



**REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL  
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
DOUTORADO EM EDUCAÇÃO**

**WILLIAM PESSOA DA MOTA JÚNIOR**

**O BANCO MUNDIAL E A CONTRARREFORMA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR  
BRASILEIRA NO GOVERNO LULA DA SILVA (2003-2010)**

Belém – PA  
2016

WILLIAM PESSOA DA MOTA JÚNIOR

**O BANCO MUNDIAL E A CONTRARREFORMA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR  
BRASILEIRA NO GOVERNO LULA DA SILVA (2003-2010)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação do Instituto de Ciências da Educação da Universidade Federal do Pará como requisito obrigatório para obtenção do título de Doutor em Educação.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Olgaíses Cabral Maués

Belém – PA  
2016

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)  
Sistema de Bibliotecas da UFPA

---

Mota Júnior, William Pessoa da, 1985-  
O Banco Mundial e a contrarreforma da educação  
superior brasileira no governo Lula da Silva (2003-2010)  
/ William Pessoa da Mota Júnior. - 2016.

Orientadora: Olgaíses Cabral Maués.  
Tese (Doutorado) - Universidade Federal do  
Pará, Instituto de Ciências da Educação,  
Programa de Pós-Graduação em Educação, Belém,  
2016.

1. Ensino superior e Estado - Brasil. 2.  
Educação - Política governamental - Brasil. 3.  
Educação e globalização. 4. Educação -  
Finalidades e objetivos - Brasil. 5. Educação -  
Finanças - Brasil. I. Título.

CDD 22. ed. 379.1180981

---

WILLIAM PESSOA DA MOTA JÚNIOR

**O BANCO MUNDIAL E A CONTRARREFORMA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR  
BRASILEIRA NO GOVERNO LULA DA SILVA (2003-2010)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação do Instituto de Ciências da Educação da Universidade Federal do Pará como requisito obrigatório para obtenção do título de Doutor em Educação.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Olgaíses Cabral Maués

Aprovada em 29 de Fevereiro de 2016.

**Banca Examinadora**

---

Professora Dr<sup>a</sup>. Olgaíses Cabral Maués (Orientadora)  
Universidade Federal do Pará

---

Professora Dr<sup>a</sup>. Vera Lúcia Jacob Chaves (Membro Interno)  
Universidade Federal do Pará

---

Professor Dr. Salomão Hage (Membro Interno)  
Universidade Federal do Pará

---

Professora Dr<sup>a</sup>. Alda Maria Duarte Araújo Castro (Membro Externo)  
Universidade Federal do Rio Grande do Norte

---

Professora Dr<sup>a</sup>. Olinda Evangelista (Membro Externo)  
Universidade Federal de Santa Catarina

Aos jovens estudantes de todo o Brasil em luta em defesa da educação pública

*“O tempo é roído por vermes cotidianos.  
As vestes poeirentas de nossos dias cabe a ti, juventude, sacudi-las”  
(Vladimir Maiakóvski)*

## AGRADECIMENTOS

À professora e orientadora Olgaíses Maués, não só pela orientação desta tese, mas pelos 10 anos de convivência (desde a iniciação científica), ensinamentos práticos e teóricos, paciência, rigor acadêmico e confiança, qualidades indispensáveis a toda grande orientadora.

À Tais, minha companheira de todas as horas, amor e razão da minha vida.

Aos meus pais, William e Rose e meus irmãos João e Josie, por todo o incentivo e suporte necessários à minha formação intelectual e humana, desde o início de minha vida.

Aos Professores Vera Jacob, Salomão Hage, Alda Castro e Olinda Evangelista que se dispuseram a participar da banca de defesa e a criticar este trabalho.

Aos meus companheiros (as) de luta, amigos, amigas e familiares, os quais, por serem muitos (as) e por não caberem nessa folha, cometeria injustiça em citar alguns e não outros.

Aos colegas do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Trabalho Docente – GESTRADO, pelos momentos importantes de construção de conhecimento, pesquisa e trabalho que contribuíram muito para a elaboração desta dissertação.

Aos companheiros de turma que, com a formação coletiva ao longo das disciplinas, contribuíram para o aprimoramento desta pesquisa.

Ao camarada Emerson pela importante colaboração na formatação final desta tese.

*“Privatizaram sua vida, seu trabalho, sua hora de amar e seu direito de pensar. É da empresa privada o seu passo em frente, seu pão e seu salário. E agora, não contente, querem privatizar o conhecimento, a sabedoria, o pensamento, que só à humanidade pertence.”*

Bertolt Brecht

## RESUMO

Este estudo tem como objetivo central analisar as relações entre as elaborações expressas nos documentos do Banco Mundial para a educação brasileira e a contrarreforma da educação superior executada pelo governo Lula da Silva, no período de 2003 a 2010. Busca também identificar e analisar a concepção e o projeto de educação e de educação superior do Banco Mundial para o Brasil, além de descrever e analisar as políticas que constituem a contrarreforma da educação superior brasileira no governo Lula da Silva (2003-2010) à luz das formulações do Banco Mundial para a educação no período assinalado. Para tanto, o estudo se vale de revisão bibliográfica sobre as políticas de educação superior no Brasil, de análise de documentos oficiais do Banco Mundial que versam sobre a política de educação superior no Brasil e da investigação da legislação educacional referente à contrarreforma mencionada por meio da análise crítica do discurso e da utilização do método do materialismo histórico-dialético. Viu-se que o Banco Mundial cumpriu papel destacado na definição do conteúdo das políticas que constituíram a contrarreforma da educação superior durante o governo Lula da Silva, com o objetivo de ampliar a abertura econômica ao capital privado do setor da educação superior por meio da expansão das IES privadas e para manter um padrão de financiamento público deste nível de ensino que não onerasse o Estado, impulsionando ainda a tendência ao empresariamento do ensino superior público por meio do estabelecimento dos contratos de gestão e das parcerias público-privadas. A concepção bancomundialista de educação terciária se consolida nas políticas de educação superior no período de 2003 a 2010 através de uma série de medidas político-jurídicas que são analisadas, particularmente no que toca aos eixos financiamento, avaliação e parcerias público-privadas. Conclui-se, ainda, que o processo de contrarreforma da educação superior analisado tem como condicionantes mais gerais a crise estrutural do sistema do capital e a reforma neoliberal do Estado brasileiro no contexto de globalização da economia capitalista.

**Palavras-chave:** Políticas Educacionais; Educação Superior; Banco Mundial; Governo Lula da Silva.

## ABSTRACT

This study aims at analyzing the relationship between expressed elaborations of World Bank documents on Brazilian education and the counter-reformation of higher education system performed by Lula da Silva in the period of 2003 and 2010. It also seeks to identify and analyze the conception of higher education project by World Bank for Brazil, besides describing and analyzing the policies that are in the counter-reformation of Brazilian higher education system in Lula da Silva's Government (2003 - 2010) in the light of World Bank formulations for education in such period. To this end, it was analyzed World Bank's official documents that deal with higher education policies in Brazil. A research on educational legislation of the counter-reformation was also conducted. It is argued that the World Bank has played a prominent role in the definition of the content of policies that composed the counter-reformation in higher education during the Lula da Silva's Government, with the aim of increasing economic opening to private capital of education sector through the expansion of private Higher Education Institutes (HEIs) and maintaining of a public funding standard for this level of education that was not so expensive for the Government, driving the trend to private business on public higher education sector through the establishment of management contracts and public-private partnerships. It is also argued that the counter-reformation process of higher education has as more general causes the structural crisis of the capitalist system and the neoliberal reform of the Brazilian State in the context of globalization of capitalist economy.

**Keywords:** Educational Policy; Higher Education; World Bank; Lula da Silva's Government.

## RÉSUMÉ

Ce travail a pour objectif d'analyser les relations entre les élaborations de documents de la Banque Mondiale pour l'éducation brésilienne et la contre-réforme de l'enseignement supérieur effectué par le gouvernement Lula da Silva, de 2003 à 2010. Il vise également à identifier, analyser la conception et le projet d'éducation et puis d'enseignement supérieur de la Banque Mondiale pour le Brésil pour décrire et analyser les politiques qui constituent la contre-réforme de l'enseignement supérieur brésilien de Lula da Silva (2003-2010) à la lumière des formulations de la Banque Mondiale pour l'éducation dans la période indiquée. En plus, ce travail s'appuie sur l'analyse de documents officiels de la Banque Mondiale qui traitent de la politique d'enseignement supérieur au Brésil et de la législation éducationnelle de recherche sur la contre-réforme précitée. Il est admis que la Banque Mondiale a joué un rôle de premier plan dans la définition du contenu des politiques qui ont fait la contre-réforme de l'enseignement supérieur sous Lula da Silva, avec l'objectif d'amplifier l'ouverture économique aux capitaux privés dans le secteur de l'enseignement supérieur à travers l'expansion des établissements d'enseignement supérieur privés et maintenir un niveau de financement public au niveau de cet enseignement sans obliger l'État, favorisant davantage la tendance à l'entreprise des affaires de l'enseignement supérieur public à travers la mise en place de contrats de gestion et des partenariats public-privé. En outre, le processus de contre-réforme de l'enseignement supérieur considéré possède comme conditions plus générales la crise structurelle du système capitaliste et de la réforme néolibérale de l'État brésilien dans le contexte de la mondialisation de l'économie capitaliste.

**Mots-clés:** Politique de l'éducation; L'enseignement supérieur; Banque Mondiale; Gouvernement Lula da Silva.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 - Quadro de documentos do Banco Mundial selecionados para análise .....	34
Quadro 2 - Quadro dos documentos referentes à legislação educacional do Brasil selecionados para análise .....	35
Imagem 1 - Evolução da economia após a quebra do Lehman Brothers .....	52
Quadro 3 - Comparação entre medidas propostas e aprovadas pelo governo Lula no Regime de Previdência .....	126
Quadro 4 - Reforma Sindical – Comparativo entre a redação atual da Constituição Federal de 1988 e a redação da PEC n. 369/2005 .....	134
Quadro 5 - Relação de Presidentes do Banco Mundial (1946-2014) .....	153
Imagem 2 - Rodapé do cartaz do Seminário Internacional Universidade XXI - 2003 .....	167
Imagem 3 - Cartaz do Seminário Internacional Universidade XXI - 2003 .....	168
Quadro 6 - Quadro de Professores-equivalência segundo a Portaria n. 224/2007 .....	203

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Evolução do número de matrículas no ensino superior, por categoria administrativa (público e privada) - Brasil - 1995, 2002, 2003 e 2010 .....	105
Tabela 2 - Trabalhadores pobres por setor (em milhões) - Brasil - 2012 .....	118
Tabela 3 - Evolução histórica de indicadores socioeconômicos (PIB per capita, salário mínimo real, IDH, Índice de Gini e População) - Brasil - 1970/2011 .....	119
Tabela 4 - Estoque da Dívida Bruta Pública Federal, relação da dívida com o PIB e dívida per capita - Brasil - 1970/2012 .....	120
Tabela 5 - Evolução do poder de voto dos países-membros mais influentes no BIRD (1947-2014) .....	153
Tabela 6 - Evolução das matrículas da educação superior, por categoria administrativa (pública e privada) - Brasil - 1964, 1974 e 1984 .....	156

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AD	Análise do Discurso
ACD	Análise Crítica do Discurso
ADUFPA	Associação dos Docentes da Universidade Federal do Pará
AGCS	Acordo Geral de Comércio e Serviços
AID	Associação Internacional de Desenvolvimento
AMGI	Agência Multilateral de Garantias de Investimentos
ANDES-SN	Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior – Sindicato Nacional
ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes das IFES
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEPLAR	Centro de Educação Popular
CFI	Corporação Financeira Internacional
CICDI	Centro Internacional para Conciliação de Divergência em Investimentos
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CONAV	Comissão Nacional de Orientação da Avaliação
CONAPES	Comissão Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNPQ	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CONLUTAS	Coordenação Nacional de Lutas
CPA	Comissão Própria de Avaliação
CPC	Centro Popular de Cultura
CPMF	Contribuição Provisória por Movimentação Financeira
CSLL	Contribuição Social por Lucro Líquido
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DIEESE	Departamento Intersindical de Estudos Socioeconômicos
ENADE	Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes
EaD	Ensino à Distância
EAI	Escritório de Avaliação Independente
EPES	Equipe de Assessoria ao Planejamento do Ensino Superior

EBSERH	Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares
EUA	Estados Unidos da América
FED	Federal Reserve
FGP	Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FIES	Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDCT	Fundo Nacional de Desenvolvimento de Ciência e Tecnologia
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNT	Fórum Nacional do Trabalho
FST	Federação Social dos Trabalhadores
GATS	General Agreement on Trade in Services
ICT	Institutos de Ciência e Tecnologia
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBM	Instituto do Banco Mundial
IES	Instituições de Ensino Superior
IEES	Instituições Estaduais de Ensino Superior
IFC	Corporação Financeira Internacional
IGC	Índice Geral de Cursos
IFE	Instituições Federais de Ensino
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IRPJ	Imposto de Renda sobre Pessoa Jurídica
GESTRADO	Grupo de Estudos sobre Políticas Educacionais e Trabalho Docente
HU	Hospital Universitário
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 1996
MARE	Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado
MCP	Movimento de Cultura Popular
MEB	Movimento de Educação de Base
MP	Medida Provisória
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

MST	Movimentos dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
MEC	Ministério da Educação
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
ORUS	Observatório Internacional de Reformas Universitárias
OS	Organizações Sociais
OSCIP	Organizações Sociais de Interesse Público
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento
PAIUB	Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDRE	Plano Diretor da Reforma do Estado
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PIB	Produto Interno Bruto
PISA	Programa Internacional de Avaliação de Estudantes
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PNE	Plano Nacional de Educação
PL	Projeto de Lei
PPGED	Programa de Pós-Graduação em Educação/UFPA
PPP	Parcerias Público-Privadas
PROUNI	Programa Universidade para Todos
PT	Partido dos Trabalhadores
PSDB	Partido da Social-Democracia Brasileira
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PSTU	Partidos Socialista dos Trabalhadores Unificado
REUNI	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
TIC	Tecnologias da Informação e Comunicação
TISA	Trade in Services Agreement
TPE	Todos Pela Educação

SINAES	Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior
STF	Supremo Tribunal Federal
UAB	Sistema Universidade Aberta do Brasil
UFPA	Universidade Federal do Pará
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância e a Adolescência
UFF	Universidade Federal Fluminense
UFPA	Universidade Federal do Pará
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>17</b>
<b>CAPÍTULO 1 - A CRISE DO SISTEMA DO CAPITAL E A EDUCAÇÃO .....</b>	<b>41</b>
1.1 A Crise Estrutural do Sistema do Capital do Último Quartel do Século XX.....	42
1.1.1 A natureza da crise de 2008 e a situação da economia mundial.....	48
1.2 A Reestruturação dos Processos Produtivos como resposta à Crise Estrutural do Sistema do Capital .....	60
1.3 A Globalização, a Nova Ordem Mundial e a Hegemonia Neoliberal .....	66
1.4 Os Organismos Internacionais e o lugar da educação diante da crise .....	72
<b>CAPÍTULO II – O BANCO MUNDIAL E A CONTRARREFORMA DO ESTADO</b>	
<b>BRASILEIRO NOS GOVERNOS LULA DA SILVA .....</b>	<b>90</b>
2.1 O Banco Mundial e a Contrarreforma do Estado da Educação Superior no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002): Privatização e Mercantilização.....	93
2.2 O Banco Mundial e a contrarreforma do Estado brasileiro nos governos Lula da Silva (2003-2010) .....	112
<b>CAPÍTULO III – O BANCO MUNDIAL E A CONTRARREFORMA DA</b>	
<b>EDUCAÇÃO SUPERIOR NO GOVERNO LULA DA SILVA (2003-2010).....</b>	<b>147</b>
3.1 O Grupo Banco Mundial: estrutura e funcionamento da instituição e breve histórico de atuação na área da educação no Brasil.....	148
3.1.1 As Relações entre o Banco Mundial e o Brasil.....	154
3.2 Rumo à Educação “Terciária”: A Concepção de Educação Superior do Banco Mundial e suas interfaces com a Contrarreforma da Educação Superior Brasileira .....	168
3.2.1 As Políticas de Acesso e Financiamento da Educação Superior: o PROUNI, o FIES e o REUNI a serviço do adensamento privatista .....	183
3.2.2 O Lugar da Avaliação na Contrarreforma da Educação Superior .....	208
3.2.3 As Parcerias Público-Privadas como Estratégia de Mercantilização da Produção do Conhecimento e desestruturação da autonomia universitária.....	229
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>248</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>253</b>

## INTRODUÇÃO

Os organismos internacionais, em articulação com governos e frações burguesas locais, cumprem um papel de destaque na formulação e execução das políticas públicas educacionais em países como o Brasil. Há algumas décadas, organismos como o Banco Mundial (BM), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), a Organização Mundial de Comércio (OMC)<sup>1</sup> e a Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) participam, de forma protagônica, da orientação das políticas educacionais nos países periféricos com o objetivo de responder, dentro dos limites do campo educacional e de sua possibilidade de alcance, à crise estrutural do sistema do capital desencadeada nos anos de 1970, uma vez que a educação passou a ser vista não somente como uma importante fronteira econômica a ser explorada, mas também por sua funcionalidade aos grandes capitalistas em formar uma nova geração de trabalhadores que pudessem se adequar, em termos de conhecimentos e técnicas, às novas exigências produtivas e organizacionais de um contexto marcado pela reestruturação dos processos produtivos (crise do fordismo e advento do toyotismo) e por uma forte crise no Estado capitalista.

O Banco Mundial<sup>2</sup> foi criado em 1944, juntamente com o Fundo Monetário Internacional (FMI), na Conferência de Bretton Woods, que em 1944 estabeleceu a “nova” ordem econômica pós II Guerra Mundial, e em 1947 passou a ser um organismo especializado da Organização das Nações Unidas (ONU). A razão de ser do Banco Mundial é prestar assistência financeira e técnica aos países membros com o objetivo de expandir e consolidar sua concepção de desenvolvimento econômico e social de uma economia de mercado dirigida pelos Estados Unidos da América, que detém 18% do capital votante e a presidência do órgão desde seu nascimento. (SGUISSARDI, 2000)

O interesse do Banco Mundial pela educação e outras áreas que vão para além de assuntos econômicos e técnico-financeiros começa a ganhar destaque a partir dos anos de 1960, intensificando-se na década de 1980. Em análise sobre a agenda do Banco Mundial para as políticas educacionais e a questão da governança, Borges (2003) demarca que o balanço

---

<sup>1</sup> Em 1º de janeiro de 1995, os países membros da Organização Mundial de Comércio assinaram o Acordo Geral de Comércio e Serviços, no qual foi incluída a educação na lista de serviços disponíveis a serem livremente comercializáveis pela entidade e os países membros. Para aprofundar o tema, ver Ângela Siqueira (2004b).

<sup>2</sup> O Grupo Banco Mundial compreende: o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), a Corporação Financeira Internacional (IFC), o Organismo Multilateral de Garantia de Investimentos (MIGA), a Associação Internacional de Desenvolvimento (IDA), o Centro Internacional para Resolução de Disputas Internacionais (ICSID) e, mais recentemente, passou para a coordenação do Banco, o Fundo Mundial para o Meio Ambiente (GEF).

das políticas de ajuste estrutural implementadas pelo Banco na África subsaariana na década de 1980 aponta para uma reorientação na agenda e no conteúdo das políticas formuladas pelo organismo para os países periféricos em função das transformações conjunturais de escala global e do fracasso daquelas políticas em termos de impulso ao crescimento econômico, à estabilização política e à redução da pobreza.

