelho do Estado, avançam as medidas, apoiadas na concepção de Estado Subsidiário e Controlador (Cf. SANTOS, 1998), que o conduzem, por um lado, a desertar de sua função de provedor dos serviços sociais (educação, saúde, segurança), e, por outro, a aumentar sua presença como regulador, avaliador e controlador no interesse do

(re)estabelecimento da hegemonia do mercado e da integração do país ao mercado mundial, no âmbito do processo de *mundialização do capital*, ainda que, no caso dos países da periferia, de forma claramente subalterna. Ainda do ponto de vista do Estado, vale ressaltar o novo e inarredável papel que se lhe impõe de obtenção do equilíbrio orçamentário e do controle da inflação a qualquer preço via redução dos gastos públicos, aumento de juros, privatização de empresas estatais e transferência para a iniciativa privada de obrigações que tradicionalmente lhe cabia cumprir.

A reforma do Estado rege-se, em termos mundiais, entre outras, pela ótica gerencialista e eficientista das empresas privadas ou do mercado.

Quanto às mudanças na educação superior, como parte dos serviços sociais do Estado, em relação aos quais a postura estatal deveria mudar radicalmente, a estratégia tem sido a disseminação, em especial pelo Banco Mundial, de teses como as de que: 1) o ensino superior seria antes um bem privado que público; 2) o retorno individual e social dos investimentos em educação superior seria inferior ao dos investimentos aplicados na educação fundamental; 3) a *universidade de pesquisa* – da associação ensino, pesquisa e extensão – seria muito cara tanto para os países ricos, quanto especialmente para os países pobres ou em desenvolvimento, às voltas com problemas de crônico déficit público.

No primeiro caso, adquiriria cada dia maior proeminência a hipótese de que, sendo o ensino superior uma quase-mercadoria, este nível de ensino e pesquisa poderia se mover, com muito maior eficiência, no espaço do quase-mercado¹. Nos segundo e terceiro casos, de modo complementar ao primeiro e dada a necessidade de equilíbrio orçamentário e de drástica redução do déficit público, a estratégia seria concentrar os parcos recursos reservados para a educação – no quadro das prioridades em que sobressaem os compromissos financeiros internacionais – no implemento da educação básica e de *universidades de ensino*. Isto vale para os países da periferia: os países centrais já teriam universalizado a educação básica. Mais: as *universidades de ensino*, das quais não seria exigida a pesquisa, seriam um *negócio* da iniciativa privada ou das empresas comerciais de educação.

Uma das consequências mais gerais da adoção dessas teses, tanto nos países centrais como nos da periferia, tem sido uma bastante generalizada redução do financiamento público para a educação superior, embora todos se defrontem com o duplo desafio da explosão da demanda e da pressão universal por qualidade do sistema. Falando da Espanha, Salcines e Freire (2002, 29) reclamam: ‘Deseja-se uma universidade de maior qualidade, não, porém, um gasto público maior com educação’.

Outra consequência é um processo generalizado de privatização, seja direta – com a abertura do campo para a iniciativa de empresas comerciais de serviços –, seja indireta – com a introdução de mecanismos de administração

e gerenciamento corporativo-empresariais e busca de recursos junto ao mercado.

Essas mudanças atingem a educação superior, nos anos 80 e início dos 90, num contexto de crise generalizada e sem precedentes da instituição universitária, que, no dizer de Boaventura de Sousa Santos (1996, 193 *et passim*), era crise de legitimidade interna e externa, de hegemonia e institucional.

Dos anos 30 aos 80 do século passado, o Estado do Bem-Estar e o Nacional-Desenvolvimentista exerceram seu controle sobre o sistema educacional, monopolizando a manutenção financeira de todos os seus níveis. “Deste modo, o Estado exerce uma intervenção direta para garantir a oferta de educação pública, embora, no caso da universidade, o fizesse no contexto da plena ‘autonomia acadêmica e científica’ que era [no caso argentino] ao mesmo tempo proclamada e real”. (MOLLIS, 349). Hoje, a norma no nível superior é o Estado atribuir-se funções de controle do sistema educacional, mas não mais as de sua plena manutenção, modificando profundamente o sentido da qualidade e da equidade do sistema público. O novo Estado *modernizado* tenderia a afastar-se dos interesses públicos ou do bem-estar geral para “preservar certo tipo de lógica de financiamento (financiar o que se mostre eficiente) e recorre à lógica de um ‘mercado’ pouco expandido (na Argentina o mercado empresarial é quase monopólico) com regras de jogo contrárias às do pluralismo e da livre concorrência”. (MOLLIS, 349).

Ao analisar o caso do Canadá, Daniel Schugurensky afirma: “O dilema central que emerge recorrentemente nos debates é o de como harmonizar os objetivos do setor público, os interesses privados e o ethos acadêmico”. (2002, 109).

Em todos os países analisados, para se substituir ou partilhar o papel do Estado na manutenção da educação superior pública, tem sido adotado um conjunto de medidas muito semelhantes entre si, apenas diferentes em cada país na forma e intensidade com que são empregadas. Entre estas, destaca-se o uso dos mecanismos do mercado ou do quase-mercado, que se traduzem, por exemplo, na adoção da recomendação do Banco Mundial (BM, 1994)² de diversificação de fontes, isto é, a busca de recursos suplementares perante à iniciativa privada, a cobrança de taxas de matrícula e mensalidades, tanto nos sistemas com modelos mistos de financiamento (EUA, Canadá e Holanda) como nos que não cobravam taxas e mensalidades (Austrália, Nova Zelândia, Reino Unido, Equador, Chile).

Dada a premissa de que o ensino superior é antes um bem privado que público e que se trata, segundo a teoria econômica neoclássica do capital humano, de um elemento agregador de valor, prega-se cada vez mais a aproximação da Universidade com o mundo empresarial, com o objetivo proclamado de superar o desajuste entre universidade e mundo do trabalho.

Em numerosos países, as inversões privadas na educação superior

têm aumentado sensivelmente nas últimas décadas, já se registrando em países como Inglaterra e Irlanda um crescimento que eleva índices de 5% há uma década a índices atuais de aproximadamente 30%.

A hipótese mais pertinente, ao nosso ver, para entender-se o processo de reconfiguração da educação superior e a mudança do *ethos* universitário, talvez seja a levantada por Daniel Schugurensky, para quem estaria ocorrendo de forma cada vez mais visível o trânsito, no Canadá como em muitos países, de um modelo universitário centrado na autonomia para um modelo centrado na heteronomia, “no qual setores externos (principalmente o Estado e a indústria) têm cada vez mais poder na definição da missão, da agenda e dos produtos das universidades”. (2002, 109).