A agenda de políticas do Banco Mundial deslocou-se das reformas macroeconômicas *stricto sensu* para as reformas do Estado e da administração pública objetivando promover a “boa governança” e fortalecer a sociedade civil [...] A emergência do conceito de governança no início dos anos de 1990 marca um ponto de inflexão bastante claro na trajetória recente do Banco Mundial. Essa inflexão representa um deslocamento de preocupações de caráter mais técnico, ligadas às reformas burocráticas e ao gerenciamento de política econômica, para temas mais abrangentes, como a legitimidade e o pluralismo político. Embora seja difícil identificar com precisão as razões para essa mudança, não há dúvida de que o malogro da experiência com ajuste estrutural na África Subsaariana teve um papel crucial em impor uma reavaliação das posições defendidas previamente pelo Banco. O fracasso de grande parte das reformas apoiadas pelos SAL’s (Empréstimos de Ajuste Estrutural) durante os anos de 1980 foi analisado no relatório *Sub-Saharan Africa: from crisis to sustainable growth* (1989), que identificou a “crise de governança” como o mais importante fator responsável pelos obstáculos ao desenvolvimento da África. (BORGES, 2003, p. 125-126).

Em dois relatórios publicados no ano de 1999 (*Educational change in Latin American and the Caribbean*<sup>3</sup> e *Education sector strategy*<sup>4</sup>), o Banco Mundial reconhece a importância das reformas educacionais para consolidar a democracia liberal e promover a estabilidade política. Uma população educada, pela concepção e lógica do organismo, terá maior probabilidade de mostrar interesse e envolvimento na condução política do país e, como consequência, será mais capaz de fazer escolhas “corretas” e cobrar a responsabilidade dos políticos quanto às promessas de campanha eleitoral (WORLD BANK, 1999a; 1999b). Além disso, a educação promove o desenvolvimento social, aumentando a coesão da sociedade e oferece melhores oportunidades aos indivíduos. (WORLD BANK, 1999b, p. 5)

Assim, a reforma educacional contribuiria para a estabilidade política, na medida em que garantiria oportunidades iguais a todos os cidadãos. Diante das enormes desigualdades de renda e acesso à educação na América Latina, o Banco considera que as “políticas [educacionais] de inclusão são fundamentais para aumentar a coesão da sociedade e evitar protestos e descontentamento social” (WORLD BANK, 1999a, p. 51). Ou seja, investindo e

<sup>3</sup> Mudança educacional na América Latina e Caribe.

<sup>4</sup> Educação – setor estratégico.

melhorando a qualidade da educação e de outros serviços sociais tornar-se-ia possível manter o apoio dos eleitores às reformas econômicas como a privatização e a liberalização comercial, o que asseguraria a estabilidade política e econômica. (BURKI; EDWARDS, 1996, p. 20)

A influência do Banco Mundial sobre as políticas educacionais, particularmente as voltadas para o ensino superior, no Brasil é bastante significativa tanto em sua concepção quanto em sua operacionalização. Sguissardi (2000) elenca e analisa exemplos e processos concretos que confirmam o alinhamento das políticas educacionais brasileiras com a concepção de educação do BM e seu projeto para a periferia do capitalismo:

A simples leitura dos principais documentos publicados pelo BM seria suficiente para verificar-se a profunda influência de seus diagnósticos e orientações sobre a educação superior junto às políticas públicas da maioria dos países. E isto se dá em áreas como as da legislação, do processo de privatização e diferenciação institucional, do financiamento público e diversificação de fontes de recursos, e da natureza das instituições, entre outras. As razões decorrem da ordem econômico-política hegemônica em termos globais, em que ocorrem a mundialização do capital, a reestruturação produtiva e a crise e reforma minimalista dos Estados nacionais [...] Examinando-se as reformas tópicas em curso no Brasil, que vão da legislação (LDB, Decretos, Portarias Ministeriais, Propostas de Emendas Constitucionais sobre a autonomia, contratos de gestão, projetos de desenvolvimento institucional, etc.) ao financiamento (montantes e percentuais sobre o PIB aplicados em educação superior pelo Fundo Público), passando pela questão da natureza das IES, como já demonstrado por diversos estudos, é inevitável sua associação às diretrizes e recomendações do BM. (SGUISSARDI, 2000, p. 11-12).

Essa “aproximação” entre os documentos formulados pelo Banco e o conteúdo das políticas educacionais no Brasil só pode ser entendido, entretanto, à luz de processos e fenômenos políticos, econômicos e sociais que se dão em âmbito internacional, cujo pano de fundo é a crise estrutural do capitalismo, sua dinâmica de desenvolvimento e os mecanismos de superação da crise.

A reestruturação dos processos produtivos, as reformas de Estado e a globalização são respostas econômicas, políticas e culturais do sistema capitalista à sua própria crise estrutural. Para conter a queda nas taxas de lucro das empresas e o endividamento crescente dos Estados nacionais, o toyotismo e o neoliberalismo buscaram superar o fordismo como paradigma produtivo dominante e o estado de Bem-Estar como modelo de gestão estatal e regulação social. É importante ressaltar que tais padrões de acumulação (fordismo, toyotismo, etc.) ou de modelos de regulação estatal e social (Neoliberalismo, *Welfare State*, etc.) não se verificam em uma dada realidade de forma “pura” e absoluta, mas combinadas e determinadas

pelas especificidades das formações histórico-sociais em que se inserem. Com uma produção flexível e ajustada a uma demanda e a um mercado de trabalho flexível e com um Estado que investisse menos nas áreas sociais e financiasse a acumulação privada por meio do fundo público, passou-se a desenhar um cenário internacional no qual as políticas dos organismos internacionais precisariam se adaptar à nova realidade, sobretudo em sua formulação para os países periféricos que estavam passando por profundas e instáveis transformações, como o fim de ditaduras na América Latina, a consolidação de Estados nacionais na África e da Ásia após os processos de descolonização dos anos 1950 e 1960, a crise da dívida e o agravamento de problemas sociais crônicos como a miséria e o desemprego em todos esses continentes, entre outros.

As consequências dessas mudanças globais sobre a economia, o papel do Estado e o mundo do trabalho atingiram fortemente as áreas sociais, dentre elas a educação superior brasileira.

Lima (2011) analisa como se operou a inserção do Brasil nesse novo contexto internacional, especialmente a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). A relação entre o Banco Mundial, organismo que expressa os interesses e a visão de mundo do grande capital internacional e dos países hegemônicos, e a educação superior brasileira consolida-se na década de 1990 através de um compartilhamento da concepção de educação e de sociedade entre as elites locais e internacionais. A inserção subordinada do Brasil na globalização neoliberal, portanto, não pode ser entendida como uma simples imposição externa ou uma mera subordinação passiva, mas como um acordo entre o capital internacional e frações da burguesia nacional.

A análise dos documentos do BM e das políticas executadas pelos governos Cardoso e Lula da Silva demonstra que está em curso um intenso processo de reforma neoliberal do Estado e da educação superior no Brasil. Não se trata de uma “imposição” dos organismos internacionais ou da subordinação do Brasil às determinações vindas “de fora”, ainda que o mecanismo das condicionalidades esteja presente nos acordos firmados entre os governos brasileiros e o BM, mas de um “compartilhamento” da concepção de educação como “ensino terciário”. O que se evidencia, na primeira década do século 21, é a estruturação de um tipo de universidade adequada à atual etapa de acumulação do capital, particularmente em um país capitalista dependente como o Brasil. Uma estruturação que transita da privatização direta, passando pelo novo modelo de gestão, introduzido pelo padrão gerencial e coroado com a quebra de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e a mercantilização do conhecimento. Um processo que configurou a educação superior como um campo de exploração lucrativa para o capital em crise e aprofundou sua função política, econômica e ideocultural de reprodução da concepção burguesa de mundo. (LIMA, 2011, p.

92).

Florestan Fernandes (1981) analisou como o modo de produção capitalista no Brasil se processou por meio de um padrão de desenvolvimento dependente em termos econômicos, políticos e culturais em relação ao imperialismo, na medida em que a integração do país à economia capitalista mundial e ao sistema internacional de estados se pautou por relações heteronômicas estabelecidas entre o Brasil e os países capitalistas avançados por meio de alianças entre frações burguesas locais dominantes e a burguesia internacional. Esta formação capitalista dependente caracterizou-se em nosso país também pela constituição de um padrão compósito de afirmação da hegemonia burguesa, pois combinou elementos sócioeconômicos e culturais de formações sociais pré-capitalistas, como o escravismo, e as relações sociais e de poder patrimonialistas típicas de uma sociedade dominada pelo latifúndio e pelo coronelismo, com a emergência de um desenvolvimento industrial capitalista avançado e modernizante.

Obviamente, que estas características de nossa formação social faz-se sentir também em nosso sistema educacional. Nosso próprio sistema de educação superior foi criado a partir da reprodução do modelo europeu de universidades, porém de forma fragmentada e empobrecida. Lima (2011), apoiada em Florestan Fernandes, analisa que a criação da universidade brasileira, dada em um primeiro momento através de unidades isoladas, sob o discurso da “modernização” e do “progresso cultural”, serviu essencialmente como instituição reprodutora dos conhecimentos e valores importados das universidades europeias com a finalidade de formar a elite intelectual das classes dominantes brasileiras, bem como, noutro momento posterior de expansão, de capacitar um corpo técnico-profissional capaz de sustentar o padrão dependente do desenvolvimento econômico nacional.

A educação superior no Brasil surgiu como um privilégio social de poucos. Com sua lenta e limitadíssima expansão, na medida em que extrapolava minimamente os limites das fronteiras dos filhos da burguesia e das classes médias, passa a ser uma exigência do capital para qualificação e treinamento da força de trabalho que deveria atender às necessidades do mercado de trabalho ao mesmo tempo em que servia como meio de propagação de valores e da visão de mundo burguesa.

Destes elementos teóricos, Fernandes (1975), ao analisar este nível de ensino, formulou a categoria “colonialismo educacional” para designar o conteúdo político e de classe da educação brasileira, caracterizada pela permanência de um padrão dependente de educação superior. Esse padrão se insere, historicamente, nas lutas de classe, sendo dinamizado por um lado pela pressão dos trabalhadores em educação e estudantes, de um lado, para a destruição

da monopolização do conhecimento pela burguesia e pela democratização das universidades e, por outro lado, pelas exigências de “modernização” da educação superior para atender às necessidades do capital.

Vários estudos (LIMA, 2003; SGUISSARDI, 2000; LEHER, 1998; CORAGGIO, 1996; SIQUEIRA, 2001; KRUPPA, 2000) acerca das influências do Banco Mundial sobre a reforma da educação superior brasileira nos anos de 1990 assinalam que é nessa década que se aprofundam as relações entre este organismo internacional e o governo brasileiro. No que toca à educação superior, por exemplo, documentos como “*La enseñanza superior. Las lecciones derivadas de la experiencia*”, publicado em 1994 pelo Banco Mundial, e “*Estratégia para o Setor Educacional – Documento Estratégico do Banco Mundial: a Educação na América Latina e Caribe*”, de 1999, nortearam com notável destaque as políticas do governo Cardoso, pois a base teórica destes documentos (a teoria do capital humano) e suas diretrizes centrais (diferenciação institucional, diversificação das fontes de financiamento, estreitamento das parcerias público-privadas, mercantilização do conhecimento) foram adotadas pelo MEC com bastante vigor.

O documento *La enseñanza superior: Las lecciones derivadas de la experiencia*, contém as principais orientações para o setor. Situa a crise do ensino superior, num primeiro momento, como resultante da crise fiscal. Porém, ao longo do documento, os propósitos políticos vão sendo explicitados sobrepondo-se, portanto, à questão fiscal. Este documento é paradigmático: constitui-se na matriz das recentes medidas do governo federal. O documento apregoa uma maior diferenciação no ensino superior, demandando a supressão da indissociabilidade entre o ensino e a pesquisa, nos termos do Decreto 2306/97 que distingue as instituições de ensino superior universitárias e os centros universitários, um eufemismo para legitimar as universidades exclusivamente de ensino, como poderá acontecer com a criação de universidades por área do conhecimento (como na transformação dos Cefet’s em universidades especializadas) e como já ocorre nas instituições privadas. O Banco indica os instrumentos para a implementação dessa política, enfatizando a importância de redefinir a autonomia universitária em moldes neoliberais, a saber, uma autonomia que signifique o afastamento do Estado da vida da instituição. (LEHER, 1999, p. 28).

Durante a década de 2000, período que compreende os anos finais do governo Cardoso e os dois mandatos de Lula da Silva, Lima (2011b) afirma que a contrarreforma<sup>5</sup> da educação superior brasileira manteve seus traços de continuidade em relação anos de 1990

---

<sup>5</sup> O conceito de contrarreforma, segundo Behring (2003) e Granemann (2004), pode ser entendido como um conjunto de alterações regressivas nos direitos do mundo do trabalho, visto que, em geral, alteram (em uma perspectiva regressiva) os marcos legais já alcançados em determinado momento pela luta de classe em um dado país.

com a concepção de educação e a estratégia do Banco Mundial para o setor através das parcerias público-privadas e dos contratos de gestão<sup>6</sup>, que resultaram num maior empresariamento e privatização deste nível de ensino.

Em 2015, o INEP divulgou as estatísticas e dados referentes ao Censo da Educação Superior do ano de 2013. O estudo constatou que, apesar do crescimento no total de matrículas no ensino superior brasileiro, atingindo um total de 7.305.977 de matrículas neste nível de ensino, a quantidade de matrículas na rede pública do ensino superior ainda é minoria no Brasil e teve redução na última década. No total, no ano de 2013, 73,5% das matrículas estavam na rede particular, concentração que aumentou, pois em 2003, as faculdades, centros universitários e universidades pagas tinham 71% das matrículas.

Na primeira década dos anos 2000 as intensas mudanças na educação superior em nosso país ocorrem a partir de um conjunto de leis, decretos e medidas provisórias, dentre outros instrumentos jurídico-administrativos, os quais Lima (2011b) elenca como sendo os principais os seguintes: 1) o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (Sinaes), Lei n. 10.861/2004; 2) o Decreto n. 5.205/2004, que regulamenta as parcerias entre as universidades federais e as fundações de direito privado; 3) a Lei de Inovação Tecnológica, Lei n. 10.973/2004; 4) o Projeto de Lei (PL) n. 3.627/2004, que institui o Sistema Especial de Reserva de Vagas; 5) a Lei n. 11.741/2008, que trata da reforma da educação profissional e tecnológica; 6) o Projeto de Parceria Público-Privada (PPP), Lei n. 11.079/2004; 7) o Programa Universidade para Todos (PROUNI), Lei n. 11.096/2005; 8) o Projeto de Lei n. 7.200/2006, que trata da Reforma da Educação Superior e se encontra no Congresso Nacional desde junho de 2006; 9) a política de educação superior a distância, especialmente a partir da criação da Universidade Aberta do Brasil, Decretos n. 5.800/2006 e n. 5.622/2005; 10) o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), Decreto n. 6.096/2007, e o Banco de Professor-Equivalente; 11) o “pacote da autonomia”, lançado em 2010 e composto pela Medida Provisória (MP) n. 495/2010 e pelos Decretos n. 7.232, n. 7.233 e n. 7.234/2010; 12) o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) e 13) a MP n. 520/2010 e a Lei n. 12.550/2011, que criaram a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares. (LIMA, 2011b)

---

<sup>6</sup> Os contratos de gestão designam espécies de contratos celebrados entre órgãos da administração pública, direta e indireta, e entes privados com o objetivo de instituir na gestão pública o controle por resultados e uma maior racionalização financeira. Trata-se de um instrumento de gestão introduzido no Brasil pela Reforma do Aparelho do Estado de meados da década de 1990 e que tem se disseminado na administração pública em virtude da aplicação do programa neoliberal que visa reduzir os gastos públicos com as áreas sociais e aprofundar a lógica empresarial na gestão dos recursos públicos. Para saber mais sobre o significado dos contratos de gestão na educação, ver Amaral (2008).

É importante registrar, ainda que não esteja no escopo desta tese, que há novas medidas que aprofunda o processo de privatização da educação no governo Dilma Roussef, como parte das respostas articuladas pelo governo federal em parcerias com os segmentos empresariais da educação, tais como a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n. 395/2014, que limita a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais aos cursos de graduação, mestrado e doutorado, ou seja, legalizando a cobrança de cursos de especialização, extensão e Mestrado Profissional nas instituições públicas. Além da PEC n. 395/2014, há também a PEC n. 77/2015, que propõe a criação do Código Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, visando regulamentar as parcerias entre as empresas privadas e as Instituições Federais de Ensino (IFE) para o fomento de ciência e inovação. Também se insere nesse rol de projetos de caráter mercantilista. Há ainda o PL n. 4643/2012, que versa sobre a criação do Fundo Patrimonial (*endowment fund*) nas instituições federais de ensino, um fundo financiado pela contribuição de pessoas físicas e jurídicas para custear as IFE. Vale mencionar também a MP n. 676/2015, que torna obrigatória a adesão dos servidores públicos federais à Fundação de Previdência Complementar dos Servidores Públicos Federais (FUNPRESP), um fundo de previdência privado que busca desresponsabilizar o Estado de sua função de garantir o direito à aposentadoria digna para os servidores públicos federais.

Este conjunto de medidas e ações, segundo a autora citada, visa fortalecer o empresariamento da educação superior, sobretudo a partir da implementação das parcerias público-privadas e da operacionalização dos contratos de gestão. As PPP e os contratos de gestão foram dois eixos condutores da contrarreforma do Estado brasileiro levadas a cabo por Bresser Pereira-FHC e Paulo Bernardo-Lula da Silva<sup>7</sup>.

Isso contradiz o discurso do próprio Banco Mundial e dos defensores das políticas educacionais do governo federal para o ensino superior. O excerto a seguir do documento do BM intitulado *Achieving World Class Education in Brazil: The Next Agenda* (2010)<sup>8</sup> demonstra a sintonia entre o governo brasileiro e o organismo multilateral em relação aos rumos das políticas adotadas em nosso país nos últimos anos:

---

<sup>7</sup> Luiz Carlos Bresser Pereira foi Ministro da Administração e Reforma do Estado (MARE) entre 1995 e 1998 durante o primeiro mandato do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, liderando o processo de elaboração das bases da contrarreforma do Estado brasileiro no final dos anos 1990. Paulo Bernardo Silva foi ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão entre 2005 e 2010 durante o governo Lula da Silva, tendo sido um dos ministros mais importantes entre o final do primeiro mandato e todo o segundo mandato do ex-presidente, sendo um dos articuladores e mentores das principais medidas da contrarreforma do Estado no período de Lula da Silva.

<sup>8</sup> Atingindo uma educação de nível mundial: próximos passos.