Segundo Schugurensky, enquanto o princípio da autonomia sugere a capacidade de autodeterminação, independência e liberdade, o de heteronomia refere-se à subordinação a uma ordem imposta por agentes externos. Muitas universidades teriam perdido, nas últimas décadas, importantes porções de sua autonomia institucional e estariam sendo constrangidas a adequar grande parte de suas atividades às demandas do mercado e à agenda estatal. Considera ainda que, embora a universidade nunca tenha sido totalmente autônoma, far-se-ia presente hoje “um novo modelo de subordinação que vai muito além do clássico controle de uma instituição por um grupo empresarial, mediante doações, ou da intervenção conjuntural de um governo autoritário no campus universitário”. O que o autor está sugerindo é que, em suas palavras,

...a margem de autonomia institucional (em particular sua autonomia substantiva³) foi se reduzindo paulatinamente, e que o mercado e o Estado têm aumentado sua capacidade para impor sua própria lógica e interesses. Em outras palavras, o modelo heterônomo não significa que a universidade passa a ser subitamente governada por atores extra-universitários (ainda que a presença de atores extra-universitários nos conselhos universitários tenha crescido), mas que sua prática cotidiana (suas funções, prioridades e organização interna, suas atividades, estrutura de prêmios e penas, etc.) está cada vez mais subsumida pela lógica do mercado e do Estado. Obviamente, o peso específico do Estado e do mercado na vida universitária varia de país para país, assim como de instituição para instituição. (2002, 117)⁴

Com este novo modelo, as políticas de educação superior concorrem para fortalecer a competitividade econômica,

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

Segundo esse autor, a erosão *paulatina do Estado do Bem-Estar* conduziu, no caso universitário, a generalizada

...redução orçamentária, deterioração da infraestrutura, privatização e aumento das taxas e mensalidades, intensificação das relações com o setor empresarial, sensível transferência de recursos da pesquisa básica para a pesquisa aplicada, ênfase nas disciplinas voltadas imediatamente para o mercado, financiamento condicionado (vinculado), segmentação vertical do sistema, maior concorrência interinstitucional e intrainstitucional por recursos, novas formas de gerenciamento, criação ou expansão de universidades privadas, debilitamento da função de extensão (serviços à comunidade), e em geral uma transição para um modelo de educação superior que parece convergir cada vez mais para a heteronomia. (Ibidem, 112).

Concluindo e de acordo com ele, nas décadas de sessenta e setenta, sob o Estado do Bem-Estar e do fordismo, quando do apogeu das teorias do capital humano, a educação superior (universidade) era vista como investimento público de crucial importância para o desenvolvimento e criação de empregos. No Estado neoliberal e na globalização, porém, a educação superior (a universidade) passa a ser vista como parte do problema econômico de cada país, entendido este como falta de competitividade internacional. Para os grupos empresariais e governamentais a universidade drenaria recursos públicos mas contribuiria muito pouco com suas atividades de docência e pesquisa para gerar uma economia mais competitiva. Como diz ainda Schugurensky, batendo da mesma tecla de Marilena Chauí (2001), no Brasil,

A participação no sistema, outrora considerada um direito social inalienável, é agora interpretada como um privilégio individual, e os objetivos da autonomia institucional, crítica social e desenvolvimento cultural são vistos como redutos obsoletos de interesses particulares. Ao mesmo tempo, o Estado benevolente que financiava cada universidade em função de suas matrículas converteu-se em um Estado avaliador e regulador que condiciona recursos à obtenção de resultados. (SCHUGURENSKY, 2002, 116).

Traços nacionais específicos:

A trajetória socioeconômico-política de cada país tende a configurar simultaneamente tanto as marcas domésticas e específicas das políticas e reformas de seu sistema de educação superior quanto as relações dessas com os traços mais universais e hegemônicos que caracterizam essas políticas e reformas em nível global. No exíguo espaço deste texto não será possível estabele-

cer as características desta trajetória para cada um dos países examinados. Espera-se que alguns traços ou marcas das políticas e reformas de educação superior de cada um possam dizer o bastante sobre essa trajetória e sua possível conformação do caráter dessas políticas e reformas.

Canadá

O Canadá situa-se entre os países mais desenvolvidos do mundo, primeiro classificado quanto ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do PNUD, ano de 1998. Conta com 62% da faixa etária na educação superior e com 53% de sua população economicamente ativa portadora de diploma universitário. Seu sistema de educação superior, essencialmente público, é descentralizado quanto a sua manutenção, responsabilidade dividida principalmente entre as províncias (60%), o governo federal e as municipalidades (15%), pelas mensalidades e outras fontes privadas (25%), embora, do ponto de vista de legislação e controle, cada vez mais dependente da instância federal. Existem ainda os fundos federais para pesquisa atribuídos às Instituições via processo competitivo.

O Canadá gasta com educação superior anualmente em torno de 11 bilhões de dólares americanos, para 1.400 mil estudantes e 250 mil funcionários, em 300 instituições. Entretanto, o ensino superior é pago, o custo variando por províncias e por cursos. A variação interprovincial chega a mais de 100% em média: US\$ 2.000 em Quebec e British Columbia, e US\$ 4.000 em Ontário e Nova Escócia. Há cursos que cobram por ano até US\$ 10.000 e MBA até US\$ 20.000.

Os gastos com a educação assim se distribuem aproximadamente: 20% para a educação superior, 62% para educação fundamental, 10% para a técnica, e 8% para os colégios comunitários.

Daniel Schugurensky, examinando o enfrentamento do desafio representado pelo aumento da demanda e pela redução do financiamento público para a educação superior no Canadá, diz que ele possui três dimensões. A primeira é técnica: os atores universitários ou não devem examinar alternativas, enfrentar dilemas, gerar consensos e fazer opções. A segunda é política: refere-se ao poder dos diferentes atores envolvidos de defenderem ou atacarem as diferentes opções. A terceira é filosófico-ideológica: refere-se aos fins últimos da educação superior. O grande desafio, porém, como já assinalado, seria o de “como harmonizar os objetivos do setor público, os interesses privados, e o ethos acadêmico” (2002, 111).

As dificuldades financeiras seriam em parte motivadas pelo crescimento da demanda, mas também pela agenda de mudanças propostas por agências internacionais, pela burocracia governamental e por grupos empre-

sariais. Além dos traços que seriam comuns a outros países, o Canadá, neste processo de mudanças, apresentaria algumas características singulares, próprias de seu sistema de educação superior: sua extrema federalização ou virtual monopólio público na sua oferta (Ibidem, 112). Ao lado de Cuba, o Canadá é um dos únicos a manter ainda um virtual monopólio estatal sobre as universidades, embora já exista autorização para criação de universidades e instituições não universitárias privadas.

Sem contar com uma privatização direta, como ocorre em países como o Argentina, Brasil e Chile, a tendência privatizante e mercantilizante das universidades canadenses estaria seguindo caminho similar ao percorrido pela educação superior de países como os Estados Unidos, Austrália, Inglaterra e muitos outros. Isso se verifica em especial entre os anos 83 e 93, quando, tanto em termos econômicos e sociais quanto em matéria de educação superior, as autoridades canadenses adotam políticas similares às adotadas por Thatcher na Inglaterra e Reagan nos EUA. Isto também coincide com o advento do Tratado de Livre Comércio (TLC), privatização de empresas públicas, redução de impostas para as empresas e incorporação de taxas para serviços públicos, além de com o discurso ideológico da globalização e da competitividade internacional (Ibidem, 119).

Outras mudanças decorreram da criação, no Canadá, do *Corporate-Higher Education Fund*, inspirado no *Business Higher Education Forum*, criado antes nos EUA, fundo que visou a vincular a pesquisa universitária às necessidades da indústria e agilizar a transferência de conhecimento da universidade para a empresa, a diminuição dos gastos públicos com educação superior, mediante cortes orçamentários no final dos oitenta e toda a década dos noventa. Os estudantes passaram a ser descritos como *consumidores* ou como *força-de-trabalho potencial*, as IES como *provedoras de serviços* em função da demanda, e o conhecimento como uma ferramenta para elevar a produtividade. Conforme documentos desse Fundo, “o objetivo fundamental da educação superior é incrementar a competitividade internacional do Canadá na era da globalização e reestruturação econômica, e a estratégia mais efetiva para alcançar este objetivo consiste na adaptação da educação superior às demandas reais do mercado” (2002, 121).

Nos documentos oficiais, federais e provinciais, aparecem com frequência expressões como *responsiveness* e *accountability*, com o fito de condicionar o financiamento público a indicadores de rendimento tais como níveis de matrícula, custo por estudante, taxas de graduação, satisfação dos consumidores (estudantes, empregadores, etc.), relação dos programas de estudo com a economia local, taxas de emprego dos graduados, etc.

Quanto ao financiamento público para a educação superior, houve redução do custo por estudante em 36% no período 1978-1997, redução obtida mediante a transferência dos custos educativos para os estudantes e suas famílias.

As consequências dessas mudanças, segundo o *Senate Report on Post-Secondary Education in Canada*, seriam o maior endividamento estudantil e provável inibição de acesso à universidade de jovens talentosos, mas pobres; a baixa da qualidade em razão do crescente tamanho das turmas; a fuga de cérebros, redução dos gastos com bibliotecas, equipamentos e infra-estrutura física; diminuição da pesquisa, etc.

É no caso de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) que a transição da universidade autônoma para a universidade heterônoma seria mais visível: as decisões sobre grande parte da agenda de pesquisa dos docentes/pesquisadores universitários estariam sendo transferidas para as agências estatais e empresas privadas. As consequências são a reorientação de projetos que privilegiam sejam as disciplinas mais próximas ao mercado, seja a pesquisa aplicada em detrimento da pesquisa básica (2002, 133-4).

Os impactos sobre o trabalho acadêmico têm sido imediatos. A falta de financiamento público das pesquisas conduz os pesquisadores a buscar recursos de diferentes fontes, o que explicaria que nas últimas décadas se tenham incrementado os vínculos entre universidades e o mercado e esteja nascendo uma nova classe, a dos acadêmicos empresários, “cujo talento científico deve completar-se com um talento empresarial para a busca de fundos, e cuja atenção se dirige cada vez mais para a pesquisa aplicada”. Em dez anos o número de pesquisadores envolvidos com pesquisa aplicada teria passado de 1/3 para 2/3.

Estes novos mecanismos de implemento das atividades acadêmicas de docência e pesquisa estariam conduzindo as universidades a um modelo que começa a ser chamado de *imperialismo de mercado*, em alusão à tendência crescente de se utilizar a lógica e as práticas das empresas econômicas e de ver o conhecimento como uma mercadoria a mais (2002, 137).

Em síntese, segundo Fisher e Rubenson (1998, 96, apud Schugurensky, 2002, 141), a principal tendência na educação superior do Canadá é a da privatização. As instituições estariam mudando as práticas de acumulação do poder, tornando-se mais corporativas, tecnocráticas, utilitárias, mais preocupadas com a venda de produtos que com a educação. Enfim, para Schugurensky, estaria emergindo um novo paradigma na educação superior canadense. Nele, os estudantes são vistos como consumidores; os chefes, como gerentes; a educação, como uma mercadoria a ser negociada no mercado de trabalho; e a pesquisa, como desenvolvimento de inovações para o mundo empresarial. Houve diminuição do financiamento público e crescimento da população estudantil universitária. Isto obrigou as universidades a reduzirem o pessoal administrativo e de apoio e a aumentar o tamanho das turmas, a incrementar o número de aulas semanais por docente, o que reduziu o tempo disponível para pesquisa e orientação de estudantes de pós-graduação. Os cortes orçamentários também obrigaram as universidades a procurar fontes alternativas

de financiamento, especialmente por meio do aumento das mensalidades e da intensificação dos contratos com empresas. O aumento das mensalidades e dos custos de manutenção estudantil estaria conduzindo ao risco de um retorno a um modelo de educação superior elitista e restritivo. Além disso, a intensificação dos contratos com o setor privado, por um lado provocou a aumento da distância salarial entre os docentes vinculados ao mercado e às políticas de P&D (engenharia, negócios, informática, direito, etc.) e os docentes cujas disciplinas estão mais distanciadas do mercado e dessas políticas (filosofia, educação, lingüística, artes, história, trabalho social, etc.); por outro, priorizou a pesquisa aplicada, gerando uma série de problemas relacionados com a ética da pesquisa e a liberdade acadêmica (2002, 142).

Austrália

A Austrália, à semelhança do Canadá, é um dos países mais desenvolvidos do planeta, situando-se em quarto lugar na classificação do IDH do PNUD, no ano 1998. A educação superior cobre aproximadamente 50% da população da faixa etária e é essencialmente pública, embora cada vez mais os custos do ensino repousem sobre taxas escolares.