Apesar de este estudo ser focado na educação básica, também houve avanços na política de ensino superior. O ProUni, um programa adotado em 2004, é um exemplo notável. Projetado para expandir o acesso à educação superior subsidiando os custos de uma universidade privada para estudantes com excelente desempenho provenientes de família de baixa renda, mais de 120.000 estudantes por ano tem sido beneficiados pelo ProUni desde seu lançamento. Ainda assim a taxa de participação de estudantes de baixa renda no nível superior continua muito baixa, o ProUni está ajudando a mudar isso para uma direção positiva. Em outras áreas importantes, o governo Lula continua as iniciativas inovadoras de Cardoso para medir a qualidade da escola secundária a partir de um exame unificado aplicado ao final desta, o ENEM, e estabelecer um ponto de partida para avaliar a qualidade relativa dos programas de educação superior a partir de exames finais para disciplinas chave aplicadas para universitários das graduações de todo o país (Provão, agora denominado ENADE, Exame Nacional de Desempenho de Estudantes). (BANCO MUNDIAL, 2010, p. 20-21).

A política de expansão via isenções fiscais para o setor privado e os exames nacionais de avaliação são os exemplos considerados positivos pelo BM da reforma da educação superior compartilhada pelos governos de Fernando Henrique Cardoso e de Lula da Silva. O entusiasmo com essas medidas tem a ver com o alcance do objetivo de uma diretriz do Banco Mundial para a educação em vários países que é reduzir os gastos públicos com o nível superior e expandir o acesso por meio da iniciativa privada. Em outro trecho do documento, o relatório destaca:

Os dados da OCDE também indicam, no entanto, que as políticas se desenvolveram rapidamente desde 2000, resultando em um aumento significativo no número de estudantes no ensino superior público com um menor aumento nas despesas, houve um declínio de 15% nos gastos por aluno do ensino superior em uma década. No mesmo período, os gastos por aluno primário aumentou mais de 80%. Há pouca dúvida de que a política governamental visa um melhor equilíbrio. Mas a impressionante disparidade dos custos unitários ainda mantém os progressos em perspectiva em ritmo lento. (BANCO MUNDIAL, 2010, p. 48).

Desvendar as conexões entre essas formulações mais recentes do Banco Mundial para a área educacional e as medidas que na última década conformaram a contrarreforma do ensino superior em nosso país, mormente durante o octênio de Lula da Silva, é um importante desafio para (re) pensar o caráter e o rumo das políticas educacionais para este nível de ensino.

Apesar dos importantes estudos já citados e outros que contribuirão substancialmente para elucidar as relações entre este organismo internacional e as reformas educacionais em nosso país, existe a necessidade de estudos mais atuais sobre as influências

dos novos documentos do BM sobre a educação superior no Brasil.

Para analisar as relações entre elaborações do Banco Mundial e as medidas implementadas que constituíram a contrarreforma da educação superior brasileira, far-se-á necessário cotejar o conteúdo da nova legislação que institui os programas e políticas que durante o governo Lula da Silva incidiram sobre o ensino superior brasileiro com os documentos mais recentes, que requerem análise mais minuciosa, além de observar também o volume de financiamentos aprovados pelo BM para os projetos educacionais no Brasil, no período assinalado.

Ou seja, é preciso investigar em que medida as elaborações (diagnósticos e orientações) expressas nos documentos do Banco Mundial para a educação superior brasileira nas últimas duas décadas, em particular na última década em que esteve à frente do governo brasileiro o presidente Lula da Silva, se relacionam com a contrarreforma da educação superior implementada sob o seu governo (2003-2010) no que toca, sobretudo, aos eixos da referida contrarreforma, isto é, financiamento, avaliação e relações público-privadas. Qual a concepção de educação e de educação superior do Banco Mundial? Existe um projeto político-educacional do Banco Mundial para o Brasil? Quais suas características e pressupostos teóricos? Em que medida as políticas que constituíram a contrarreforma da educação superior do governo Lula da Silva foram compartilhadas em sua formulação e implementação pelo Banco Mundial e pelas frações burguesas hegemônicas? Como se deram as relações políticas entre o governo brasileiro, as frações burguesas hegemônicas que operavam no governo, em particular no que tange às políticas de educação superior, e o Banco Mundial no período assinalado?

Essas são as principais questões norteadoras que guiarão nossa investigação acerca das influências do Banco Mundial sobre a contrarreforma da educação superior brasileira no período do governo Lula da Silva.

Realizar uma pesquisa que articule a área de estudos referentes às influências dos organismos internacionais sobre a educação, notadamente o Banco Mundial no caso em tela, com as mudanças em curso no ensino superior brasileiro não é uma tarefa fácil, porém absolutamente indispensável.

A produção científica relativa tanto às políticas educacionais para o ensino superior quanto à influência dos organismos internacionais, bem como da relação entre esses dois aspectos, é bastante incipiente, porém de grande potencial analítico, haja vista que o caráter e as finalidades das políticas educacionais dos últimos governos estão repletas da concepção e do projeto do Banco Mundial e demais organismos internacionais para os países periféricos e

semiperiféricos, conforme assinalado.

Como já mencionamos, vários estudos (LIMA, 2003; SGUISSARDI, 2000; LEHER, 1998; CORAGGIO, 1996; SIQUEIRA, 2001; KRUPPA, 2000) acerca das influências do Banco Mundial sobre a contrarreforma da educação brasileira nos anos de 1990 identificam que é nessa década que se aprofundam as relações entre este organismo internacional e o governo brasileiro.

No entanto, há uma necessidade de atualização das pesquisas sobre a relação entre os organismos internacionais e as políticas públicas educacionais brasileiras na primeira década do século XXI, tendo em vista que as transformações na economia e na política em nosso país e no mundo impactaram sobremaneira a natureza e o sentido dessas políticas. Novos documentos foram escritos, novas categorias e discursos emergiram, novos atores entraram em cena e novas necessidades se impuseram a partir de mudanças históricas de grande importância, como o aprofundamento do processo de mundialização do capital, a localização econômica do Brasil no cenário global, a ascensão de um governo cuja caracterização política é bastante controversa, a consolidação da hegemonia brasileira nas relações políticas entre as nações latino-americanas, entre outras mudanças significativas que necessitam de análises atualizadas.

O ensino superior brasileiro vem passando por sérias transformações em seus diversos aspectos (financiamento, arquitetura acadêmico-curricular, gestão, avaliação, acesso, permanência, carreira de professores e técnicos, etc.), materializadas em políticas que entraram em vigência na última década como o PROUNI, o SINAES, o REUNI, entre outras. As polêmicas na academia e na sociedade envolvendo o Plano Nacional de Educação 2014-2024 e as recentes greves de 2012 e 2015 das universidades federais confirmam que durante a última década, particularmente no período do governo Lula da Silva, há um terreno fértil a ser investigado pelas pesquisas na área da educação. Identificar e analisar em que medida essas medidas tem relação com um organismo internacional, como o Banco Mundial, cujo poder de influência sobre as políticas educacionais dos governos anteriores é considerado consenso, é extremamente relevante na atualidade, haja vista a carência de debates e pesquisas em relação à temática.

Nesse sentido, a pesquisa pretende contribuir no campo específico da produção do conhecimento sobre os organismos internacionais, em nosso caso específico o Banco Mundial e as políticas educacionais.

Dessa forma, perspectiva-se também, por meio da presente pesquisa, ampliar e aprofundar o debate na temática dos organismos internacionais dentro do Grupo de Estudos e

Pesquisas sobre Políticas Educacionais e Trabalho Docente (GESTRADO/UFPA), ao qual sou vinculado desde 2006, sob orientação e coordenação da Professora Dr<sup>a</sup>. Olgaíses Maués, em conjunto com outras pesquisas correlatas a essa, assim como fortalecer a articulação entre grupos de pesquisa do Instituto de Ciências da Educação (ICED) da UFPA e outras instituições que se debruçam sobre as relações entre as políticas educacionais e organismos internacionais com demais grupos de outras instituições que também contribuem nesse debate, quer seja por meio de pesquisas conjuntas e/ou socialização da produção científica.

O objetivo geral desta pesquisa consistiu analisar as relações estabelecidas entre as formulações (diagnósticos e orientações) expressas nos documentos do Banco Mundial sobre a educação superior brasileira e a contrarreforma da educação superior implementada durante governo Lula da Silva, no período de 2003 a 2010. Além deste, definimos também como objetivos específicos: analisar as políticas que constituíram a contrarreforma da educação superior brasileira no governo Lula da Silva (2003-2010) à luz das formulações do Banco Mundial para a educação no período assinalado, com foco na política de financiamento, avaliação e nas relações público-privadas; identificar e analisar a concepção e o projeto de educação e de educação superior do Banco Mundial para o Brasil expressos em seus documentos elaborados na primeira década do novo século; e identificar e analisar as relações e mediações existentes entre o discurso e ação do Banco Mundial, do governo e das frações burguesas dominantes sobre as políticas educacionais para o ensino superior brasileiro no período de 2003-2010.

A hipótese inicial com a qual trabalhamos em nossa pesquisa é a de que o Banco Mundial, em articulação com as frações burguesas locais hegemônicas no comando do governo, cumpriu importante papel na definição e no conteúdo das políticas que constituíram a contrarreforma da educação superior durante o governo Lula da Silva, aprofundando as relações com o governo brasileiro, com o objetivo de ampliar a abertura econômica ao capital privado do setor da educação superior por meio da expansão das IES privadas e de manter um padrão de financiamento público deste nível de ensino que não onerasse o Estado, impulsionando ainda a tendência ao empresariamento do ensino superior público por meio do estabelecimento dos contratos de gestão e das parcerias público-privadas.

Do ponto de vista do método, Kosik (2002) define com bastante propriedade a relação sujeito-objeto no processo do conhecimento e como se estabelece o movimento dialético entre o pesquisador e os fenômenos sociais na construção do conhecimento.

O processo de conhecimento da realidade não se dá de maneira imediata. Segundo Kosik (2002), é necessário um *détour* (desvio) para se atingir a essência ou a “coisa em si” de

um dado fenômeno do mundo social. E este *détour* é exatamente o método científico do materialismo histórico-dialético que busca captar o movimento real, as relações internas dos fenômenos da realidade com vistas à reconstrução da totalidade como concreto pensado.

O enunciado marxiano segundo o qual o “concreto é concreto porque é a síntese de múltiplas determinações, isto é a unidade do diverso” (1974, p. 122) apresenta com rigor a natureza da construção do conhecimento sobre a realidade do ponto de vista do materialismo histórico-dialético. Neste mesmo texto, Marx (1974) expõe como construiu seu método de análise da economia política e sua noção de concreto, acima exposto:

Ao estudarmos um determinado país do ponto de vista da sua economia política, começamos por analisar a sua população, a divisão desta em classes, a cidade, o campo, o mar, os diferentes ramos da produção, a exportação e a importação, a produção e o consumo anuais, os preços das mercadorias, etc. Parece correto começar pelo real e o concreto, pelo que se supõe efetivo; por exemplo, na economia, partir da população, que constitui a base e o sujeito do ato social da produção no seu conjunto. Contudo, a um exame mais atento, tal revela-se falso. A população é uma abstração quando, por exemplo, deixamos de lado as classes de que se compõe. Por sua vez, estas classes serão uma palavra oca se ignorarmos os elementos em que se baseiam, por exemplo, o trabalho assalariado, o capital, etc. (...) Por conseguinte, se começássemos simplesmente pela população, teríamos uma visão caótica do conjunto. (...) Aqui chegados, teríamos que empreender a viagem de regresso até encontrarmos de novo a população - desta vez não teríamos uma idéia caótica de todo, mas uma rica totalidade com múltiplas determinações e relações. Tal foi historicamente, a primeira via adotada pela economia política ao surgir. Os economistas do século XVII, por exemplo, partem sempre do todo vivo: a população, a nação, o Estado, vários Estados, etc.; no entanto, acabam sempre por descobrir, mediante a análise, um certo número de relações gerais abstratas determinantes, tais como a divisão do trabalho, o dinheiro, o valor, etc. Uma vez fixados e mais ou menos elaborados estes fatores, começam a surgir os sistemas econômicos que, partindo de noções simples - trabalho, divisão do trabalho, necessidade, valor de troca - se elevam até ao Estado, à troca entre nações, ao mercado universal. Eis, manifestamente, o método científico correto. (MARX, 1974, p. 121-122).

A aproximação da essência de um objeto de estudo ocorre a partir da aparência ou da expressão fenomênica deste objeto que, ao mesmo tempo em que a esconde, mostra-se como o caminho para se chegar à essência. É através do contato do homem pensante com o que é real, concreto, que se torna possível a internalização desse mundo concreto na mente humana. Para que essa internalização não se estabeleça de forma caótica, é necessária a fragmentação do todo, ou seja, a análise das múltiplas partes constitutivas do objeto, sempre guiado pela teoria, para, em seguida, realizar o movimento de abstração dessas partes e sua consequente transformação em objeto do pensamento humano, ou em concreto pensado, a partir da síntese

determinada pela relação das múltiplas partes.

O processo de conhecimento de um objeto, entretanto, não se dá sem a destruição do que Kosik chama de mundo da pseudoconcreticidade, que nada mais é do que o campo das ideologias, discursos e representações falsas da realidade, o ambiente cultural do senso comum e da ciência burguesa. Tal processo de conhecimento tem por finalidade a construção de conceitos que possibilitam a mediação entre o pensamento e a realidade concreta.

O conceito da coisa é compreensão da coisa, e compreender a coisa significa conhecer-lhe a estrutura. A característica precípua do conhecimento consiste na decomposição do todo. A dialética não atinge o pensamento de fora para dentro, nem de imediato, nem tampouco constitui uma de suas qualidades; o conhecimento é que é a própria dialética em uma das suas formas; o conhecimento é a decomposição do todo. O “conceito” e a “abstração”, em uma concepção dialética, têm o significado de método que decompõe o todo para reproduzir espiritualmente a estrutura da coisa, e, portanto, compreender a coisa. (KOSIK, 2002, p. 18).

No âmbito da pesquisa educacional, Frigotto (1991) divide a teoria do conhecimento em três partes que se complementam e só apresentam sentido se utilizadas conjuntamente. Para o autor, o marxismo se configura, simultaneamente, como uma postura, um método e uma práxis.

O marxismo como método de investigação, inicialmente, não tem como premissa a garantia da objetividade e da neutralidade. Mas aqui começa a aparecer a inter-relação entre a postura e o método. O método se constitui como caminho necessário que favorece o processo de apreender o real, reproduzir o movimento real do objeto, o seu desenvolvimento e transformação (FRIGOTTO, 1991). Por isso a necessidade de rupturas com as formas tradicionais de explicação da realidade – a ideologia dominante, burguesa, assim como as concepções religiosas.

Estabelecidas estas rupturas, Frigotto (1991) demonstra os caminhos que a pesquisa necessita percorrer. O método de investigação é o momento de “recolher a ‘matéria’ em suas múltiplas dimensões”, apreendendo, dessa forma, o específico, a parte e suas relações com o todo. A organização da pesquisa, na forma de teoria, é feita pelo método de exposição que “busca ordenar de forma lógica e coerente a apreensão que se fez da realidade estudada” (FRIGOTTO, 1991, p. 80).

As categorias marxianas fundamentais a partir das quais se estrutura a construção teórica são: historicidade, totalidade, contradição e mediação. Em nossa investigação, trabalhamos com essas 4 categorias fundamentais no processo de pesquisa e exposição dos

resultados.

A historicidade é a marca da atividade dos seres humanos objetivada na realidade concreta. A historicidade, como categoria ontológica do ser social, está presente no processo de construção do conhecimento em razão das relações determinadas no tempo e no espaço, isto é, historicamente, que se estabelecem entre o sujeito e o objeto.

A totalidade representa uma unidade de complexos que compõem a realidade, uma multiplicidade de determinações que se inter-relacionam dialeticamente. Para Lukács (1979), a totalidade, tal como a historicidade, constitui-se num dos fundamentos ontológicos da realidade concreta.

Onde a totalidade não é um fato formal do pensamento, mas constitui a reprodução mental do realmente existente, as categorias não são elementos de uma arquitetura hierárquica e sistemática; ao contrário, são na realidade ‘formas de ser, determinações da existência’, elementos estruturais de complexos relativamente totais, reais, dinâmicos, cujas inter-relações dinâmicas dão lugar a complexos cada vez mais abrangentes, em sentido tanto extensivo quanto intensivo. (LUKÁCS, 1979, p. 28).

Em relação à categoria “contradição”, esta não poderia ser deixada de fora de uma abordagem marxiana. A contradição é o princípio básico do movimento, seja na natureza, seja na sociedade. A contradição, portanto, é própria da realidade, como dimensão concreta da sua totalidade. O real está em permanente movimento de construção do novo, de autoconstrução e de superação. O novo só pode nascer a partir do velho, por meio de relações de antagonismos e negação de seus elementos constituintes. Neste movimento, no qual ocorre tanto rupturas quanto continuidades em relação à realidade anterior, uma nova síntese é produzida, o novo.

E a mediação, por sua vez, só pode ser compreendida como a relação necessária entre os complexos ou determinações sociais. A totalidade do real se constitui pelas relações de interdependência, isto é, mediações, das esferas que compõem a vida social. Não há mecanicismo na forma como a totalidade se expressa nos fenômenos e processos sociais particulares. As mediações conferem historicidade e rigor ao processo de construção do conhecimento.

A reconstrução da totalidade no pensamento nesta investigação partiu da análise ou da decomposição da totalidade por meio do estudo em profundidade de algumas categoriais conceituais que são centrais para o entendimento das relações entre as alterações na educação superior e as políticas do Banco Mundial para o Brasil nas últimas duas décadas.

Entender fenômenos como a globalização, a reestruturação dos processos produtivos

e a crise do capital é indispensável para estabelecer os *links* com a realidade concreta das modificações na legislação e nas políticas para a educação superior no Brasil a partir das elaborações (documentos) e da intervenção do Banco Mundial e da legislação educacional brasileira durante o período de 2003 a 2010. A pesquisa, portanto, se constitui de tipo bibliográfica e documental. Partimos destes conceitos e dos autores acima citados em relação aos fenômenos sociais, políticos e econômicos mais gerais e investigamos outros conceitos e processos que medeiam a forma como o Banco Mundial e os organismos internacionais interferem na dinâmica socioeconômica e educacional de países como o Brasil.

É importante também nos referenciar em Lima (2003) que analisa a reforma do estado e da educação superior impulsionada a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso. Tal reforma, para a autora, segue as indicações dos “organismos coletivos do capital”, tais como Banco Mundial, e isto implica na manutenção do padrão dependente que a educação superior no Brasil apresenta em sua história. O duplo movimento de ampliação do “empresariamento” das instituições de ensino superior públicas e a forte expansão do setor privado, por meio da liberalização do setor privado pautada na diversificação e na diferenciação institucional, garante a inserção do capital na educação superior.

A relação que se estabelece aqui, entre o objeto de pesquisa – a contrarreforma da educação superior brasileira - e a totalidade em que esta se insere não se processa de forma imediata e formal, mas sim mediada por determinações da realidade, que é contraditória, complexa e cindida por uma disputa de dois projetos principais de sociedade que são antagônicos e historicamente determinados de duas classes sociais – classe dos capitalistas e classe trabalhadora.

O materialismo histórico-dialético como práxis objetiva afirma que a crítica não se sustenta pela simples crítica. O processo de investigação não pode ser fruto de ato diletante do pesquisador. Por isso, este deve ter posicionamento claro no fenômeno maior da luta de classes presente na sociedade.