Da mesma forma que na Inglaterra, o sistema de educação superior australiano foi até recentemente um sistema binário (colleges e universidades). Diante da necessidade de responder à explosão da demanda e de reduzir custos, o sistema binário foi transformado em sistema unitário composto exclusivamente de universidades, com redução do número de instituições e drástico aumento na participação dos alunos nos custos da educação superior. Esta transformação de um sistema binário para unitário tornou-se alvo de muitos questionamentos. Entre outras questões, destacam-se as que se relacionam ao fato de, na repartição orçamentária, as universidades *tecnológicas* (ex-colleges) tenderem a receber menos recursos do que antes da reunificação.

As principais razões em geral alegadas para a reunificação (*amalgamation*) do sistema teriam sido: a) o benefício de um rol maior de disciplinas e carreiras disponíveis; b) maior flexibilidade de escolha; c) melhor provisão para transferência de créditos inter e intradisciplinas; d) aumento e melhora dos serviços para estudantes; e) aumento da força dos departamentos ou escolas; f) expansão e implemento das condições físicas e materiais para as atividades de ensino e pesquisa; g) concentração dos esforços de P&D com uso mais eficiente dessas condições e maior base para assegurar recursos públicos e privados (MEEK, 2002, 157).

Muitos analistas teriam questionado os benefícios do tamanho, particularmente em termos de complexidade de gestão e alienação dos corpos docente e técnico-administrativo e dos estudantes.

Uma característica básica da reforma da educação superior australiana é que ela teria ocorrido principalmente mediante incentivos econômicos e não mediante legislação, enfatizando-se a importância das novas relações mercantis que lhe foram impostas. (MEEK, 2002, 149).

Outra marca dessa reforma foi o corte no financiamento público e a transferência dos custos para os estudantes ou suas famílias mediante mecanismos como os do *Higher Education Contribuition Scheme (HECS)*, isto é, o pagamento parcial do ensino pelo sistema de taxas. Foi também fortemente incentivada a busca de recursos para a educação superior junto a fontes externas à *Commonwealth*.

Outra transformação bastante semelhante à ocorrida no Canadá e na Inglaterra tem sido o clima de competição que envolve a liberação de recursos para pesquisa, disputados segundo critérios de performance institucional.

Conforme Meek (2002: 154), a privatização da educação superior e a introdução de relações quase-mercantis para conseguir-se maior eficiência e flexibilidade institucional têm sido objetivos visíveis da política nacional australiana durante mais de uma década.

Outra marca da reforma australiana é a convicção que tem o governo de que a educação superior seria claramente ligada à economia nacional, tanto em termos de necessidades do mercado de trabalho, quanto em termos de comercialização de suas pesquisas e atividades de ensino. (Meek, 2002:155).

O que se teria observado ainda na Austrália em relação à educação superior é que as mudanças de governo, embora de partidos opostos, não têm significado mudanças importantes de orientação da política educacional. Nos últimos anos se tem intensificado a ênfase na competição, nas relações de mercado e na privatização já constantes das políticas do governo anterior. (MEEK, 2002, 159).

Também na Austrália opera-se o financiamento da educação superior e das atividades de pesquisa mediante o mecanismo dos Fundos e da competição mercantil. Além do que, as instituições são estimuladas a diversificar suas fontes de recursos.

Quanto ao mecanismo dos fundos, ele é, na Austrália, o mesmo para todas as IES. A forma como o orçamento das instituições é determinado pelo governo é um misto de fundos normativos e barganha entre cada instituição e o governo. Além da carga discente, cada disciplina possui um peso. Os recursos operacionais provenientes do governo e alocados pelo Departamento de Educação são concedidos mediante a apresentação por cada instituição de um Plano Educacional descrevendo suas atividades. Este plano é o principal instrumento de descrição das funções das instituições de educação superior para obtenção dos recursos públicos.

Outra consequência das mudanças impostas, em especial os cortes orçamentários e a pressão pela busca de recursos junto a outras fontes que

não o fundo público, além do clima de competição e facilidades de comercialização da pesquisa, é a de que, na maioria das universidades, têm sido formadas empresas privadas para comercializar os produtos de suas pesquisas e ensino, algumas delas, as maiores, tendo montado parques de pesquisa e tecnologia no *campus* para atrair investimentos privados. “*Como é o caso alhures, são as maiores e mais prestigiosas universidades de pesquisa que possuem vantagens comerciais na obtenção de recursos via transferência de tecnologia e consultorias de pesquisa*”. (MEEK, 2002, 163).

Entretanto, o implemento de novas relações da universidade com a empresa privada encontra dificuldades. O setor privado teria investido muito pouco na educação superior pública. Isto se deveria ao fato de grande parte das empresas australianas pertencer a corporações multinacionais interessadas no investimento em P&D nos países onde se localizam suas matrizes.

O novo modelo de universidade, menos dependente dos recursos públicos, tendo que assumir novas responsabilidades, além de mover-se no espaço competitivo do mercado ou do quase-mercado para obtenção de recursos alternativos, tem exigido a adoção, por essas instituições, de uma gestão com forte estilo corporativo-empresarial. Cargos de pró-reitor ou de vice-reitor são criados para cuidar destas atividades competitivas. Modificam-se igualmente as relações internas entre unidades, departamentos acadêmicos e docentes e funcionários, seguindo os moldes que os princípios do mercado impõem às relações entre instituições, o governo e o campo empresarial.

Em clima de competição mercantil, as instituições são estimuladas a buscar cada uma seu *nicho de mercado*. Disto decorre a exigência de diferenciação institucional e da forma de se organizarem. “A forma como as instituições respondem a essa exigência depende de numerosos fatores, não sendo os últimos a história e a tradição do sistema nacional e as estruturas postas em prática pela ação política. (...) A intenção da política é que a competição encoraje as instituições a encontrar seu próprio ‘nicho de mercado’” (MEEK, 2002, 164).

Analizando essas reformas, Meek questiona se de fato a educação superior atualmente oferecida na Austrália pode ser considerada um bem de serviço. Além disso, observa que os reformadores amiúde teriam esquecido que não existe um mercado totalmente livre, mesmo no setor privado, e que os mecanismos do mercado impõem sua própria rigidez e não são próprios à realização de objetivos sociais específicos, como a equidade do acesso à educação superior (2002, 172). Observa ainda que se a equidade tem ocorrido em relação a sexo, raça, o mesmo não tem ocorrido em relação ao nível socioeconômico. Também não teria avançado tanto quanto se projetava a diversidade institucional.

E aqui se põe, segundo Meek, apoiado em Mahony (1994, 125), mais uma vez, a questão da autonomia. O que formalmente seria denominado de

autonomia, na prática é apenas a liberdade de atender aos objetivos governamentais, mediante a competição por fundos, que conduziria à conformidade. “A ‘nova’ autonomia é pois um paradoxo: autonomia para livremente conformar-se” (2002, 174). Para Neave (1966, apud Meek, 2002, 174), este aparente paradoxo corresponderia à ‘lei dos resultados antecipados’, que opera, no nível institucional, dando a impressão de uma ação institucional autônoma, quando se trata, na realidade, de uma reação às forças externas, diretrizes ou fatos atuais ou antecipados. “As instituições interpretam o que é ou que será requerido pela política oficial e agem de acordo, o que torna difícil determinar-se se a mudança vem de baixo ou se é imposta de cima” (MEEK, 2002, 175). As instituições competem entre si na interpretação de qual a melhor forma de tirar vantagem dos incentivos financeiros disponíveis.

Meek conclui sua análise afirmando que

Um sistema fortemente regulado e centralmente controlado pelo governo não é um modelo apropriado para orientar a educação superior no novo milênio. Há amplas evidências de que a universidade moderna oferece formação mais eficaz sob condições de liberdade e regulação branda. Por outro lado, este artigo se questiona se o completo abandono da educação superior ao ‘livre mercado’ é uma opção política apropriada. O tipo de sistema de educação superior e o grau de suporte financeiro requerido são, em última instância, para qualquer sociedade, questões políticas. Infelizmente, na Austrália, a ideologia do mercado parece ter substituído o debate político sobre que tipo de sistema de educação superior o país quer e precisa. (2002, 175).

Argentina

A Argentina até poucas dezenas de anos atrás, junto com o Uruguai, foi não somente o país mais desenvolvido da América Latina, mas situava-se entre os 20 mais desenvolvidos do mundo. Apesar da deterioração de praticamente todos os índices de desenvolvimento e qualidade de vida nos anos 80 e 90, o país ainda ocupava, em 1998, a primeira posição no continente latino-americano e a 35^a posição na classificação do IDH do PNUD. Nesse ano, 80% da população escolarizável encontrava-se matriculada, em torno de 40% na educação superior, com a ressalva de que não existem exames de ingresso neste nível de ensino. Em 1998, de acordo ainda com o PNUD, 25% da população situavam-se abaixo da linha de pobreza.

É também a Argentina um dos países que mais cedo na América Latina consolidou seu sistema de educação superior, nele tendo nascido (1918) o movimento reformista que deu origem a um sistema universitário público, autônomo, com significativa participação dos estudantes nas suas instâncias

de decisão, e em que se privilegiava o princípio da associação ensino, pesquisa e extensão.

A entrada definitiva deste país no rol dos que adotaram as *recomendações* dos organismos multilaterais visando a liberalização econômica se dá no final dos anos 80.

Marcela Mollis (2002, 324), em sua análise das reformas da educação superior nesse país, afirma que ali o processo de modernização teria respondido a interesses de natureza econômica e pretendido erradicar da identidade universitária argentina sua tradição *reformista*. O reformismo, que nasceu no Movimento de Córdoba em 1918, teria produzido "... um tipo de 'intelectual' que soube conjugar a formação profissional e científica com o compromisso cidadão, o pensamento crítico e a autonomia pluralista". Posições contrárias a esta realidade encontram-se em diversos diagnósticos produzidos por instituições bancárias como o Banco Mundial, o Banco Boston e outros.

O que a modernização conservadora pretendeu sepultar? Segundo esta analista:

a) o papel do Estado como guardião da cultura e da ciência; b) a formação de uma classe dirigente nacional formada nas universidades públicas mais prestigiosas; c) a formação de profissionais orientados para o setor público (médicos hospitalares, engenheiros de estradas, arquitetos urbanistas, veterinários sanitários, etc); d) a diversidade intelectual e disciplinar herdeira da dinâmica dos 'concursos públicos universitários'; e) a autonomia universitária; f) a gratuidade da oferta. (2002, 324).

Na sua análise, as reformas dos anos 90: a) prejudicaram as tradições acadêmicas, o campo cultural, as artes, as letras e as ciências sociais; b) substituíram carreiras do campo cultural e científico por carreiras curtas para o setor de serviços; c) enfraqueceram a pós-graduação acadêmica ou científica; d) desprestigiaram a universidade pública e tentaram valorizar as universidades privadas ou a pós-graduação no exterior, em especial nos EUA. "O poder do Norte expressa-se na 'americanização das reformas universitárias' não somente na região, mas também nos do ex-bloco socialista". (2002, 326-7).

Como na maioria dos países centrais ou periféricos, na Argentina também a mudança no regime de acumulação capitalista fez do processo de privatização um de seus principais instrumentos. "Entretanto e paradoxalmente, o Estado é entendido como sinônimo de governo central e intervérm e controla as instituições universitárias tradicionalmente autônomas, a partir da Lei de Educação Superior promulgada em 1995". (2002, 347).

A partir de diagnósticos e consultoria permanente do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial, esse país teria cumprido, seja na esfera estritamente econômica, seja na esfera do Estado e da Educação

Superior, a agenda internacional de modernização recomendada. No caso da educação superior e da relação Estado/Universidade, isto incluía a diminuição dos subsídios públicos e a delegação de certas responsabilidades a mãos privadas e de outros agentes.

Neste contexto, teve grande importância a criação, junto à *Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, do Fondo para el Mejoramiento de la Calidad* (FOMEC), com fundos exclusivos derivados dos créditos outorgados pelo Banco Mundial, e os processos avaliativos e de credenciamento, assim como o autofinanciamento em áreas de manejo eficiente dos recursos. (MOLLIS, 2002, 349).

A respeito das concepções e processos avaliativos em aplicação na educação superior argentina, assim considera a analista:

No se trata de negar a cultura avaliativa própria das instituições superiores, nem de opor-se à lógica dos incentivos à produtividade científica. Trata-se de, nas reformas, priorizar a busca da excelência segundo critérios acadêmicos particulares, e não em função dos critérios externos economicistas de Wall Street e seus representantes. (2002, 325).

Em síntese, alguns traços caracterizam a reforma de educação superior argentina, em especial porque, diferentemente do que ocorre em outros países, trata-se de mudanças que afetam um sistema de grande tradição pública e autonômica. Hoje as mudanças são comandadas pelo

...império discursivo do mercado como fonte de financiamento, da descentralização educativa, do *management* universitário que substitui o conceito de governo universitário, do fomento à expansão das universidades privadas, das medições quantitativas da qualidade institucional, das carreiras universitárias orientadas para o mercado... (2002, 351).