As categorias empíricas selecionadas para análise, conforme definido nos objetivos específicos deste trabalho, foram: financiamento, avaliação e relações público-privadas. Tanto as medidas que constituem a contrarreforma da educação superior do governo Lula da Silva quanto os documentos do Banco Mundial que tratam das orientações para este nível de ensino na primeira década dos anos 2000 centram-se sobre estes três eixos que necessitam de análise mais minuciosa. As principais políticas implementadas o período de 2003 a 2010, quais seja, PROUNI, REUNI, SINAES, Lei de Inovação tecnológica, a regulamentação das relações entre as IES e as Fundações de Direito Privado, confirmam a centralidade destas categorias

selecionadas.

Os meios para “recolher a matéria” de que nos utilizaremos, isto é, o modo da *coleta de dados*, foi, além da revisão bibliográfica, centralmente a pesquisa documental dos documentos do Banco Mundial e da legislação que tratam da contrarreforma da educação superior no Brasil durante o governo Lula da Silva.

Sistematizar a produção do Banco Mundial, da legislação educacional brasileira e analisá-la criticamente, buscando captar as intencionalidades e concepções subjacentes aos discursos, cotejando-os com as transformações operadas na materialidade do ensino superior foi um instrumento fundamental para logarmos êxito em nossa investigação.

Apesar dos importantes estudos já citados e outros que contribuíram substancialmente para desvelar as relações entre este organismo internacional e as reformas educacionais em nosso país, existe uma necessidade de mais estudos sobre os impactos das políticas e da concepção de educação do BM sobre a educação (particularmente a educação superior) no Brasil. Isto se deve menos à falta de potencial analítico da temática do que de interesse por parte dos pesquisadores da área em investigar a questão, senão vejamos: a rigor, em pesquisa realizada no sítio do banco sobre o setor da educação no Brasil foram encontrados 52 documentos<sup>9</sup> que tratam de alguma forma da situação educacional no Brasil a partir de diagnósticos e proposições variadas para os mais diversos níveis e modalidades de ensino. Da pré-escola ao ensino superior, passando pelo problema da inovação tecnológica, do financiamento, da gestão, da avaliação, dentre outros temas.

Desses 52 documentos, dentre os quais 20 são publicações, 16 são *working papers*, 14 são artigos de jornais e 2 são outros tipos de estudos, 25 foram elaborados no período do governo Lula da Silva, porém apenas 5 abordam de forma mais ou menos direta o tema da educação superior. São eles: *Achieving World Class Education in Brazil: The Next Agenda* (2010), *The Challenge of Establishing of World-Class Universities* (2009), *Tertiary Education and Learning in Brazil* (2009), *Conhecimento e Inovação para a Competitividade* (2008) e o *Construir Sociedades del Conocimiento: Nuevos Desafios para la Educación Terciária* (2003). Nos demais documentos, que abordam a temática da educação, discutem-se outras questões como financiamento da educação primária, impacto do Prova Brasil, propostas de metodologias que desenvolvam processos de aprendizagem permanente, formação de

---

<sup>9</sup> Link da pesquisa <<http://documents.worldbank.org/curated/en/docsearch?query=brazil>>. Acesso em: 01 mar. 2013. Há que se considerar, dentre esses 52 documentos, que alguns artigos possuem outro foco, apenas citam de maneira bastante breve aspectos da realidade educacional brasileira sem se aprofundar sobre a temática. Outros documentos, além disso, são apenas traduções uns dos outros. Foram pesquisados documentos nas seguintes línguas: inglês, espanhol, português e francês.

professores no Ceará e outros estudos específicos sobre experiências educacionais municipais e estaduais que contam com o financiamento e assessoria técnica do Banco Mundial. Alguns documentos focados sobre aspectos da política econômica e social do governo brasileiro tratam de forma transversal o tema da educação superior. Também consideramos importante analisar estes documentos em virtude de que nestes documentos transparecem elementos centrais da concepção e do projeto de educação do Banco Mundial para a educação superior no Brasil.

A análise dos documentos da primeira década do século XXI, citados no parágrafo anterior, é uma novidade desta pesquisa, os quais ainda não foram estudados, de conjunto, pelos pesquisadores da área das políticas educacionais. Estes documentos atualizam avaliações e diretrizes, por isso sua análise é muito importante. Também foram analisados alguns documentos da década de 1990 que tratam da questão educacional no Brasil e que tiveram incontestável influência sobre os rumos das políticas para educação superior em nosso país na década seguinte, tais como *Estratégia para o setor educacional – documento estratégico do Banco Mundial: a educação na América Latina e Caribe* (1999) e *La enseñanza superior – las lecciones derivadas de la experiencia* (1995).

Além disso, foram analisados subsidiariamente os Relatórios sobre o Desenvolvimento Mundial, que são elaborados anualmente e contém informações e análises de grande potencial uma vez que estes documentos atualizam a avaliação de conjuntura do BM e expressam sua concepção de Estado, Desenvolvimento Econômico e Social, entre outras noções fundamentais para o entendimento de sua concepção de educação. Os documentos que foram objeto de análise desta pesquisa são:

**Quadro 1 - Quadro de documentos do Banco Mundial selecionados para análise**

<b>Título do documento</b>	<b>Ano</b>
Achieving world class education in Brazil: the next agenda	2010
Tertiary Education and Lifelong Learning in Brazil	2009
Conhecimento e Inovação para a Competitividade	2008
Construir Sociedades del Conocimiento: Nuevos Desafios para la Educación Terciária	2003
Brasil justo, competitivo e sustentável. Contribuições para o debate	2003
Higher Education in Brazil: Challenges e Options	2002
Education sector strategy	1999

Fonte: Elaboração do autor.

Para analisar as influências dos documentos do Banco Mundial sobre a contrarreforma da educação superior brasileira, foi necessário cotejar o conteúdo da nova legislação que institui os programas e políticas que durante o governo Lula da Silva incidiram

sobre o ensino superior brasileiro com os documentos indicados.

Em relação à legislação que trata da educação superior no governo Lula da Silva (2003-2010), analisamos as legislações que constituíram a contrarreforma e cotejamos seu conteúdo com os documentos do Banco Mundial que selecionamos para analisar. Os marcos legais que iremos estudar são:

**Quadro 2 - Quadro dos documentos referentes à legislação educacional do Brasil selecionados para análise**

<b>Legislação</b>	<b>Ano</b>
Lei n. 12.550/2011 (cria a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSEH)	2011
Medida Provisória n. 520/2010 (EBSEH)	2010
Decreto n. 7.234/2010 (Pacote da Autonomia)	2010
Decreto n. 7.233/2010 (Pacote da Autonomia)	2010
Decreto n. 7.232/2010 (Pacote da Autonomia)	2010
Portaria Normativa Interministerial n. 224/2007 (Banco de professor-equivalente)	2007
Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), Decreto n. 6.096/2007	2007
PL n. 7.200/2006 (Projeto de Lei da Reforma Universitária)	2006
Programa Universidade para Todos (PROUNI), Lei n. 11.096/2005	2005
Projeto de Parceria Público-Privada (PPP), Lei n. 11.079/2004	2004
Lei de Inovação Tecnológica n. 10.973/2004	2004
Portaria Interministerial n. 177 (FIES)	2004
Decreto n. 7.423/2010 (Regulamenta as relações entre as IES e as Fundações de Apoio)	2004
Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (SINAES), Lei n. 10.861/2004	2004

Fonte: Elaboração do autor.

Em relação à *análise dos dados*, lançamos mão da *análise crítica do discurso* como instrumento teórico-metodológico para investigar os nexos existentes entre os documentos do Banco Mundial e a legislação que corporifica a contrarreforma da educação superior brasileira.

A análise crítica do discurso é uma das variantes da análise do discurso como campo do saber que estuda as relações entre a linguagem e a sociedade. Segundo Caregnato e Mutti (2006) existem pelo menos 57 vertentes da análise do discurso, inspiradas nas mais distintas tradições teóricas. O que há de comum entre todas elas, porém, é que:

O que esses diferentes estilos parecem ter em comum, ao tomar como objeto o discurso, é que partilham de uma rejeição da noção realista de que a linguagem é simplesmente um meio neutro de refletir, ou descrever o mundo, e uma convicção da importância central do discurso na construção da vida social. (CAREGNATO; MUTTI, 2006, p. 680).

Pode-se situar o surgimento da chamada Análise do Discurso (AD) em fins dos anos

1960 em função das insuficiências de uma análise de texto que se vinha praticando e que se pautava prioritariamente por uma visão conteudista.

Diferentemente, segundo Rocha e Deusdará (2005), da problemática da discursividade surgida com as contribuições da Análise do Discurso (AD), a qual propõe o entendimento de um plano discursivo que articula linguagem e sociedade, entremeadas pelo contexto ideológico.

Ao contrário, uma abordagem discursiva como a que adotamos não pode negligenciar a espessura que entremeia a relação entre o texto e seu entorno, visando predominantemente ao debate do modo como a enunciação é capaz de inter-relacionar ‘uma organização textual e um lugar social determinados. (ROCHA; DEUSDARÁ, 2005, p. 315).

Como a língua é a forma de materialização da fala e o discurso produzido pela fala sempre terá relação com o contexto sócio-histórico, é possível por meio da análise do discurso buscar o sentido oculto e as determinações ideológicas presentes nos documentos do Banco Mundial, sua visão de mundo e seu projeto de sociedade e educação para o Brasil.

Caregnato e Mutti (2006) explicam bem o objetivo da utilização deste tipo de técnica (e concepção) de análise de dados:

A AD trabalha com o sentido e não com o conteúdo do texto, um sentido que não é traduzido, mas produzido; pode-se afirmar que o *corpus* da AD é constituído pela seguinte formulação: ideologia + história + linguagem. A ideologia é entendida como o posicionamento do sujeito quando se filia a um discurso, sendo o processo de constituição do imaginário que está no inconsciente, ou seja, o sistema de ideias que constitui a representação; a história representa o contexto sócio histórico e a linguagem é a materialidade do texto gerando “pistas” do sentido que o sujeito pretende dar. Portanto, na AD a linguagem vai além do texto, trazendo sentidos pré-construídos que são ecos da memória do dizer. (CAREGNATO; MUTTI, 2006, p. 680).

Norman Fairclough (2005) é uma das referências dentro da chamada análise crítica do discurso. Nos anos de 1990, devido algumas limitações apontadas sobre a Análise do Discurso, Van Dijk, Fairclough e Wodak, através da publicação da Revista *Discourse and Society* desenvolveram a chamada Análise Crítica do Discurso.

A Análise Crítica do Discurso (ACD) propõe-se a estudar a linguagem como prática social e, para tal, considera o papel crucial do contexto. Pedrosa (2007) explica que:

Esse tipo de análise se interessa pela relação que há entre a linguagem e o poder. É possível defini-la como uma disciplina que se ocupa,

fundamentalmente, de análises que dão conta das relações de dominação, discriminação, poder e controle, na forma como elas se manifestam através da linguagem (WODAK, 2003). Nessa perspectiva, a linguagem é um meio de dominação e de força social, servindo para legitimar as relações de poder estabelecidas institucionalmente. (PEDROSA, 2007, p. 01).

Levar em conta os processos e estruturas sociais que dão base à produção de um texto é a característica central dessa abordagem teórico-metodológica do discurso, daí a relevância de categorias como poder, dominação e ideologia nas investigações referenciadas pela Análise Crítica do Discurso.

Tendo em vista este caráter crítico desta vertente de Análise do Discurso, a Análise Crítica do Discurso destaca a necessidade de uma abordagem interdisciplinar, pois não é possível entender como opera a linguagem na constituição das relações de poder e nas organizações sociais sem uma base teórica advinda das ciências sociais, da filosofia e da história.

Um aspecto importante da Análise Crítica do Discurso diz respeito ao fato de que o discurso é pensado como modo de ação que, por sua relação dialética com a estrutura social, permite investigar as práticas discursivas como formas materiais de ideologia. Sendo dialética a relação entre discurso e estrutura social, não pode ser simplificada por leituras mecanicistas ou deterministas. Para Fairclough (2005), a mudança social não se resume à mudança no discurso. Existem mudanças na vida social que são, em certa medida, mudanças no discurso sem serem apenas mudanças discursivas, mas ao mesmo tempo há mudanças no plano do discurso que não significam mudanças reais na sociedade, como as de motivação retórica.

Um exemplo de uso da Análise Crítica do Discurso em estudo de Barreto e Leher (2008) sobre as influências das elaborações do Banco Mundial sobre a educação no Brasil atestam a viabilidade deste instrumento de análise nas pesquisas em educação:

Sem dúvida, escolhas lexicais implicam mudanças nas formulações, seja por neologismos criados para dar conta de novos aspectos da realidade, seja por palavras e expressões que, já cunhadas e conhecidas, são apropriadas em diferentes discursos, contextos e matrizes conceituais. É o caso da expressão “sociedade civil” em textos recentes do Banco Mundial (doravante BM), em sentido evidentemente diverso do conceito gramsciano. Entretanto, as questões discursivas não se esgotam no plano do vocabulário. Aspectos sintáticos e pragmáticos não podem ser desconsiderados em qualquer análise que pretenda abranger as relações intertextuais. Palavras e expressões podem ser investidas de sentidos diferentes em função de quem as pronuncia, a quem são dirigidas, onde e em que circunstâncias. Em resumo, os sentidos são determinados pelas múltiplas condições da sua produção: das macro-históricas às circunstanciais. (BARRETO; LEHER, 2008, p. 424).

Sendo a relação entre discurso e estrutura social uma relação dialética, tem-se que tanto o discurso pode ser reflexo de uma realidade mais profunda, como pode também ser a representação, de forma idealizada, do substrato social a que lhe corresponde. O ordenamento discursivo de uma sociedade decorre de uma prática social que está fincada em estruturas e processos sociais materiais. Fairclough (2005) encara o discurso como prática política e ideológica. Enquanto prática política, o discurso mantém e transforma relações de poder. Enquanto prática ideológica, o discurso constitui, naturaliza e também transforma os significados do mundo e das coisas nas diferentes posições das relações de poder.

Utilizamos como procedimento de análise e interpretação dos documentos do Banco Mundial e da legislação selecionados para análise as categorias “intertextualidade” e “interdiscursividade”, que são ferramentas bastante exploradas pela Análise Crítica do Discurso, pois elas permitem analisar as relações de um texto ou de um discurso em relação direta ou indireta com outros textos e/ou discursos. Como afirma Bakhtin (2000), todo texto “responde” a textos anteriores e se antecipa a textos posteriores.

Por interdiscursividade e intertextualidade, entende-se a propriedade que os textos têm de conter fragmentos de outros textos. A intertextualidade pode ser *manifesta*, quando o texto recorre explicitamente a outros textos, isto é, o texto constitui-se de fragmentos de outros textos, e *constitutiva* ou *interdiscursividade*, quando há uma constituição heterogênea dos textos através de elementos das ordens do discurso de outros textos.

Normalmente, no processo de produção de um texto, a intertextualidade aparece acentuando a historicidade de outros textos, com o autor fazendo alusões ao que já foi produzido sobre o tema. No processo de distribuição, a intertextualidade costuma ser útil para explorar redes relativamente estáveis em que os textos de uma mesma temática se movimentam, buscando dar divulgação ao texto, e no processo de consumo, a intertextualidade contribui ao destacar que não é unicamente “o texto” que molda a interpretação, porém, também os outros textos que os intérpretes (os leitores) trazem ao processo de interpretação.

Para Fairclough (2005) este recurso da intertextualidade se inscreve no que em Análise Crítica de Discurso se denomina de análise tridimensional, isto é, tomando o objeto de investigação simultaneamente como um texto (análise linguística), uma prática discursiva (análise da produção e interpretação textual) e uma prática social (análise social).

Pedrosa (2005) explica que para atender a esse modelo tridimensional

[...] deverão ser consideradas três perspectivas analíticas, a

multidimensional, a multifuncional e a histórica: a primeira, para avaliar as relações entre mudança discursiva e social e, também, para relacionar as propriedades particularizadas de textos às propriedades sociais de eventos discursivos; a segunda, a multifuncional, para averiguar as mudanças nas práticas discursivas que contribuem para mudar o conhecimento, as relações e identidades sociais; finalmente, a histórica, para discutir a “estruturação ou os processos ‘articulatórios’ na construção de textos e na constituição, em longo prazo, de ‘ordens de discurso’”. (PEDROSA, 2005, p. 47).

O modelo de análise tridimensional do discurso pressupõe a distinção e ao mesmo tempo a articulação entre “descrição” (análise textual) e “interpretação” (prática discursiva). Fairclough recomenda considerar como “descrição” os casos em que mais se destaquem os aspectos formais do texto, mas buscando evidenciar também os processos produtivos e interpretativos do discurso.

Na análise interpretativa do discurso, um ponto a ser destacado é a hegemonia, na acepção *gramsciana* do conceito, isto é, da hegemonia como exercício da liderança (a direção intelectual e moral) e da constituição de alianças entre segmentos sociais, numa perspectiva de classe, em vários domínios de uma sociedade (econômico, político, cultural e ideológico).

A produção, a distribuição e o consumo de textos são, na realidade, um aspecto da luta hegemônica, que contribui ou para a manutenção ou para a transformação da ordem do discurso hegemônico e/ou das relações sociais e assimétricas existentes.

Outra consideração metodológica a ser feita nos estudos pautados pela Análise Crítica do Discurso diz respeito à variedade de enfoques no que toca à obtenção de dados. Mesmo assim, Pedrosa (2005) apresenta, didaticamente, os seguintes passos metodológicos: a) primeiras seleções de dados; b) primeiras análises; c) identificação dos indicadores para conceitos concretos; d) elevação dos conceitos a categorias; e) reunião de novos dados com base nos primeiros resultados (amostra teórica). Após trabalhar a seleção dos dados, parte-se para a análise e a exposição dos resultados.

Em relação à análise, ainda, Fairclough (2005) reputa como tarefa difícil definir qual sequência do nível de análise a se proceder, se a análise textual, se a discursiva, ou se a social, pois essas três dimensões vão estar superpostas na prática. Contudo, ele sugere que adotar uma sequência é sempre importante para coordenar o resultado. Para Meurer (2000)

Não há um consenso sobre onde iniciar a análise de um texto, se ao nível dos componentes linguísticos, isto é, o texto em si, e das práticas discursivas envolvidas, ou se ao nível das práticas socioculturais associadas ao uso do texto, sendo possível iniciar com qualquer um desses níveis. (MEURER, 2000, p. 161).

Com base nestes procedimentos metodológicos, procurou-se ser coerente com o método do materialismo histórico-dialético, o qual, como já dito, representa uma postura específica de olhar e agir no mundo, que traz subjacente uma visão de ser humano e de mundo. Nessa perspectiva tem-se a clareza de que o conhecimento científico não é neutro, e sim política e socialmente interessado. Trata-se de um conhecimento que subsidia e é ele próprio fruto da transformação social.

## CAPÍTULO 1 - A CRISE DO SISTEMA DO CAPITAL E A EDUCAÇÃO

Não é possível desvendar as conexões existentes entre a contrarreforma da educação superior levada a cabo durante o octênio do governo Lula da Silva (2003-2010) e as elaborações do Banco Mundial sobre a educação brasileira sem antes traçar um quadro teórico e histórico que explique a natureza, a extensão, o funcionamento, a profundidade e o sentido da atual crise do sistema do capital.