Enfim, as reformas na educação superior argentina ocorrem no contexto em que se faz presente

A *re-semantização* do pensamento liberal, a reformulação semântica do liberalismo histórico que concebia a educação como a tocha que iluminava o caminho do desenvolvimento, [que] hoje é substituído pela filosofia política do individualismo possessivo e do darwinismo social. O princípio liberal pelo qual o Estado devia encarnar a defesa dos direitos 'públicos' à educação e à saúde, se transformou no decálogo para o bom consumidor, segundo o qual os estudantes e doentes que podem pagar os serviços são 'clientes', e o resto, os 'excluídos' do sistema. (MOLLIS, 2002, 351)

Brasil

O Brasil, com 170 milhões de habitantes e um PIB de aproximadamente 1,2 trilhão de reais (cerca de US\$ 500 bilhões), em 2001, situa-se entre os 10 países de maior Produto Interno Bruto do planeta. Entretanto, os índices de esperança de vida, de escolarização e de rendimento real ajustado em relação ao PIB, utilizados pelo PNUD, situam o Brasil em torno da 70^a posição do IDH. Os dados do IBGE mostram que os 10% mais ricos no Brasil ganham 13 vezes mais do que os 20% mais pobres, o que situa o Brasil entre os campeões mundiais de concentração de renda e que esta situação modificou-se muito pouco nos últimos anos.

É nos anos 90 que se efetivam, no Brasil, tanto a “abertura democrática” quanto os ajustes de sua economia no contexto da mundialização do capital e nos moldes da denominada modernização conservadora. Entre os países da América Latina, o Brasil foi dos últimos a participar deste processo de liberalização econômica. Tais ajustes iniciaram-se nos governos de Collor de Melo (1990-1991), seguiram, embora em grau menos intenso, no de Itamar Franco (1992-1994) e recrudescem a partir da ascensão ao poder do Fernando Henrique Cardoso em janeiro de 1995. Nessa década, especialmente em seu segundo lustro, efetuaram-se os ajustes estruturais e fiscais e as reformas especialmente orientadas para o mercado. A partir de 1995 ocorreram as principais mudanças que conduziram à reconfiguração das esferas pública e privada, no âmbito do Estado, assim como da educação superior.

Nos últimos anos cumpriu-se mais ou menos ao pé da letra o essencial das *recomendações* do ajuste neoliberal. O equilíbrio orçamentário foi buscado, como regra e a cada sobressalto oficial diante das incertezas da economia, mediante cortes nos gastos com os serviços públicos e, em especial, com a aprovação da Lei da Responsabilidade Fiscal. Os demais cânones liberalizantes, isto é, a abertura comercial, a liberalização financeira, a desregulamentação dos mercados domésticos, o fim do controle de preços e da vinculação dos reajustes salariais aos índices inflacionários, e, principalmente, a privatização das empresas estatais e dos serviços públicos, todos, enfim, foram seguidos bastante à risca. De dezenas e dezenas de empresas estatais, por exemplo, restaram apenas algumas de grande expressão, como a Petrobrás, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, embora também estas já atuem, em vários setores, adotando processos de gerência e administração típicos da empresa privada.

As reformas da educação superior neste contexto, além de guardarem nítidas semelhanças com as ocorridas na maioria dos países do Norte e da América Latina, têm como pano de fundo as diretrizes da reforma administrativo-gerencial do Estado. Talvez nisto resida uma das suas especificidades. Outras poderiam ser: a) os altos índices de privatização direta, isto é, expansão do número de IES e de matrículas do setor privado: as IES privadas

correspondem a 85% do total e as matrículas a 67%; b) a adoção de medidas de regulação e controle, em especial via exame de final de curso (*Provão*); c) continuidade da falta de autonomia, em especial administrativa e de gestão financeira, no caso das Instituições Federais (IFES), e a tentativa de, resemantizando o conceito, imposição de um modelo de autonomia que se traduz na desobrigação, pelo Estado, da plena manutenção das Instituições públicas federais, e na exigência, para essas Instituições, de buscarem outras fontes de recursos no quase-mercado, vendendo serviços, consultorias, resultados de pesquisas, e cobrando mensalidades. Em outras palavras, a resposta oficial à pressão da demanda e por aumento de qualidade do subsistema de educação superior, no contexto dos ajustes promovidos pela modernização conservadora no país, foi o quase congelamento da expansão do setor público – via diminuição do financiamento, proibição de novas contratações de docentes e de funcionários técnico-administrativos, exigência de busca de outras fontes de recursos, criação fundações privadas de apoio institucional, etc. – e incentivo e apoio à expansão desenfreada do setor privado.

Como se disse acima, uma especificidade da reforma de educação superior no Brasil reside nas diretrizes da reforma gerencial do Estado posta em prática a partir *Plano Diretor da Reforma do Estado*, de 1995. Neste Plano se encontram os conceitos básicos tanto da reforma do aparelho do Estado, quanto das reformas pontuais que se traduzirão no capítulo “Da Educação Superior” da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9.394/96), nos Decretos 2.207/97, 2.306/97 e 3.860/01, que se lhe seguiram e em muitas Portarias e em Propostas de Emendas Constitucionais, Medidas Provisórias ou Projetos de Lei como os da Autonomia das Universidades Federais. O *Plano Diretor da Reforma do Estado* estabeleceu o diagnóstico dos supostos males da administração pública federal, assim como as principais diretrizes para modernizá-la. Ao identificar quatro setores compõe o aparelho do Estado – núcleo estratégico, atividades exclusivas, serviços não-exclusivos ou competitivos, e a produção de bens e serviços para o mercado – situou as universidades, as escolas técnicas, os centros de pesquisa entre os serviços não-exclusivos ou competitivos do Estado. Convicto que, em razão do déficit público, não seria mais viável ao Fundo Público do Estado a manutenção e o financiamento, com expansão, da educação superior e outros serviços, como saúde, pesquisa, etc, propõe que as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) sejam transformadas em um tipo especial de entidade não-estatal, as *organizações sociais*. Propunha-se transformá-las *voluntariamente* em organizações sociais, em entidades que celebrassem um *contrato de gestão* com o Poder Executivo e contassem com a autorização do Parlamento para participarem do orçamento público. Seriam as organizações sociais espécies de *entidades públicas não estatais* ou *fundações públicas de direito privado*.

Mesmo que a proposta não tenha se realizado em plenitude, cabe

salientar aqui a importância que um conjunto de conceitos que lhe serviram de suporte teve como substrato de muitas ações de reforma da educação superior, que conduzem ao atual estágio da privatização do sistema. Entre os conceitos que merecem destaque estão os de propriedade pública não estatal ou semipública ou semiprivada. O programa que visaria a transformar as instituições públicas estatais desta natureza em organizações sociais denominou-se de *Programa de Publicização*. O conceito de público não estatal foi de imediato adotado, por exemplo, como uma espécie de slogan da Associação Brasileira das Universidades Comunitárias (ABRUC) e arma poderosa na sua luta pelo seu reconhecimento público e para que possam as universidades comunitárias fazer jus a fundos públicos garantidos, em caráter excepcional, pela Constituição Federal.

Para que esse Programa pudesse efetivar-se havia necessidade, entre outras medidas, de *concessão* de autonomia financeira e administrativa às universidades, escolas técnicas e centros de pesquisa. A concessão da autonomia financeira será outro conceito fundamental para os que pretendiam afastar o Estado da manutenção integral das IFES. Ele distingue-se do conceito constitucional de autonomia de *gestão financeira* previsto para as Universidades. São, portanto, conceitos como esse ou como o de serviço não exclusivo do Estado ou competitivo, de contratos de gestão, de público não estatal, de semipúblico e semiprivado, etc., que irão permear as linhas e entrelinhas seja da legislação aprovada pelo Parlamento, seja dos decretos presidenciais e das portarias ministeriais (da Educação).

O capítulo “Da Educação Superior” da Lei de Diretrizes e Bases (Lei 9394/96) cria as condições para que se consiga, por exemplo, o máximo de diferenciação institucional (universidades de pesquisa, universidades de ensino, centros universitários, faculdades integradas, faculdades, institutos superiores de educação), inclusive prevendo planos de carreira por instituição em lugar de uma carreira nacional; a implantação da autonomia financeira e a diversificação de fontes de recursos que não as do fundo público; o respaldo à criação de um *emprego público* em substituição ao contrato de trabalho regido pelo Regime Jurídico Único dos Servidores Federais, neste incluídos os universitários.

O *Plano Diretor da Reforma do Estado* e um conjunto legislativo muito bem articulado revelavam a convicção, dos gestores das políticas públicas no poder desde 1995, em algumas teses que estiveram e estão em voga, especialmente disseminadas por conhecidos documentos de organismos internacionais, quais sejam: 1) a de que o déficit público é uma consequência da exacerbão do Estado-Providência ou do Estado Desenvolvimentista e não do movimento do próprio capital supranacional e financeiro; 2) a de que o Estado necessita ser reduzido em suas funções, em especial naquelas que supostamente teriam sido causa do déficit público, isto é, os hoje denominados servi-

ços sociais do Estado; 3) a de que esses serviços públicos devem ser ao menos parcialmente privatizados; 4) a de que o ensino superior deve ser visto como *mercadoria ou semimercadoria* ou, ainda, como *bem privado* antes que *público*; e 5) a de que o *retorno social dos investimentos em educação superior seria menor do que o dos investimentos na educação básica*, conforme exposto anteriormente.

A força dessas teses e da convicção das equipes ministeriais em relação à reconfiguração pretendida para a educação superior revela-se nas ações pontuais que se processam em diferentes níveis: redução do financiamento para o setor público; a imposição de um modelo de autonomia que viola a concepção constitucional de autonomia de gestão e a concebe como autonomia financeira, criando as condições para o surgimento da universidade heterônoma, nos termos acima referidos de Schugurensky (2002, 109); a expansão sem freios das IES privadas e, entre elas, das privadas *stricto sensu* ou com fins lucrativos (empresas comerciais) reconhecidas pelo Decreto 2.306/97⁵, depois substituído pelo Decreto 3.860/01, que, sobre as entidades mantenedoras das IES privadas, assim estatui: “Art. 3º As pessoas jurídicas de direito privado mantenedoras de instituições de ensino superior poderão assumir qualquer das formas admitidas em direito de **natureza civil ou coméia**, ...”⁶; consagração das chamadas *universidades de ensino*, que, por oposição às *universidades de pesquisa*, não necessitam associar o ensino à pesquisa e à extensão; e adoção e imposição, violentando o estatuto da autonomia universitária, de um modelo de regulação e controle, finalístico-eficientista, dito de avaliação.

Considerações Finais

Vale a pena retomar aqui as questões postas na introdução deste texto. Diante das demandas da chamada *sociedade do conhecimento*, a educação superior, em especial a universidade, é pressionada a mudar. Mudar em que direção? A tornar-se mais *autônoma*, independente da direção do Estado, ainda que custeada por este, e do mercado, ou mais *heterônoma*, dependente dos recursos, da direção e do controle não somente do Estado mas em especial do mercado?

Dizia-se também que, diante das mudanças na produção e na configuração do Estado – agora mínimo ou parvo para o Trabalho, embora continue máximo para o Capital – a hipótese quanto à nova configuração da educação superior mais pertinente talvez fosse a levantada por Daniel Schugurensky, para quem estaria ocorrendo de forma cada vez mais visível o trânsito de um modelo universitário centrado na autonomia para um modelo universitário centrado na heteronomia, isto é, um modelo de universidade segundo o qual

setores externos a ela teriam cada vez maiores poderes para a definição de sua missão, de sua agenda e de seus produtos.

É deste autor também a afirmação de que nos debates sobre as atuais mudanças na educação superior o dilema central que emerge é o de como harmonizar os objetivos do setor público, os interesses privados e o *ethos* acadêmico.

Este pequeno ensaio comparativo dos principais traços comuns e específicos das reformas em curso na educação superior de países centrais e periféricos parece ter levantado elementos suficientes para mostrar algumas verdades e para alertar sobre a necessidade de se dar continuidade ao debate. E isto, antes de tudo, porque nossas análises não podem ser meros exercícios dilettantes e porque nosso esforço intelectual é também emocional, vital, e tem a ver com a necessidade de ações de resistência a concepções de desenvolvimento e de universidade que contrariam nossos ideais de desenvolvimento e de universidade.

A questão central para mim e acredito para muitos que pensamos o presente e o futuro da universidade não é mais buscarmos argumentos para demonstrar a impertinência tanto das mudanças na economia e no Estado quanto na educação superior. A questão central é como fundamentar uma política de educação superior que, primeiro, resista à avalanche neoliberal para estancá-la; segundo, sem voltar a formas anacrônicas do passado, organize e execute ações que façam da universidade um efetivo direito público da cidadania, acessível a todos, como parte de um Estado não privatizado. Enfim, como instaurar ou re-instaurar o *ethos* acadêmico que está desaparecendo diante da mercantilização da educação superior? Como identificar as fronteiras, hoje, entre o que deve ser considerado objetivo público e o que deve ser considerado interesse privado? Como identificar os espaços e os limites da autonomia que se contrapõem aos espaços e imposições da heteronomia?

Em outro sentido, sabendo dos estragos que as atuais políticas econômicas, de Estado e de educação superior estão produzindo para os direitos sociais dos trabalhadores (desemprego, insegurança, exclusão, etc.) e para a identidade da universidade ideal que cultivamos (privatização, sistemas de regulação e controle, etc), o que e como fazer para superá-los, tanto no espaço do discurso ideológico, quanto na prática cotidiana?