As políticas públicas em geral, assim como as políticas educacionais em particular, não são fruto apenas das ideias e dos desejos dos seus formuladores. Há condicionantes históricos objetivos que limitam e, dependendo das opções políticas dos governantes e da relação de forças entre as classes sociais, induzem tanto o conteúdo quanto a forma de implementação das políticas em um determinado espaço-tempo. A configuração e o grau de desenvolvimento das forças produtivas e das relações sociais de produção no Brasil e no mundo constituem condicionantes fundamentais para o entendimento das razões da elaboração e execução de um conjunto determinado de políticas públicas.

A atual crise do sistema do capital, como denomina Mészáros, é encarada pelos próprios formuladores das políticas educacionais tanto como ponto de partida de suas análises quanto como objetivo a ser superado, isto é, como resposta à crise mesma.

O papel social conferido à educação pela sociedade do Capital diz respeito à estratégia de manutenção e reprodução das relações sociais de produção capitalistas através da inculcação de ideias, valores, sentimentos e atitudes por meio da educação, seja nos ambientes educativos formais, seja no conjunto da vida social.

Neste capítulo, buscamos estabelecer os *links* entre a atual crise do sistema do capital e o lugar conferido à educação pelos organismos internacionais, que são os agentes especializados dos governos imperialistas e das grandes empresas transnacionais para diversos assuntos e que representam os interesses do capital em âmbito mundial, bem como objetivamos traçar o cenário histórico e o quadro teórico que fornecem as explicações que serviram de pano de fundo para o desenvolvimento de toda a nossa tese.

Para tanto, organizamos o capítulo nos seguintes itens: “A Crise Estrutural do Sistema do Capital do Último Quartel do Século XX”, tópico no qual discutiremos os aspectos fundamentais da crise estrutural do sistema do capital desatada nos anos de 1970 do século XX quando do choque do petróleo e traçaremos em perspectiva histórica a evolução da crise até o final dos anos de 1990. Em seguida, analisamos no subtópico “A natureza da crise de 2008 e a situação da economia mundial” as características da crise atual do modo de

produção capitalista, elemento condicionante para o entendimento da política do Banco Mundial e do governo brasileiro para a educação superior. Em seguida, no item “A Reestruturação dos Processos Produtivos como Resposta à Crise Estrutural do Sistema do Capital”, abordaremos teoricamente o processo e o significado da crise do fordismo e o advento do toyotismo como padrão de acumulação dominante em face à crise do capital; No tópico “A Globalização, a Nova Ordem Mundial e a Hegemonia Neoliberal”, debateremos os efeitos e, ao mesmo tempo, as respostas políticas das potências imperialistas e da burguesia internacional diante da crise do capitalismo, o que resultou no processo de globalização capitalista, engendradora de uma nova ordem mundial a partir do fim da guerra fria, da restauração do capitalismo nos ex-Estados operários burocratizados<sup>10</sup> e da ofensiva neoliberal como paradigma hegemônico nas reformas dos Estados nacionais. Por fim, passa-se à conclusão do primeiro capítulo com o tópico “Os Organismos Internacionais e o lugar da educação diante da crise” em que, estabelecidas as bases teóricas e históricas da crise do capital, discutimos o papel dos organismos internacionais e a estratégia destes órgãos para a educação diante da crise.

### **1.1 A Crise Estrutural do Sistema do Capital do Último Quartel do Século XX**

O choque do petróleo<sup>11</sup> de 1973 representa um marco que delimita a última grande crise econômica do sistema do capital do século XX cujos fatores determinantes e desdobramentos se fazem sentir ainda na crise em sua manifestação atual.

As crises econômicas são inerentes à dinâmica de funcionamento do modo de produção capitalista. Mesmo Schumpeter (1997), um economista de matriz liberal, considera que o processo de acumulação capitalista é um ciclo constituído de quatro fases (expansão ou

---

<sup>10</sup> Ex-Estados operários burocratizados compreendem os países que compunham o chamado bloco dos países do “socialismo real”, isto é, países em que o proletariado e o campesinato expropriaram a burguesia dos meios de produção e construíram um modelo de gestão estatal pós-capitalista, mas que devido a medidas que levaram ao afastamento das teorias socialistas na condução da transição ao socialismo se degenerou e criou as condições para a restauração do capitalismo em países como a China, Cuba, Vietnã e os países do leste europeu. Ver Hernandez (2008).

<sup>11</sup> O choque ou crise do Petróleo provocou recessão econômica nos Estados Unidos e na Europa e desestabilizou a economia mundial após um aumento de cerca de 400% no preço do barril entre outubro de 1973 e março de 1974 em virtude da queda na oferta da mercadoria e da reação dos países membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) em represália à guerra do Yom Kipur promovida por Israel, com apoio dos Estados Unidos, contra países árabes. Outro fator importante que também contribuiu para o estouro da crise internacional dos anos de 1970 foi a quebra da paridade entre o dólar americano e o ouro, ocorrida em 1971, o que levou a uma desvalorização da moeda estadunidense e a flutuações das moedas de outros países. Esta desregulamentação do sistema monetário internacional produziu efeitos negativos sobre o comércio mundial e, conseqüentemente, sobre o nível de emprego e a produção industrial das principais potências do mundo.

boom, recessão, depressão, recuperação) que se repete historicamente de maneiras distintas conforme a incidência de determinações extra-econômicas, como fatores políticos e o desenvolvimento científico-tecnológico, por exemplo, mas que tem se repetido ao longo da história do capitalismo mesmo que sem um padrão fixo e regular. Os economistas que concordam com a teoria dos ciclos ou das ondas longas (uma variante teórica), tal como Kondratiev, concordam que na história do capitalismo houve quatro grandes ciclos: 1) Do fim do século XVIII até a crise de 1847, com uma parte ascendente até 1823 e outra descendente de 1823 até 1847; 2) Da crise de 1847 a de 1893 uma segunda onda longa, com expansão de 1847 a 1873 e descenso de 1873 a 1893; 3) De 1893 até a Segunda Guerra Mundial (1945), sendo que o período ascendente vai de 1893 até 1913 e a fase de declínio de 1914 (início da Primeira Grande Guerra) até o fim da grande depressão que culminou na Segunda Guerra Mundial, passando pela crise de 1929 e a grande depressão da década de 1930 dos Estados Unidos da América; 4) Do pós-guerra (1945) até o final da década de 1960 (o boom do pós-guerra ou anos dourados), que seria a primeira parte ascendente da nova onda longa e a crise de 1973 a fase descendente desse quarto grande ciclo ou onda longa. (ALMEIDA NETO, 2009)

As crises cíclicas constituem um mecanismo endógeno de regulação do processo de acumulação e valorização do capital. Como a produção capitalista é anárquica, ou seja, não é racionalmente planejada, e constantemente estimulada pela concorrência entre as empresas que disputam de maneira selvagem os mercados através da oferta de mercadorias ao menor custo de produção possível, as crises de superprodução e supervalorização, características do modo de produção capitalista em sua fase superior, mundializada, representam uma interrupção brusca e necessária para que o capital excedente seja destruído e assim se retome o processo de produção, circulação e distribuição de mercadorias em patamares que permitam ao capital se valorizar sem as barreiras postas pela superprodução de mercadorias e hipertrofia dos mercados.

Na crise aberta na década de 1970, Mészáros identificou, porém, que esta não se limitava a uma crise cíclica e conjuntural do processo de acumulação capitalista. Tratava-se, pois, de uma crise estrutural dos sistemas do capital e não apenas de sua forma histórica vigente, o modo de produção capitalista. O sistema de metabolismo social do capital, para Mészáros (1995), se caracteriza pelo complexo que subordina o trabalho ao capital. Todo sistema social é um sistema de metabolismo, isto é, de trocas mútuas e interdependência, entre o Homem e a Natureza e entre os seres humanos entre si, ou seja, um sistema de mediação da produção e do intercâmbio material e cultural entre os seres sociais e a natureza que se dá

precipualemente por meio do trabalho.

Ricardo Antunes (1999) explica a característica principal do sistema do capital desde sua origem:

O *sistema de metabolismo social* do capital nasceu como resultado da divisão social que operou a *subordinação estrutural do trabalho ao capital*. Não sendo consequência de nenhuma determinação ontológica inalterável, esse sistema de metabolismo social é, segundo Mészáros, o resultado de um processo historicamente constituído, onde prevalece a divisão social hierárquica que subsume o trabalho ao capital. (ANTUNES, 1999, p. 19).

Capital e capitalismo, para Mészáros (1995), são fenômenos históricos distintos, ainda que profundamente articulados. O sistema de metabolismo social do capital é, temporalmente, anterior ao capitalismo e se mostrou vivo mesmo nas sociedades que iniciaram uma experiência de organização pós-capitalista no século XX, como nos países do Leste europeu e na União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). O modo de produção capitalista ou a sociedade capitalista se constitui em uma das formas possíveis de realização do capital, uma experiência histórica particular, portanto, no interior da época histórica caracterizada pela generalizada subsunção real do trabalho ao capital.

Mészáros (1995) e Hernández (2008) criticam o conceito de “socialismo real”, pois, de fato, os sistemas econômico-sociais erigidos nos países do leste europeu, na China, em Cuba e na URSS ao longo de algumas décadas do século XX, antes da restauração capitalista nesses países nas últimas décadas do século passado, aproximavam-se muito mais de um “sistema de capital pós-capitalista” do que de um projeto socialista propriamente dito que supõe a ruptura com a lei do valor na regulação econômico-social do trabalho e nos mecanismos de produção, circulação e distribuição de mercadorias. A supressão da propriedade privada dos meios de produção, com a estatização das economias nacionais, a planificação econômica centralizada e o monopólio do comércio exterior, o tripé de uma economia em transição ao socialismo, não foram medidas suficientes para que estas sociedades rompessem com a regulação sociometabólica do capital, com a lei do valor e com o trabalho alienado mesmo em um Estado não controlado pela burguesia.

O metabolismo social do sistema de capital, para além da divisão hierárquica que subordina o trabalho ao capital, se caracteriza também pela sobredeterminação do que Mészáros (1995) denomina de *sistema de mediações de segunda ordem* em relação ao *sistema de mediações de primeira ordem*.

As mediações de primeira ordem dizem respeito às funções vitais de reprodução dos

indivíduos e da sociedade. Como os seres humanos são parte da natureza como outros animais e dela dependem, suas funções primárias estabelecidas entre o intercâmbio de sua produção vital com a natureza, caracterizam-se como mediações de primeira ordem. Mészáros (1995) enumera tais funções vitais:

- a regulação da atividade reprodutora biológica, mais ou menos espontânea e imprescindível, e o tamanho da população sustentável, em conjunto com os recursos disponíveis;
- a regulação do processo de trabalho, pelo qual o indispensável intercâmbio da comunidade com a natureza produz os bens necessários para gratificação do ser humano, além dos instrumentos de trabalho, empresas produtoras e conhecimentos pelos quais se pode manter e aperfeiçoar esse processo de reprodução;
- o estabelecimento de relações adequadas de troca, sob as quais as necessidades historicamente mutáveis dos seres humanos podem ser associadas para otimizar os recursos naturais e produtivos (inclusive os culturalmente produtivos);
- a organização, a coordenação e o controle das múltiplas atividades pelas quais se asseguram e se preservam os requisitos materiais e culturais para a realização de um processo bem-sucedido de reprodução sociometabólica das comunidades humanas cada vez mais complexas;
- a alocação racional dos recursos humanos e materiais disponíveis, combatendo a tirania da escassez pela utilização econômica (no sentido de economizadora) dos meios e formas de reprodução da sociedade, tão viável quanto possível com base no nível de produtividade atingido e dentro dos limites das estruturas socioeconômicas estabelecidas; e
- a promulgação e administração das normas e regulamentos do conjunto da sociedade, aliadas às outras funções e determinações da mediação primária. (MÉSZÁROS, 1995, p. 213).

As mediações de primeira ordem são determinações ontológicas do Homem, dentro das quais se situa o trabalho enquanto atividade vital, enquanto criador de valores de uso. Essas determinações primárias não necessitam de hierarquias de dominação que constituem o sistema de metabolismo social do capital e suas particulares mediações de segunda ordem.

O sistema de mediações de segunda ordem se origina a partir do surgimento do sistema do capital. Ao introduzir elementos fetichizantes e alienantes de controle sócio-metabólico, as mediações de segunda ordem afetaram profundamente a funcionalidade das mediações de primeira ordem.

De fato, o capital, como tal, nada mais é do que uma dinâmica, um modo e um meio totalizante e dominante de mediação reprodutiva, articulado com um elenco historicamente específico de estruturas envolvidas institucionalmente, tanto quanto de práticas sociais salvaguardadas. É um sistema de mediações claramente identificável, o qual em suas formas convenientemente desenvolvidas subordina estritamente todas as funções

reprodutivas sociais – das relações de gênero familiares à produção material, incluindo até mesmo a criação das obras de arte – ao imperativo absoluto da expansão do capital, ou seja, da sua própria expansão e reprodução como um sistema de metabolismo social de mediação. (MÉSZÁROS, 1995, p. 117).

A razão de ser do capital é a sua auto reprodução enquanto sistema de mediação da reprodução societal através da subordinação das necessidades humanas ao imperativo de expansão dos valores de troca. A divisão hierárquica estabelecida em que as funções vitais da humanidade, tal como o trabalho, estejam subordinadas pela necessidade de reprodução e ampliação dos valores de troca, estabelece o período de domínio do capital sobre o trabalho, ou seja, das mediações de segunda ordem sobre as mediações de primeira ordem. As condições necessárias para a vigências das mediações de segunda ordem são descritas por Mézáros (1995):

1) a separação e alienação entre o trabalhador e os meios de produção; 2) a imposição dessas condições objetivadas e alienadas sobre os trabalhadores, como um poder separado que exerce o mando sobre eles; 3) a personificação do capital como um valor egoísta – com sua subjetividade e pseudopersonalidade usurpadas -, voltada para o atendimento dos imperativos expansionistas do capital; 4) a equivalente personificação do trabalho, isto é, a personificação dos operários como trabalho, destinado a estabelecer uma relação de dependência com o capital historicamente dominante; essa personificação reduz a identidade do sujeito desse trabalho a suas funções produtivas fragmentárias. (MÉSZÁROS, 1995, p. 720-721).

Tais considerações acerca do sistema de metabolismo social do capital são importantes para identificarmos o significado histórico da crise pela qual este sistema passa:

*Expansionista*, desde seu microcosmo até sua conformação mais totalizante, *mundializado*, dada a expansão e abrangência do mercado global, *destrutivo* e, no limite, *incontrolável*, o sistema de metabolismo social do capital vem assumindo cada vez mais uma estruturação crítica profunda. Sua continuidade, vigência e expansão não podem mais ocorrer sem revelar uma crescente tendência de crise estrutural que atinge a totalidade de seu mecanismo. Ao contrário dos ciclos longos de expansão alternados com crises, presencia-se um *depressed continuum* que, diferentemente de um desenvolvimento autossustentado, exhibe as características de uma crise *cumulativa, endêmica*, mais ou menos uma crise permanente e crônica, com a perspectiva de uma profunda *crise estrutural*. (MÉSZÁROS, 1995, p. 597-598).

O fenômeno da reestruturação produtiva, cuja transição do paradigma dominante fordista-taylorista para o padrão toyotista ou da acumulação flexível, atualmente hegemônico na organização da produção e do trabalho na empresa capitalista contemporânea, constituiu-se

na resposta por parte do Capital no âmbito da economia para superação da crise dos anos 1970. No campo político, da administração do Estado, a doutrina neoliberal ressuscitou um receituário baseado nas privatizações, na liberalização dos mercados, no combate ao movimento sindical e no ajuste fiscal com o objetivo de reverter a crise fiscal dos estados nacionais, a inflação e reverter a queda na taxa de lucro.

A crise, de natureza estrutural, irrompeu após um longo período de expansão econômica mundial, puxada pelos EUA, ocorrido no pós-guerra em virtude da introdução do binômio fordismo-keynesianismo na economia e na administração estatal. O fordismo como processo produtivo e padrão industrial de acumulação entrou em crise junto com o Estado de Bem-Estar keynesiano.

A propósito da crise do fordismo-keynesianismo, Frigotto explica que (2003):

É importante demarcar que a crise dos anos 70/90 não é uma crise fortuita e meramente conjuntural, mas uma manifestação específica de uma crise estrutural. O que entrou em crise nos anos 70 constituiu-se em mecanismo de solução da crise dos anos 30: as políticas estatais, mediante o fundo público, financiando o padrão de acumulação capitalista nos últimos cinquenta anos. A crise não é, portanto, como a explica a ideologia neoliberal, resultado da demasiada interferência do Estado, da garantia de ganhos de produtividade e da estabilidade dos trabalhadores e das despesas sociais. Ao contrário, a crise é um elemento constituinte, estrutural, do movimento cíclico da acumulação capitalista, assumindo formas específicas que variam de intensidade no tempo e no espaço. (FRIGOTTO, 2003, p. 62).

Chesnais (1996) e Antunes (1999) aprofundam a análise dos elementos constituintes da crise aberta na década 1970 elencando os seguintes fatores: 1) a queda da taxa de lucro, determinada pelo aumento do preço da força de trabalho, conquistado pelas lutas sindicais do movimento operário europeu e estadunidense, o que levou a uma redução dos níveis de produtividade do capital; 2) o esgotamento do padrão de acumulação fordista-taylorista de produção, que se demonstrou incapaz de responder à retração do consumo e à superprodução de mercadorias. Tal retração, além disso, se dava em resposta ao desemprego estrutural que então se iniciava; 3) a hipertrofia da esfera financeira, que ganhava relativa autonomia frente aos capitais produtivos, propiciando uma intensificação sem precedentes da especulação e da internacionalização do mercado financeiro; 4) a maior concentração de capitais por meio de fusões entre as grandes empresas dos diversos ramos industriais e financeiros; 5) a crise do “Estado do bem-estar social” e de seus mecanismos de funcionamento, mormente de sua capacidade fiscal; 6) o incremento acentuado das privatizações e a tendência generalizada às desregulamentações e à flexibilização dos processos produtivos, dos mercados e da força de

trabalho.

Brenner (1999) sintetiza bem como esses fatores combinados provocaram a última crise estrutural do capital antes da crise 2008:

A partir da segunda metade dos anos 1960, produtores de custos menores [Alemanha e especialmente Japão] expandiram rapidamente sua produção [...] reduzindo as fatias do mercado e taxas de lucro de seus rivais. O resultado foi o excesso de capacidade e de produção fabril, expresso na menor lucratividade agregada no setor manufatureiro das economias do G-7 como um todo. [...] Foi a grande queda de lucratividade dos Estados Unidos, Alemanha, Japão e do mundo capitalista adiantado como um todo – e sua incapacidade de recuperação – a responsável pela redução secular das taxas de acumulação de capital, que são a raiz da estagnação econômica de longa duração durante o último quartel do século, [a partir] do colapso da ordem de Bretton Woods entre 1971 e 1973. [...] As baixas taxas de acumulação de capital acarretaram índices baixos de crescimento da produção e da produtividade; níveis reduzidos de crescimento da produtividade redundaram em percentuais baixos de aumento salarial. O crescente desemprego resultou do baixo aumento da produção e do investimento. (BRENNER, 1999, p. 13).