De forma mais específica, como combater e ou superar os PCN, o Provão, os Fundos Setoriais, a Lei da Inovação, as Fundações Privadas no interior do espaço público universitário? Como fazer da universidade, de sua estrutura curricular, de sua produção científica, etc. uma instituição efetivamente pública em condições de contribuir para a desprivatização do Estado e da própria sociedade?

Notas

- 1 O termo *quase-mercado* tem sido utilizado para significar que as forças do mercado presentes hoje no espaço escolar diferem em alguns aspectos importantes do clássico mercado livre, tanto do lado da demanda quanto do da oferta. O dinheiro, por exemplo, não precisa trocar de mãos entre “demandantes” e “fornecedores”. A entrada de novos “fornecedores” é mais estritamente regulamentada e sujeita a controles mais rígidos que no mercado livre. Os “consumidores” não têm a liberdade de escolher qualquer produto, apenas os produtos aprovados por normas e critérios específicos. Para uma análise da introdução do quase-mercado na educação superior, leia-se o artigo de Gareth Williams, “The market route to mass higher education: British experience 1979-1996” (*Higher Education Policy*, v. 10, n. 3-4, p. 275-289, 1997) e, de Valdemar Sguissardi, o artigo “Dearing Report: novas mudanças na educação superior inglesa?” (In: Trindade, Hélio. (Org.). *Universidade em Ruínas na República dos Professores*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2001, p. 95-116).
- 2 O financiamento da educação superior pública, segundo o documento do Banco Mundial *Lecciones de la experiencia* (1994), deveria originar-se 70% do Fundo Público e 30% de outras fontes privadas (venda de serviços, consultorias, mensalidades, e outros). Para a UNESCO (Declaração da Conferência Mundial sobre Educação Superior, de 1998), o financiamento das universidades deveria ser misto – público e privado – embora responsabilize especialmente o Estado pela oferta e manutenção da educação superior. Na OCDE, 86% dos custos da educação superior são garantidos pelo fundo público; entre outros, na França, 84%; na Alemanha, 93%; no Reino Unido, 90%, na Itália, 91%.
- 3 Conforme Robert Berdhal, a autonomia substantiva refere-se ao poder que tem a universidade para determinar seus próprios objetivos e programas. Deve distinguir-se da autonomia processual que se refere ao poder para determinar os meios que permitem aceder a esses objetivos e programas.
- 4 O termo universidade heterônoma é uma categoria que permitiria condensar conceitos mais dicotômicos como *universidade comercial* ou *universidade controlada*. Buscaria mostrar que não há contradição entre a submissão da universidade aos interesses do mercado e aos condicionamentos do Estado avaliador (Nota minha com apoio do autor, p. 117).
- 5 O Art. 7.º do Decreto 2.306/97, assim definia (reconhecendo) as IES particulares: “As instituições privadas de ensino, classificadas como particulares em sentido estrito, com finalidade lucrativa, ainda que de natureza civil, quando mantidas e administradas por pessoa física, ficam submetidas ao regime da legislação mercantil, quanto aos encargos fiscais, parafiscais e trabalhistas, como se comerciais fossem, equiparados seus mantenedores e administradores ao comerciante em nome individual”.
- 6 Pelo art. 6.º, as entidades mantenedoras **com finalidade lucrativa** deverão apenas elaborar, a cada exercício social, demonstrações financeiras atestadas por profissionais competentes (contadores). Não têm mais obrigação, como previsto no Decreto 2.306/97, de publicar demonstrações financeiras “certificadas por auditores independentes, com o parecer do conselho fiscal ou órgão equivalente”, nem de se submeterem “a qualquer tempo, a auditoria pelo Poder Público”.

Referências

- CHAUÍ, Marilena. A questão da autonomia: ventos do progresso e universidade administrada, modernização *versus* democracia e Universidade hoje. In: _____. **Escritos sobre a Universidade**. São Paulo: Unesp, 2001. p. 195-205; p. 43-72; p. 73-114; e p. 175-194.
- GUADILLA, Carmen García. Educación Superior en Venezuela en el contexto de una compleja transición política. In: RODRIGUEZ GÓMEZ, Roberto (Org.).

Reformas en los Sistemas Nacionales de Educación Superior. La Coruña: Netbiblo, 2002. p.359-403.

MEEK, V. Lynn. Use of the 'Market' in the Transformation of Australian Higher Education. In: RODRIGUEZ GÓMEZ, Roberto (Org.). **Reformas en los Sistemas Nacionales de Educación Superior.** La Coruña: Netbiblo, 2002. p. 149-178.

MOLLIS, Marcela. La geopolítica de las reformas de la Educación Superior: el Norte da créditos, el Sur se "acredita". In: RODRIGUEZ GÓMEZ, Roberto (Org.).

Reformas en los Sistemas Nacionales de Educación Superior. La Coruña: Netbiblo, 2002. p. 321-358.

RODRIGUEZ GÓMEZ, Roberto (Org.). **Reformas en los Sistemas Nacionales de Educación Superior.** La Coruña: Netbiblo, 2002.

RODRIGUEZ GÓMEZ, Roberto. Introducción. In: _____. (Org.). **Reformas en los Sistemas Nacionales de Educación Superior.** La Coruña: Netbiblo, 2002. p. 11-17.

SALCINES, J. Venancio e FREIRE, Ma. Jesús. La Universidad Española ante los nuevos retos. In: RODRIGUEZ GÓMEZ, Roberto (Org.). **Reformas en los Sistemas Nacionales de Educación Superior.** La Coruña: Netbiblo, 2002. p. 19-56.

SCHUGURENSKY, Daniel. Autonomía, heteronomía, y los dilemas de la educación superior en la transición al siglo XXI: el caso de Canadá. In:

RODRIGUEZ GÓMEZ, Roberto (Org.). **Reformas en los Sistemas Nacionales de Educación Superior.** La Coruña: Netbiblo, 2002. p. 109-148.

SANTOS, Boaventura de S. A reinvenção solidária e participativa do Estado. In: SEMINÁRIO NACIONAL "A SOCIEDADE E A REFORMA DO ESTADO", São Paulo, 26-28 MAR.1998. **Anais...** São Paulo, 1998.

SANTOS, Boaventura de S. Da Idéia de Universidade à Universidade de Idéias. In: _____. **Pela Mão de Alice:** o social e o político na pós-modernidade. 2. ed. São Paulo: Cortez , 1996. p.187-235.

Recebido em: 30/9/02
Aprovado em: 7/11/02