A crise estrutural do sistema do capital detonada no início dos anos 70 do século XX configura um fenômeno de enorme importância para as mudanças de fundo que se desenrolaram desde então. Uma das estratégias centrais da burguesia internacional para evitar o colapso da ordem instaurada após Breton Woods, como veremos, foi modificar os processos de produção de mercadorias e o padrão de acumulação de capital na indústria e na empresa capitalista, fenômeno que se convencionou chamar de reestruturação produtiva, já mencionada neste tópico.

### **1.1.1 A natureza crise de 2008 e a situação da economia mundial**

Como já anunciado, atualmente existe uma forte crise econômica, de abrangência mundial, no modo de produção capitalista. A crise, para Marx (2009), “é precisamente a fase de distúrbio e interrupção do processo de reprodução”. Se a lógica do capitalismo tem a ver com a reprodução de valor e essa, a cada nova crise, sofre uma interrupção, entende-se por que as crises cíclicas representam uma ameaça à sociedade capitalista. Esta crise, bastante profunda e extensa, pois ainda não há indícios seguros de sua superação, se abateu também sobre o Brasil, o que causou impactos na política econômica e nas políticas setoriais do governo federal, incluindo a educação. O contexto é o de uma crise de superprodução acentuada por um acentuado grau de financeirização.

Toda a política para a educação superior elaborada e implementada pelo governo no

segundo mandato de Lula da Silva (2007-2010) e no primeiro de Dilma Roussef (2011-2014) está condicionada pelos efeitos da crise econômica mundial e das respostas do governo a ela. As próprias análises e propostas contidas nos estudos do Banco Mundial e demais organismos internacionais para a educação superior no Brasil levam em alta conta, evidentemente, a situação econômica do país para basear suas posições. Daí a necessidade de se analisar os impactos da crise mundial do capital sobre o Brasil e as respostas do governo à crise, pois se trata de elemento determinante para o entendimento de nosso objeto de estudo.

Em fins de 2007 os primeiros sinais da crise de 2008 já começaram a aparecer. A partir do estouro da bolha especulativa no mercado imobiliário dos Estados Unidos, houve uma rápida expansão da crise para os demais continentes. A queda na taxa de juros determinada em 2002 pelo governo de George W. Bush favoreceu o crescimento do mercado imobiliário, que passou a vender hipotecas a juros baixos, e a própria especulação financeira ao redor dos investimentos no ramo da construção civil. Uma vez esgotado o potencial de venda de habitações para consumidores com condições de pagamento, as financeiras estenderam as ofertas de crédito e financiamento para os consumidores com mais dificuldades financeiras, denominados de *subprime*. Com o mercado em expansão, houve muita especulação com os preços dos imóveis. Os bancos, então, transformaram essas dívidas em títulos do mercado financeiro que foram negociados em todo o mundo até que a gigantesca bolha financeira formada estourou e os títulos e derivativos das hipotecas começou a derreter.

Ainda em 2007, grandes bancos começam a divulgar perdas bilionárias. O suíço UBS anunciou prejuízo de US\$ 3,4 bilhões e o Citigroup, de US\$ 3,1 bilhões. Para tentar controlar a crise, o Banco Central dos EUA mudou mais uma vez a política, voltando a baixar a taxa de juros que chegou perto de 0%. Os bancos que patrocinaram a especulação financeira sofreram perdas brutais. O Citibank, o maior banco dos EUA, perdeu cerca de 30% de seu valor em um ano. O banco Merrill Lynch teve o maior prejuízo de sua história e foi comprado pelo Bank of America.

No final de 2007 houve uma queda na produção industrial nas principais economias. Em 2008, ocorre o maior *crack* econômico mundial desde 1929. Em 15 de setembro foi anunciada a falência do banco de investimentos Lehman Brothers, o que gerou pânico nos mercados financeiros de todo o mundo. Entraram em concordata ou falência alguns dos maiores bancos dos Estados Unidos e da Europa. A oferta de crédito paralisou de forma generalizada.

Já em março de 2008, o Federal Reserve (FED) salvou o banco de investimentos Bearn Stearns, articulando sua compra pelo banco JP Morgan. Foi a primeira grande

intervenção direta do governo norte-americano nos bancos. O governo Lula da Silva insistia na tese do descolamento da economia nacional em relação à crise, afirmando que a crise provavelmente não atingiria o país ou, no máximo, que teria impactos leves.

Após a quebra do Lehman Brothers em 15 de setembro de 2008, o governo norte-americano assumiu o controle de bancos especializados em crédito hipotecário, como o Freddie Mac e o Fannie Mae, evitando a falência destas grandes instituições. Dias após, a seguradora AIG, uma das maiores do mundo, recebe ajuda de US\$ 85 bilhões para escapar da bancarrota. Enquanto isso, no mercado de trabalho, a taxa do desemprego nos EUA subiu de 4,6% em 2007 para 7,2%, mostrando os primeiros sinais de recessão. Em 2010, o desemprego nos EUA atingiu a marca de 9,7%, a maior taxa desde 1982 durante o governo de Ronald Reagan (1981-1989)<sup>12</sup>.

Em outubro de 2008, após forte pressão do governo e do mercado financeiro, o congresso dos EUA aprovou pacote de ajuda aos bancos em crise no valor de US\$ 850 bilhões. Parte importante dos “ativos podres” dos bancos foi comprada pelo governo.

Na primeira semana de outubro, as bolsas de valores de todo o mundo despencaram, acumulando perdas que atingiram o patamar de US\$ 6,2 trilhões. Até mesmo ações de empresas como a General Motors, 1 ano antes da histórica concordata, e a Exxon, consideradas até então empresas sólidas, tiveram baixas históricas.

No dia 10 de outubro, a crise financeira dá um salto e faz a Bolsa de Valores de Nova Iorque despencar, fechando a pior semana da sua história, com queda de 18,15%. No dia 12, na Europa, os governos dos países da Zona do Euro anunciaram auxílio financeiro inédito, no valor de US\$ 2,5 trilhões aos bancos em dificuldade. O desabamento das bolsas de valores em escala internacional forçou o capital bancário a se reestruturar para sobreviver. O HBOS da Inglaterra foi comprado pelo Lloyds e o Santander da Espanha absorveu o Bradford & Bingley. Ao mesmo tempo, os governos europeus intervieram para salvar bancos como o Fortis, banco da Bélgica, e o Hypos Real Estate, principal banco de financiamento imobiliário da Alemanha.

No Reino Unido, como nos EUA, houve uma verdadeira estatização às avessas de parte do sistema financeiro. Na Inglaterra, o governo injetou 50 milhões de libras nos bancos à beira da falência em troca de uma parte de suas ações. Trata-se de uma estatização às avessas porque o Estado capitaliza os bancos com dinheiro público, mas permite que sigam como empresas privadas.

---

<sup>12</sup> Os dados da evolução histórica da taxa de desemprego nos Estados Unidos da América podem ser consultados em: <<http://www.indexmundi.com/g/g.aspx?c=us&v=74&l=pt>>.

Houve uma enorme queima de capital fictício<sup>13</sup> nesse curto período, desde títulos com lastro em créditos podres e hipotecas que não seriam pagas pelos mutuários até ações supervalorizadas desabaram em dias. Mas também houve perdas de capital real, principalmente dos fundos de pensão e dos pequenos investidores que apostaram suas economias nestes títulos podres.

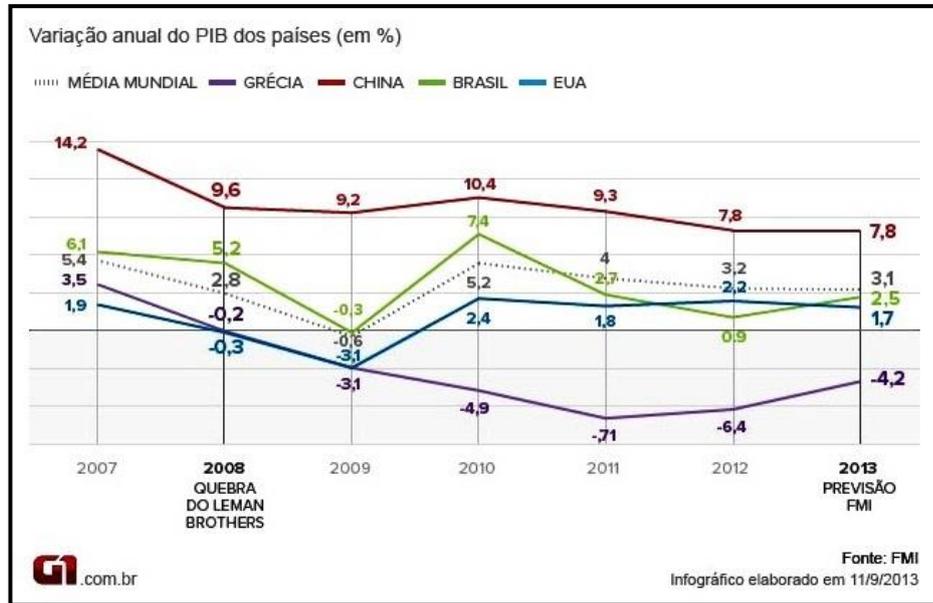
Dede a quebra do Lehman Brothers, fato que foi considerado o estopim da crise atual, o que se vê são pequenos ensaios de recuperação econômica tanto nas grandes potências quanto nos países considerados emergentes, como os BRICS (bloco econômico formado pelo Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), porém o cenário ainda é bastante crítico e incerto. No que concerne à bolha imobiliária, por exemplo, o mercado passou a dar sinais de recuperação desde 2012, com uma alta de preços que chegou ao melhor nível desde 2006 e com crescimento também nas vendas de imóveis usados que atingiu o melhor patamar desde novembro de 2009, alcançando uma taxa anual de 5,39 milhões de unidades vendidas, segundo o Portal de Notícias G1 (2013)<sup>14</sup>.

Porém, é importante ressaltar que a recuperação é lenta e com pouco vigor, pois os preços ainda estão cerca de 10% abaixo do nível atingido antes da crise. Vejamos o infográfico publicado pelo Portal G1 que demonstra as taxas de crescimento econômico de países como Grécia, China, EUA e Brasil, além da média mundial, no período de 2007-2012 para nos situarmos sobre a evolução da economia mundial no atual momento:

---

<sup>13</sup> Para Marx (1985), o capital “fictício” ou “ilusório” diz respeito ao processo de multiplicação ilusória da riqueza existente, com base em mecanismos monetários e financeiros. Ao ser emprestado, o dinheiro concentrado nos bancos se duplica em títulos que representam direitos sobre o capital monetário (o dinheiro). Se uma instituição bancária concede um empréstimo a um capitalista industrial, o valor emprestado, que se encontrava no cofre do banco como valor singular, transforma-se em dois: por um lado, o dinheiro em espécie, que passa para as mãos do capitalista, para funcionar como capital monetário na aquisição de meios de produção e, por outro lado, o título de direito sobre o mesmo valor em dinheiro (o capital fictício), que permanece nas mãos do banco.

<sup>14</sup> <http://g1.globo.com/economia/noticia/2013/09/veja-o-que-mudou-5-anos-apos-quebra-do-lehman-em-pontos-chave.html>. Notícia publicada em: 14/09/2013. Acesso em 19/09/2013.

**Imagem 1** - Evolução da economia após a quebra do Lehman Brothers

No que concerne à quebra dos bancos, um dos principais elementos da crise atual, dado o grau elevado e inédito de hipertrofia financeira na economia mundial, as notícias mais recentes informam que nos três primeiros anos depois do estopim da crise em 2008, 380 instituições financeiras deixaram de funcionar. Em 2013, completados cinco anos da quebra do Lehman Brothers, o número subiu para 480, de acordo com o Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC). Apesar disso, mesmo as empresas refinanciadoras de hipotecas como a Fannie Mae e Freddie Mac que tiveram que ser salvas pela quantia de US\$ 180 bilhões do governo dos EUA para evitar concordata, já passaram a registrar ganhos desde 2012.

Em relação à Zona do Euro nos últimos anos, constatou-se que na crise global os países componentes tiveram suas fragilidades e fraquezas postas a nu, colocando mesmo em dúvida a sobrevivência da moeda. Países como Portugal, Espanha, Irlanda e Chipre recorreram a empréstimos internacionais, cujas instituições impuseram uma política de austeridade fiscal e reformas estruturais com efeitos muito duros sobre as conquistas da classe trabalhadora desses países, como saúde pública, educação, previdência, salários, etc. As greves gerais contra a Troika (União Europeia, Banco Central Europeu e Fundo Monetário Internacional) se disseminaram num contexto de grave recessão econômica.

O PIB da zona do Euro teve resultado negativo em 4,4% no ano de 2009 e, após uma leve recuperação nos dois anos seguintes, voltou a entrar em recessão com um resultado negativo de 0,6% em 2012. No segundo trimestre de 2012, houve um “suspiro” com alta de 0,3% de crescimento econômico, porém o desemprego seguiu em um nível recorde, de 12,1% registrado em julho de 2013. Em outros países que foram mais fortemente atingidos pela

crise, como a Grécia, pela situação de dependência em relação aos países dominantes da Zona do Euro, a taxa de desemprego chegou a alarmantes 27% em 2014. Na Espanha, da mesma maneira, a taxa de desemprego atingiu 26% em 2013.<sup>15</sup>

Outra consequência grave da crise ainda se abate sobre a maior economia do mundo, os EUA, com o chamado abismo fiscal. O teto do endividamento autorizado pelo Congresso Estadunidense atualmente é de US\$ 16,7 trilhões. Existe uma pressão por parte do Tesouro dos EUA sobre o Congresso para que se eleve o teto do endividamento, fruto da crise de crédito do governo. A estratégia utilizada pelo governo para financiar os gastos públicos não cobertos pela arrecadação de impostos, desde 2009, tem sido recomprar mensalmente cerca de US\$ 85 bilhões (R\$ 190 bilhões) em títulos do Tesouro americano numa operação conhecida como “*Quantitative Easing*” (QE) pelo FED. Ao decidir recomprar esses títulos, o Fed injeta dinheiro no sistema, aumentando a liquidez da economia.

No Brasil, diferente do que afirmou o ex-presidente Lula da Silva, em 04 de outubro de 2008, sobre um possível impacto da crise no país semelhante a uma “marolinha”<sup>16</sup>, a Bovespa, no dia 30 de novembro de 2008, fecha o quarto pior mês da história, com baixa de 24,8%. Em 02 de dezembro, o IBGE revela que a produção industrial no país caiu 1,7% em outubro e no dia 05 a mineradora Vale anunciou 1300 demissões.

A política do governo para combater os efeitos da crise no país foi imediatamente baixar os juros em 2009, de 13,75% para 8,75% ao ano, liberar bilhões de reais em depósitos compulsórios para os bancos e promover desonerações de tributos (IPI da linha branca e automóveis, entre outros). A estratégia foi a velha fórmula keynesiana de estimular o consumo para evitar um impacto maior na queda do PIB e do emprego.

A consequência desta política foi o aumento dos gastos públicos, com a subsequente queda do chamado “superávit primário” (economia feita para pagar juros da dívida pública). Apesar de todas estas medidas, o PIB do Brasil não mostrou crescimento em 2009. Depois de recuar 0,3% no ano e de se recuperar fortemente em 2010, com crescimento de 7,5%, voltou a desacelerar em 2011 (2,7%) e 2012 (0,9%). Em 2013, cresceu 2,3% e em 2014, apenas 0,1%, confirmando a profundidade da crise internacional e a insuficiência da resposta do governo em termos de política econômica. Além das baixas taxas de crescimento econômico, há um recrudescimento da inflação, alta no preço do dólar e um déficit nas contas correntes do país.

---

<sup>15</sup> O Banco Mundial realiza acompanhamento da evolução da taxa de desemprego nos seus países membros. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/indicador/SL.UEM.TOTL.ZS>>.

<sup>16</sup> “Lá (nos EUA), ela é um tsunami; aqui, se ela chegar, vai chegar uma marolinha que não dá nem para esquiar”. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/lula-crise-tsunami-nos-eua-se-chegar-ao-brasil-sera-marolinha-3827410>>. Acesso em: 25 set. 2013.

Por detrás e na raiz desses indicadores da atividade econômica que revelam a crise em sua superfície, a tradição teórica marxista construiu o conceito de “tendência à queda na taxa de lucro” como uma importante ferramenta analítica para explicar as crises do capitalismo. Trata-se de uma categoria com um histórico de grande polêmica, mas que se demonstra válida e coerente na atualidade, haja vista que a lógica de funcionamento do sistema social vigente ainda mantém seus mecanismos fundamentais de reprodução econômica tal como no século XVIII e XIX.

A tendência à queda da taxa de lucro decorre diretamente da tendência ao aumento da composição orgânica do capital (mais maquinário), isto é, do crescimento do capital constante em proporção superior ao do capital variável, ou seja, do predomínio da extração da mais-valia relativa através do incremento das inovações tecnológicas e do processo de acumulação de capital. Nas palavras de Marx:

Com o desenvolvimento da força produtiva e a composição superior do capital, que lhe corresponde, põem um quantum cada vez maior de meios de produção em movimento por um quantum cada vez menor de trabalho, cada parte alíquota do produto global, cada mercadoria individual ou cada medida individual determinada de mercadoria da massa global produzida absorve menos trabalho vivo e, além disso, contém menos trabalho objetivado, tanto na depreciação do capital fixo empregado quanto nas matérias-primas e auxiliares utilizadas. Cada mercadoria individual contém, portanto, uma soma menor de trabalho objetivado nos meios de produção e de trabalho novo agregado durante a produção. Por isso cai o preço da mercadoria individual. (MARX, 1985, p. 172-173).

Decorre disso, que quanto maior for a composição orgânica do capital (investimentos em maquinário e inovações tecnológicas), maior será a tendência à queda da taxa média de lucro, pois só o trabalho humano gera mais-valia. Como este processo de incremento de capital constante na indústria se generaliza através da competição entre as empresas, a queda da taxa média de lucro se manifesta em forma de crise quando há uma superprodução de mercadorias que não tem como realizar seu ciclo de valorização. Esta contradição é inerente à produção anárquica do capital em sua fase atual imperialista, o que gera crises regulares (sem periodicidade definida) no modo de produção. Marx esclarece de modo objetivo como se dá esse processo:

Nenhum capitalista emprega um novo método de produção, por mais produtivo que seja ou por mais que aumente a taxa de mais-valia, por livre e espontânea vontade, tão logo ele reduza a taxa de lucro. Mas cada um desses novos métodos de produção barateia as mercadorias. Ele as vende, portanto, originalmente acima de seu preço de produção, talvez acima de seu valor.

Embolsa a diferença entre seus custos de produção e o preço de mercado das demais mercadorias, produzidas a custos de produção mais elevados. Pode fazê-lo porque a média do tempo de trabalho socialmente exigido para a produção dessas mercadorias é maior do que o tempo de trabalho exigido pelo novo método de produção. Seu procedimento de produção está acima da média do social. Mas a concorrência generaliza-o e submete-o à lei geral. Então se inicia o descenso da taxa de lucro – talvez primeiro nessa esfera de produção, e depois se equaliza com as outras –, o que é totalmente independente da vontade dos capitalistas. (MARX, 1985, p. 198).

A queda da taxa de lucro é, contudo, uma tendência. Vale ressaltar que Marx não utiliza “leis” sociais deterministas, mas sim a ideia de ‘resultante de forças’, isto é, um processo pelo qual uma tendência pode, ou não, ser anulada por uma ou mais contra-tendências. A queda na taxa média de lucro constitui, portanto, uma tendência e não um processo fatalmente determinado. Já nas contra-tendências, Marx observa apenas aquelas que lhe parecem mais gerais, admitindo de imediato a possibilidade de outras causas mais específicas de cada processo em particular de recuperação ou queda da taxa de lucro. Na atualidade é muito comum observar a intervenção estatal e a financeirização da economia como contra-tendências comumente utilizadas pela burguesia para conter esta tendência. As demais causas contrariantes à queda tendencial da taxa de lucro citadas por Marx são: a) A elevação do grau de exploração do trabalho; b) A Compressão do salário médio abaixo de seu valor (ou seja, do custo necessário para reprodução da força de trabalho de um trabalhador); c) O barateamento dos elementos do capital fixo; d) A disponibilidade de uma superpopulação relativa ou exército industrial de reserva; e) O saldo do comércio exterior; f) O crescimento do capital por ações.

Há concordância entre os economistas dos mais diversos matizes ideológicos de que esta é a maior crise da economia mundial desde 1929. Ainda que haja desigualdades sobre os seus impactos nos diferentes países e continentes, o fato é que nos últimos anos as principais economias do mundo capitalista não conseguem se recuperar da quebradeira de 2008, o que tem possibilitado levantes populares e crise social em vários países, como Grécia, Portugal e Espanha, que antes eram vistos exemplo de um suposto sucesso do Welfare State.

Além disso, esta crise econômica tem uma particularidade que a torna mais devastadora que as crises pós-29: seu epicentro se encontra nos Estados Unidos, a maior economia do mundo e o coração do imperialismo. Isso potencializa sua extensão e profundidade. Os elos mais frágeis e dependentes não têm como escapar dos seus efeitos.

Analistas respeitados pelos governos, intelectuais e pelo próprio mercado financeiro como Joseph Stiglitz, vencedor do prêmio Nobel de Economia em 2001, confirmam a

gravidade da crise atual nos EUA:

Nossa economia está em um estado deplorável. Ainda que não levássemos em conta a comoção financeira, mas só a dívida doméstica, nacional e federal, isso já bastaria para ver a seriedade do problema. Estamos nos afogando. Se observarmos a desigualdade, que é a maior desde a Grande Depressão, o problema é sério. Se observarmos o estancamento dos salários, o problema é sério. A maior parte do crescimento econômico dos últimos cinco anos baseava-se em uma bolha do setor imobiliário, que agora estourou. E os frutos desse crescimento não foram repartidos amplamente. Em resumo, os fundamentos não são bons<sup>17</sup>.

O impacto da crise atual sobre os fundamentos teóricos da intelectualidade, alinhada com o liberalismo econômico ou com o keynesianismo, foi bastante profundo de tal forma que intelectuais como o próprio Stiglitz que foi conselheiro econômico do governo Bill Clinton, ou Paul Krugman, que assessorou Ronald Reagan, só para citar dois dos mais badalados economistas internacionais, passaram a criticar a globalização como constructo político-ideológico e a anunciar a derrota dos princípios teóricos liberais:

O programa da globalização esteve estreitamente ligado aos fundamentalistas do mercado: a ideologia dos mercados livres e da liberalização financeira. Nesta crise, observamos que as instituições mais baseadas no mercado da economia mais baseada no mercado vieram abaixo e correram a pedir a ajuda do Estado. Todo mundo dirá agora que este é o final do fundamentalismo de mercado. Neste sentido, a crise de Wall Street é para o fundamentalismo de mercado o que a queda do Muro de Berlim foi para o comunismo: ela diz ao mundo que este modo de organização econômica é insustentável. Em resumo, dizem todos, esse modelo não funciona. Este momento assinala que as declarações do mercado financeiro em defesa da liberalização eram falsas<sup>18</sup>.

David Harvey (2011) analisa a crise atual em sua obra recente “O enigma do capital e as crises do capitalismo” partindo da afirmação de que o capital é como o sangue que flui através do corpo político das sociedades de tipo capitalistas. Quando há interrupção ou retardamento deste fluxo, emerge a crise. O autor corrobora com o quadro acima descrito acerca da magnitude dos acontecimentos:

No fim de 2008, todos os segmentos da economia dos EUA estavam com problemas profundos. A confiança do consumidor despencou, a construção de habitação cessou, a demanda efetiva implodiu, as vendas no varejo

---

<sup>17</sup> Entrevista concedida à Revista Carta Maior. [http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia\\_id=15251](http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=15251). Acesso em: 20 set. 2013.

<sup>18</sup> Idem.

caíram, o desemprego aumentou e as lojas e as fábricas fecharam. Muitos dos tradicionais ícones da indústria dos EUA, como a General Motors, chegaram perto da falência, e um socorro temporário das montadoras de Detroit teve de ser organizado. A economia britânica estava igualmente com sérias dificuldades, e a União Europeia foi abalada, mesmo com níveis desiguais, com a Espanha e a Irlanda, juntamente com várias dos Estados orientais europeus que recentemente aderiram à União Europeia mais seriamente afetados. A Islândia, cujos bancos tinham especulado nesses mercados financeiros, ficou totalmente falida. (HARVEY, 2011, p. 13).

Esta crise foi particularmente agravada por uma hipertrofia no setor financeiro da economia. O derretimento de capitais foi tão grande, sendo grande parte deles capital fictício, que o FMI estimou em mais de US\$ 50 trilhões o volume de ativos financeiros destruídos, dos quais cerca de US\$ 11 trilhões só as perdas das famílias estadunidenses no ano de 2008, segundo Harvey (2011). Isto se deve à enorme oferta de capital fictício. O capital fictício, como já dito, não gera valor, porém, ele se apropria do valor gerado na esfera produtiva. Contudo, com o elevado grau de financeirização da economia mundial, a expansão destes títulos está associada com o crescente poder desta forma de capital de influir nas decisões tomadas nos marcos das atividades efetivamente produtivas.

A inserção das empresas produtivas na esfera financeira decorre da busca por rendimentos e segurança, tidos como insatisfatórios na esfera produtiva. O comando da lógica financeira é fruto tanto do acesso ao crédito e do custo do dinheiro, quanto da busca, por parte das empresas do setor produtivo, do capital fictício que lhes permitam obter os resultados que não conseguem obter em sua atividade principal. Como o capital fictício não gera valor, sua liderança no processo de acumulação pode até, sob certas condições, propiciar um estímulo ao desenvolvimento do capital produtivo, mas dada a sua própria lógica de autovalorização e de descolamento dos ativos reais, tende a predominar a retirada de recursos do processo produtivo para serem esterilizados na esfera financeira.

A financeirização da economia foi alavancada após a crise da década de 1970 como medida para garantir liquidez e crédito aos investidores, além de retorno fácil aos banqueiros. Os bancos passaram a emprestar muito mais dinheiro do que o que tinham em suas reservas e os seus papéis negociados indiscriminadamente no mercado financeiro. A falta de segurança inerente a essas operações de crédito precipitam as crises e revelam a irracionalidade do sistema quando há a quebra, por exemplo, de uma grande instituição financeira. O excesso de liquidez e de crédito contrastam com a real capacidade de pagamento das dívidas contraídas no momento de uma forte crise de confiança dos agentes do mercado financeiro quando uma importante empresa ou banco decretam falência ou perdas históricas.

Diante da configuração atual da economia capitalista, Harvey (2011) destaca o papel conferido aos organismos internacionais como instituições criadas para dirigir e contribuir com a regulação do capitalismo e perpetuação da economia de mercado:

Para que tudo isso aconteça de forma eficaz, em última análise é preciso criar instituições internacionais com caráter de Estado, como as criadas no âmbito do Acordo de Bretton Woods para facilitar e regulamentar os fluxos internacionais de capital. O Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, juntamente com o Banco de Compensações Internacionais na Basileia, são centrais aqui, mas outras organizações, como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o G-7 (mais tarde G-8), agora expandindo-se para G-20, também desempenham um papel importante, na medida em que os bancos centrais do mundo e os departamentos de tesouro procuram coordenar suas ações para construir uma arquitetura financeira mundial em evolução para uma versão internacional do nexos Estado-finanças. (HARVEY, 2011, p. 50).

Ao avaliar teoricamente o papel econômico das crises e a capacidade de respostas concretas dadas à crise atual pelo governo dos EUA, Harvey (2011) analisa que:

As crises financeiras servem para racionalizar as irracionalidades do capitalismo. Geralmente levam a reconfigurações, novos modelos de desenvolvimento, novos campos de investimento e novas formas de poder de classe. Tudo isso pode dar errado, politicamente. Mas a classe política dos EUA até agora cedeu ao pragmatismo financeiro e não tocou as raízes do problema. (HARVEY, 2011, p. 18).

Para Mészáros (2009), contudo, a crise que vivenciamos hoje não é mais uma crise cíclica, como já analisamos anteriormente. Segundo o autor, não há mais intervalos cíclicos entre expansão e recessão, pois a própria realização do valor foi abarcada pela lógica da valorização do capital, o que corrói as engrenagens do “sistema sociometabólico”. O sistema de “mediações de segunda ordem” associa umbilicalmente a produção e o consumo à degradação do trabalho e à destruição da natureza, que se aprofunda em face ao inerente distanciamento da produção voltada às necessidades humanas.

Assim, a crise estrutural do capital demarca limites intransponíveis ao desenvolvimento humano e expõe uma contradição insolúvel entre o capital e o trabalho. A submissão das necessidades humanas ao poder alienante da expansão do capital, a desumanização do trabalho vivo transformado em mercadoria, a taxa de utilização sempre decrescente dos bens e serviços que põe em colapso o meio ambiente, são alguns dos fenômenos que destacam o caráter incontrolável e totalizante do sistema que enlaça todas as relações e esferas sociais sob os mesmos imperativos da produção capitalista.

Esta crise estrutural deve ser entendida também como cenário para “novas potencialidades históricas”. Os problemas oriundos dela abrem caminho para a análise crítica de problemas fundamentais e vinculados à sua superação, ao salto para além do capital, à atualidade histórica da ofensiva socialista e à teoria da transição socialista adequada ao contexto histórico atual após as experiências de tipo soviéticas, segundo as ideias de Mészáros (2009).

A solução de toda crise, porém, não se encontra somente em fatores de natureza econômica, mas, sobretudo na arena da luta política e das relações sociais. Ainda que haja recuperações parciais e tímidas, não se pode ser taxativo de que uma nova recessão ou depressão se instale na economia mundial. O contrário também é verdadeiro. Ainda que abruptamente haja uma nova crise que inaugure um momento mais crítico ainda da crise do sistema do capital, o capitalismo já provou ao longo de sua história que não irá morrer de “morte natural”, isto é, demonstrou que é capaz de se reestruturar e superar crises graves. A última grande crise do capitalismo não significou sua crise última. Por isso, é importante observar que a crise atual se dá em um momento de decadência do imperialismo, sem que haja ainda nenhuma alternativa hegemônica em condições de disputar nos terrenos econômico, político e militar com os EUA. A hipótese de um novo “Bretton Woods” fracassou e a política da burguesia internacional tem sido o de repassar os custos da crise do capital para o trabalho, com demissões, redução de salários e direitos nos países mais atingidos, o que contradiz a hipótese de uma saída keynesiana.

A gigantesca operação de salvamento dos grandes bancos e multinacionais feita pelos governos europeus e dos EUA teve efeitos imediatos no sentido de evitar a bancarrota de parte importante dos capitalistas do mundo, porém suas consequências foram empurradas para adiante, com o crescimento dos déficits gêmeos dos EUA e um padrão de endividamento dos estados nacionais jamais visto na história.

A forte polarização política e social entre revolução e contrarrevolução em curso em países do norte da África e do Oriente Médio, a exemplo da revolução tunisiana de janeiro de 2011, a sangrenta guerra civil na Síria, as mobilizações de massas que derrubaram presidentes no Egito e Líbia, além do agudizamento das lutas de classes (greves gerais, atos multitudinários, ocupações de praça) em demais países da região e mesmo em alguns países europeus confirmam que há uma estreita correlação entre crises econômicas e crises políticas, cujos desfechos sempre estão em aberto, mas cujas oportunidades abertas para a construção de novas alternativas só ocorrem em momentos excepcionais como este. O desenlace da atual crise do capital, portanto, se dará na arena da luta de classes mundial, resultante dos conflitos

entre o capital e o trabalho.

A crise atual, pela sua natureza, extensão e profundidade, obviamente que teve e tem repercussões sobre as políticas educacionais no Brasil e em outros países afetados pela crise. Estas repercussões se dão, em um nível, através da elaboração e implementação de novas políticas educacionais, formuladas em articulação entre os organismos internacionais, especialmente o Banco Mundial no que toca à educação, e os governos.

### **1.2 A Reestruturação dos Processos Produtivos como resposta à Crise Estrutural do Sistema do Capital**

Para conter a queda decrescente na taxa de lucro que se tornou evidente nos anos de 1970, restava aos capitalistas modificar os processos produtivos de modo que os custos de produção baixassem ao passo em que a produtividade do trabalho aumentasse. Rosdolsky (2001) explica como a burguesia atua no sentido de impulsionar iniciativas econômicas que atuem como contra tendências à lei da queda tendencial da taxa de lucro:

Na realidade, porém, a queda da taxa de lucro é apenas uma tendência, como ocorre com todas as leis econômicas, sendo inibida por numerosas influências que atuam em sentido contrário [...] Dentro de determinados limites, o capital pode compensar a queda da taxa de lucro, mediante o aumento da massa de lucro. (ROSDOLSKY, 2001, p. 317).

Revolucionar os meios de produção e a organização do trabalho tem sido uma estratégia utilizada pelos capitalistas ao longo da história como medida para superar as crises. Outras estratégias são a conquista de novos mercados, a abertura de novos ramos produtivos, o aplastamento do movimento sindical, a descoberta de novas matérias-primas, etc. Joseph Schumpeter (1939) estudou a correlação entre inovações tecnológicas aplicadas à produção e organização do trabalho e os momentos de recuperação e expansão econômica do capitalismo. O primeiro grande salto econômico da indústria capitalista, para o autor, deveu-se à introdução da máquina a vapor e suas respectivas inovações na indústria têxtil inglesa no século XVIII. Do mesmo modo, o segundo longo ciclo de desenvolvimento econômico capitalista, ocorrido no século XIX, coincidiu não por acaso com a descoberta e massificação dos processos de fundição do ferro e do aço na produção. E o terceiro ciclo apoiou-se na energia elétrica, no motor de combustão e na indústria química.

No século XX, o taylorismo-fordismo no período entre guerras e o toyotismo, no último quartel do século, consistiram em saídas no âmbito da produção e organização do

trabalho para que o capital justamente se recuperasse das fortes crises pelas quais passou, seja a grande depressão da década de 1930, seja a crise do petróleo da década de 1970.

O fordismo-taylorismo, muito além de um paradigma produtivo, se tornou, na realidade, um modo social e cultural de vida após a segunda grande guerra – o *american way of life*, também chamado de americanismo, cuja pretensão seria formar um novo tipo humano. (GRAMSCI, 1978)

O fordismo, porém, não teria condições de se consolidar no pós-guerra sem o aval e o impulso de outro tipo de administração estatal. É nesse contexto de transição da grande depressão dos anos de 1930 para o pós-guerra de 1945 que John Keynes elabora suas teorias que conferiam ao Estado um papel diferenciado em relação ao mercado do Estado liberal de até então. Keynes absorve as ideias de Estado interventor e de planificação do socialismo para a construção do Estado de Bem-Estar Social, dominante na Europa Ocidental até a de 1970-1980, quando se inicia seu desmonte.

O fundo público sustentou, durante o período fordista/keynesiano, os investimentos do Estado tanto no setor privado, financiando a acumulação de capital das grandes empresas, quanto na reprodução da força de trabalho por meio de alguns direitos sociais, como educação, saúde e previdência públicas. Em decorrência disso, crises fiscais e inflacionárias precipitaram, sobretudo nos anos de 1970, ao mesmo tempo em que a tendência à queda da produtividade e da taxa de lucro imprimia os traços centrais da crise estrutural que emergia. A contradição acumulada entre um regime de produção e acumulação extremamente rígido como o fordismo e uma crise social que retraía a demanda efetiva do mercado impeliu a burguesia internacional a reconstruir seu paradigma produtivo e reconfigurar o papel do Estado como regulador econômico-social. O terreno estava fértil para o novo par – acumulação flexível ou toyotismo e neoliberalismo.

A reestruturação produtiva, desde então, assumiu características distintas nas várias regiões do mundo que passaram a não mais organizar seus processos de trabalho sob os rígidos princípios do fordismo. As experiências da “Terceira Itália”, de Kalmar (Suécia), do Vale do Silício (EUA), Japão e Alemanha (ANTUNES, 2000) vêm substituindo ou se combinando com o padrão fordista-taylorista de produzir.

Harvey (1998) denomina esses modelos de “acumulação flexível”. Em comum, essas experiências tem o fato de articular um refinado desenvolvimento tecnológico com a desconcentração produtiva baseada em empresas médias e pequenas, afastadas dos tradicionais centros industriais. O autor britânico caracteriza bem esse novo padrão de “acumulação flexível” ao afirmar que:

[...] é marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo. Ela se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional. (HARVEY, 1998, p. 140).

A acumulação flexível é uma forma particular da acumulação capitalista, pois mantém as características essenciais desse modo de produção: produção destinada ao crescimento e ao mercado; exploração do trabalho vivo; e reestruturação tecnológica e organizacional permanente com vistas à sua reprodução. Como consequências dessas mudanças produtivas e organizacionais, houve uma intensificação na exploração do trabalho, o aumento do desemprego e uma crescente terceirização da força de trabalho em variados segmentos produtivos.

A acumulação flexível também é conhecida como toyotismo em virtude da experiência realizada na empresa Toyota no Japão ter-se tornada a mais notável. O toyotismo articulou o *kanban* (técnica de gestão dos supermercados dos EUA que repõe a oferta imediatamente após o consumo do produto), com a introdução de ferramentas tecnológicas e informacionais (robótica, informática, etc.) que permitiu aumentar a produção mesmo reduzindo o número de trabalhadores. A produção de mercadorias no toyotismo já não objetiva a produção em massa através da homogeneização das mercadorias, mas sim ajustar a produção à demanda do mercado em um menor tempo e custo possível. Esta realidade permitiu elevar a exploração dos trabalhadores através da formação polivalente de seus funcionários - um trabalhador opera várias máquinas - a patamares jamais conhecidos na história do capitalismo.

Essas mudanças incluíram uma política sistemática de enfraquecimento do sindicalismo japonês. Juntando repressão e cooptação, as empresas japonesas criaram o "sindicalismo de empresa", que oferece a subordinação dos trabalhadores ao patrão em troca de alguns benefícios como ganhos salariais a partir de políticas meritocráticas e outras concessões que objetivam domesticar a classe trabalhadora.

Antunes (2000) dá a dimensão do significado das mudanças na estrutura produtiva do capitalismo com a transição da hegemonia do fordismo para o toyotismo:

[...] a substituição do fordismo pelo toyotismo não deve ser entendida, o que nos parece óbvio, como um novo modo de organização societária, livre das

mazelas do sistema produtor de mercadorias e, o que é menos evidente e mais polêmico, mas também nos parece claro, não deve nem mesmo ser concebido como um avanço em relação ao capitalismo da era fordista e taylorista. (ANTUNES, 2000, p. 41).

Diferente do que poderia sugerir, esta profunda mudança produtiva não significou a eliminação da alienação do trabalho e do trabalhador com relação ao processo e ao produto de seu trabalho. Muito ao contrário, a produção no toyotismo possui um caráter mais envolvente e manipulatório.

Antunes (2000) afirma também que o universo do trabalho no capitalismo contemporâneo distingue-se por uma múltipla processualidade: a desproletarização, a subproletarização, a expansão do assalariamento, a heterogeneização, a fragmentação e a complexificação da força de trabalho marcam a transição para uma nova morfologia do trabalho surgida com o advento do toyotismo.

A redução quantitativa do operariado industrial tradicional, a expansão do assalariamento no setor de serviços e comércio que absorve o contingente da força de trabalho expulsa pela mecanização da indústria e da agricultura, a precarização cada vez mais intensa das condições e relações de trabalho (aumento do trabalho temporário, parcial, subcontratado etc.) e a feminização da classe trabalhadora são os principais sinais desse novo mundo do trabalho.

As diversas categorias de trabalhadores compartilham a precariedade do emprego e da remuneração, a desregulamentação das condições de trabalho em relação às normas legais vigentes ou acordadas e a consequente regressão dos direitos sociais, bem como a ausência ou fragilidade de representação sindical, configurando uma tendência à individualização da relação salarial. Todas essas características compõem o que se tem denominado de "trabalhadores flexíveis".

É importante assinalar acerca do crescimento do assalariamento dos setores médios, decorrente da expansão do setor de serviços, que esta tendência não marca a transição para uma suposta "sociedade de serviços" ou "sociedade do conhecimento", as quais supõem a aceitação de teses bastante difundidas nos meios liberais e pós-modernos. O setor de serviços não é um setor de acumulação autônoma. Ao contrário, ele depende diretamente da acumulação do setor industrial para realizar a produção de mais-valia e completar o ciclo de circulação do valor.

A própria relação dos trabalhadores com os saberes e conhecimentos técnicos necessários à execução de suas atividades laborais tem se modificado com todas essas

transformações no mundo do trabalho. Antunes (2000) destaca que ocorre um duplo e contraditório movimento em direção à qualificação e à desqualificação, ao mesmo tempo, de determinados segmentos da produção. De um lado, o avanço científico-tecnológico tem possibilitado uma maior intelectualização de determinados ramos profissionais (como na siderurgia), porém, de outro, verifica-se uma tendência inversa (a desqualificação) de outros segmentos (mineração, indústria automobilística etc.) marcada pela desespecialização que ataca o saber profissional dos operários e os superexplora através da intensificação das atividades produtivas.

De maneira geral, pode-se afirmar com Antunes que:

Estes elementos que apresentamos nos permitem indicar que não há uma tendência generalizante e unívoca, quando se pensa no mundo do trabalho. Há, isto sim, como procuramos indicar, uma processualidade contraditória e multiforme. Complexificou-se, fragmentou-se e heterogeneizou-se ainda mais a *classe-que-vive-do-trabalho*<sup>19</sup> (...) Tudo isso nos permite concluir que nem o operariado desaparecerá tão rapidamente e, o que é fundamental, não é possível perspectivar, nem mesmo num universo distante, nenhuma possibilidade de eliminação da *classe-que-vive-do-trabalho*. (ANTUNES, 2000, p. 62, grifo do autor).

O próprio Banco Mundial se coloca no debate em defesa das teses que afirmam a emergência de uma suposta “sociedade” ou “economia do conhecimento” a partir do processo de globalização e das transformações decorrentes da reestruturação produtiva:

Desde la publicación del estudio en 1994, el conocimiento se ha convertido, más que nunca, en un factor primario de producción en todo el espectro de la economía mundial. Las recientes transformaciones que se han producido en el mundo y en la educación terciaria han hecho reexaminar las políticas e hipótesis para divulgar el trabajo realizado em un entorno que atraviesa una continua y acelerada transformación. Sin lugar a dudas, la velocidad del cambio y de la innovación se ha intensificado de manera notoria. Es así como el ciclo de desarrollo de los productos se ha reducido, los servicios representan hoy una porción mucho mayor de la producción económica mundial, la potencia y capacidad de las computadoras continúa creciendo

---

<sup>19</sup> A respeito deste conceito, indicamos Sérgio Lessa (2007) que, a despeito do reconhecimento da enorme contribuição de Antunes para as pesquisas em Sociologia do Trabalho pela originalidade e capacidade crítica que este autor oferece contra as teses neoliberais e pós-modernas que questionam a centralidade da categoria trabalho e das classes sociais, vale assinalar que o conceito de *classe-que-vive-do-trabalho* utilizado por este autor sugere um revisionismo em teses e categorias marxianas que mereceriam um trato teórico mais apurado, pois, na tentativa de ampliar o conceito de classe trabalhadora e de melhor entender as novas relações entre trabalho produtivo e improdutivo no paradigma toyotista, Antunes acaba por diluir as diferenças entre proletários e assalariados e entre trabalho produtivo e improdutivo, visto que o trabalho improdutivo tenderia, segundo o autor, a se “incorporar” e a se “transferir” ao trabalho produtivo.

mientras que sus precios bajan, los costos de la transmisión de datos disminuyen y la tecnología de la comunicación (como lo demuestra la expansión del internet y el uso de los teléfonos celulares en el mundo) se expande, especialmente em los países en desarrollo. La educación terciaria y, en particular, su papel en la capacitación, la investigación y la información, es un factor vital para que los países puedan adaptarse a estos cambios de largo alcance. (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 10).

Mais a frente, no mesmo documento, o Banco reafirma a ideia de que o conhecimento tornou-se a principal força produtiva na atualidade e apontando a educação como a panaceia para o desenvolvimento econômico-social dos países mais pobres:

Las economías en desarrollo y transición enfrentan nuevas tendencias de gran importancia en el entorno mundial, que afectan no solo la forma como operan los sistemas de educación terciaria sino también a su propósito mismo. Entre las dimensiones de cambio más críticas cabe destacar los efectos convergentes de la globalización, la importancia creciente del conocimiento como principal motor del crecimiento económico y la revolución de la información y de la comunicación. La acumulación del conocimiento y su aplicación, que se han convertido en factores preponderantes del desarrollo económico, determinan cada vez más la ventaja competitiva de un país en la economía mundial. (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 17).

É importante dizer que os avanços científicos e tecnológicos (e a incorporação de maior *quantum* de saber sistematizado na produção em proporção bastante superior aos elementos típicos do trabalho manual), que é a base material sobre a qual se apoiam as teorias em torno da “sociedade do conhecimento”, permitem a substituição apenas parcial de trabalho vivo por trabalho morto, pois jamais o trabalho vivo poderá ser absolutamente eliminado, pois somente o trabalho gera valor. Máquinas não consomem, logo a desapareição dos trabalhadores corresponderia à desapareição do capital, pois este não poderia integralizar seu ciclo de reprodução.

Mesmo a aproximação entre trabalho material e imaterial que se consolida como uma tendência na atual fase de acumulação flexível, visível na ampliação do setor de comércio e serviços não indica que os novos ramos econômicos e as novas formas de produção nos diferentes setores se constituem como setores autônomos. Muito pelo contrário, demonstra de forma cada vez mais notória a dependência da esfera da produção que continua submetida à lógica do capital.

A crescente incorporação dos avanços científicos e tecnológicos à produção e a diminuição relativa do peso do trabalho material face ao intelectual não aponta para a superação da alienação do trabalho e da reificação das relações. Ao contrário, por seu caráter

envolvente e manipulatório, tem contribuído para sofisticar e intensificar estes processos no conjunto da classe trabalhadora, afetando sua forma de ser de maneira inédita.

A ciência, portanto, não se configura como força produtiva autônoma. Ela está inserida nas relações sociais capitalistas. Tanto as forças sociais que expressam os interesses e a visão de mundo do Capital quanto as que expressam os interesses da classe trabalhadora disputam a hegemonia do campo científico em favor de seus projetos históricos e sociais antagônicos.

### **1.3 A Globalização, a Nova Ordem Mundial e a Hegemonia Neoliberal**

As profundas mudanças em curso nos últimos 40 anos, desde que irrompeu a crise estrutural do sistema do capital dos anos 1970, obviamente que se expressaram também na política em âmbito internacional, como um aspecto fundamental da totalidade das transformações históricas e sociais contemporâneas.

A queda do muro de Berlim em 1989 é seguramente o principal símbolo dos fenômenos políticos e sociais que caminharam *pari passu* à crise do sistema do capital, tais como a intensificação da globalização capitalista, a restauração do capitalismo nos ex-estados operários burocratizados, a avalanche neoliberal que passou a dominar a política econômica e os paradigmas de administração estatal nos principais países do mundo, a criação, disseminação e consolidação de blocos e tratados econômicos regionais, o fim da guerra fria, em suma, a instauração de uma nova ordem mundial que antecipou o fim do século XX e o início do século XXI.

A globalização do mundo pode ser vista como um processo histórico-social de vastas proporções, abalando mais ou menos drasticamente os quadros sociais e mentais de referência de indivíduos e coletividades. Rompe e recria o mapa do mundo, inaugurando outros processos, outras estruturas e outras formas de sociabilidade, que se articulam ou impõem aos povos, tribos, nações e nacionalidades [...] Ao lado de conceitos tais como “mercantilismo”, “colonialismo” e “imperialismo”, além de “nacionalismo” e “tribalismo”, o mundo moderno assiste à emergência do “globalismo”, como nova e abrangente categoria histórica e lógica. O globalismo compreende relações, processos e estruturas de dominação e apropriação desenvolvendo-se em escala mundial. São relações, processos e estruturas polarizadas em termos de integração e acomodação, assim como de fragmentação e contradição, envolvendo sempre as condições e as possibilidades de soberania e hegemonia. (IANNI, 1998, p. 1-2).

François Chesnais (1996) utiliza o conceito de “mundialização do capital” para

caracterizar a nova configuração das relações econômicas internacionais estabelecidas na atual etapa de desenvolvimento do capitalismo mundial que coincide com o processo de globalização. Para o autor, podemos considerar que estamos diante de um novo patamar do processo de acumulação capitalista, cujo traço distintivo fundamental em termos de abrangência é a internacionalização do capital que abarca dois momentos:

A mundialização é resultado de dois movimentos conjuntos, estreitamente interligados, como dissemos. O primeiro pode ser caracterizado como a mais longa fase de acumulação ininterrupta do capital que o capitalismo conheceu desde 1914. O segundo diz respeito às políticas de liberalização, de privatização, de desregulamentação e de desmantelamento de conquistas sociais e democráticas, que foram aplicadas desde o início da década de 1980, sob o impulso dos governos Thatcher e Reagan. (CHESNAIS, 1996, p. 34).

Outro traço distintivo que caracteriza o novo regime de acumulação de capital, segundo o autor, é a financeirização da economia. Isto leva a que o capitalismo em sua fase e forma atual seja profundamente rentista e parasitário, ou seja, está subordinado às necessidades próprias das novas formas de centralização do capital monetário, em particular os fundos de investimento e os fundos de pensão. As características rentistas, porém, dizem respeito também ao capital produtivo. Esta financeirização exacerbada da economia mundial é sustentada por Organismos Internacionais, tais como FMI e Banco Mundial, e pelos Estados Nacionais mais poderosos no sistema internacional de Estados.

Hernandez (2008) considera que a mundialização do capital é o verdadeiro conteúdo do processo de globalização, pois para o autor a troca de mercadorias e serviços em âmbito planetário não é exatamente uma novidade das últimas décadas. De fato, o crescimento do comércio mundial nas décadas de 1960 e 1970 foi muito superior ao que se deu nos anos de 1980 e 1990, por exemplo. O que deu um salto do final da guerra fria para cá foi a mundialização das operações de capital, tanto em sua forma industrial quanto em sua forma financeira em virtude da incorporação do ex-estados operários ao mercado mundial capitalista.

Giovanni Alves (1999) destaca que o processo de globalização produziu transformações em larga escala na relação capital x trabalho em função dos investimentos externos diretos (IED) que passaram a imperar nas relações econômicas entre as corporações e os Estados nacionais em âmbito mundial.

A "globalização" tendeu a alterar os fatores geradores de interdependência entre as economias nacionais. Por exemplo, nos anos 90, é perceptível a *importância dos investimentos externos diretos ( IED) mais do que as trocas*. O IED, ao contrário das trocas, tende a moldar as estruturas que predominam na produção e no intercâmbio de bens e serviços. De certo modo, é a importância do IED e sua peculiar natureza que corroboram para a *disseminação de um padrão mundial de inovações produtivas* (o que poderíamos denominar "toyotismo"), capazes de dar um molde comum à estrutura de produção (e de intercâmbio) do capital em vários lugares do mundo capitalista. (ALVES, 1999, p. 60).

Para Alves, pois, o processo de globalização – ou a mundialização do capital – é, em primeiro lugar, a "globalização do capital" e não apenas a "globalização das trocas". Não seria correto, então, reduzir a nova etapa de internacionalização do capital à simples continuidade da ocidentalização do mundo iniciada nos séculos XV e XVI com as grandes navegações.

De forma embrionária, a internacionalização capitalista surge como "globalização das trocas", na fase do mercantilismo. Não se pode confundir a criação de um mercado mundial com o processo de globalização. A globalização ou mundialização do capital diz respeito a uma nova etapa da internacionalização capitalista, ou seja, a globalização dos investimentos e da produção, seja o capital produtivo aplicado na indústria e nos serviços, seja o capital que assume a forma-dinheiro.

A globalização deu um salto com a instauração da nova ordem mundial inaugurada com a restauração capitalista nos ex-estados operários burocratizados, os chamados países que compunham o bloco denominado de "socialismo real". A incorporação ao mercado mundial de cerca de 1/3 da humanidade que vivia em países sob o regime do "socialismo real" impulsionou uma nova fase do processo de acumulação capitalista.

A criação e consolidação dos blocos econômicos regionais e tratados de livre comércio, a afirmação do toyotismo como padrão produtivo das principais empresas capitalistas, a expansão do neoliberalismo como orientação política para a administração estatal e o refluxo dos movimentos sindicais e sociais desenharam o cenário propício para a constituição de uma nova ordem geopolítica mundial na transição dos anos 1980 para os anos 1990. Esta nova conjuntura obviamente que irá influenciar no caráter e objetivos das políticas educacionais, como veremos mais adiante.

Nesse novo contexto, os organismos internacionais assumem papel destacado na condução das relações políticas internacionais entre os países cêntricos e a periferia do capitalismo. A atuação dos organismos internacionais está fortemente ligada ao controle financeiro dos países tomadores de empréstimos (que são em geral os países da periferia do capitalismo), pois os países credores exigem o cumprimento de condicionalidades por parte

dos países periféricos que necessitam de financiamento. A cada empréstimo, o país tomador se submete às condicionalidades que materializam a ingerência destes organismos nas políticas macroeconômicas e nas políticas sociais dos países que contraem os empréstimos.

Pereira (2009) em sua tese sobre o Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro de 1944 a 2008 descreve e analisa como as gêmeas de “Bretton Woods” (FMI e Banco Mundial), mas em particular o Banco Mundial que é o foco de sua pesquisa, diversificaram seu escopo de ação dos anos de 1990 para cá no sentido de assumir um protagonismo como organismo intelectual e político do Capital Internacional e dos principais potências mundiais, tendo em vista que as mudanças ocorridas com o fim da guerra fria e com a globalização financeira passaram a limitar o papel de instituição credora desses organismos em função do grande afluxo de investimentos e de recursos oriundos dos mercados internacionais para os Estados da periferia que passavam por reformas estruturais pela introdução da agenda neoliberal. A nova ordem mundial e o processo de globalização capitalista induziram, portanto, os organismos internacionais a diversificarem suas funções no sentido destes assumirem cada vez mais o papel de “assessoramento técnico” e “aconselhamento político” dos Estados nacionais.

Os organismos internacionais foram agentes intelectuais, políticos e financeiros de decisiva importância para a implementação das reformas estruturais a partir dos anos de 1990 de caráter neoliberal na maioria dos países do mundo, incluindo o Brasil. A plataforma neoliberal passou a ser defendida por organismos como o Banco Mundial em sua atuação, seja como financiador de projetos, seja como assessor técnico.

O neoliberalismo como doutrina teórico-política defende precipuamente a liberalização dos mercados e a limitação das funções do Estado a seus aspectos regulatórios. Considera-se como a “ata de fundação” da corrente neoliberal a criação da Sociedade de *Mont Pèlerin*, da qual participavam figuras ilustres como Milton Friedman e Karl Popper, entre outros, após a Segunda Guerra Mundial. O objetivo dos teóricos do neoliberalismo era combater a doutrina keynesiana<sup>20</sup> que orientava os governos dos principais países capitalistas do mundo no pós-guerra.

Duménil e Lévy (2007) afirmam que

---

<sup>20</sup> O keynesianismo é a teoria econômica formulada pelo economista John Keynes (1883-1946) que consiste na defesa de uma organização político-econômica baseada na afirmação do Estado como agente imprescindível na regulação da economia, garantindo direitos sociais e trabalhistas básicos e intervindo no mercado com o objetivo de corrigir as possíveis distorções geradas pela livre-concorrência.

Pode-se definir o neoliberalismo como uma *configuração de poder* particular dentro do capitalismo, na qual o poder e a renda da classe capitalista foram restabelecidos depois de um período de retrocesso. Considerando o crescimento da renda financeira e o novo progresso das instituições financeiras, esse período pode ser descrito como uma nova *hegemonia financeira*, que faz lembrar as primeiras décadas do século XX nos EUA. (DUMÉNIL; LÉVY, 2007, p. 2).

O neoliberalismo é congruente com a natureza de classe do Estado capitalista, pois este desempenha um papel complementar e inseparável do sistema do capital. Para Mészáros (1995, p. 61), “O princípio estruturador do Estado Moderno, em todas as suas formas – inclusive as variedades pós-capitalistas – é seu papel vital de garantir e proteger as condições gerais da extração a mais-valia do trabalho”. Não há entre o Estado Moderno e o Capital qualquer possibilidade de independência ou autonomia como defendem os autores da esquerda reformista<sup>21</sup>.

Só por isso se pode compreender como as alterações na forma de dominação de suas superestruturas legais e políticas tão distintas, isto é, no regime político de dominação, sempre resistiram à mesma base econômica capitalista, não resultando em qualquer ameaça à vida do sistema do Capital. A superestrutura do Estado assumiu a forma específica necessária ao controle dos antagonismos inevitáveis entre Capital e Trabalho. Assim sendo, o programa do neoliberalismo buscou responder à necessidade das grandes empresas capitalistas de recuperar suas taxas de lucros. Em virtude disso, acabou por se adequar bem ao toyotismo como padrão de produção alternativo ao fordismo, em decadência desde os anos 1970. A propósito do programa neoliberal, Anderson (1995) elenca as principais medidas do modelo inglês que serviu de inspiração para as demais experiências neoliberais ao redor mundo:

O que fizeram, na prática, os governos neoliberais deste período? O modelo inglês foi, ao mesmo tempo, o pioneiro e o mais puro. Os governos Thatcher contraíram a emissão monetária, elevaram as taxas de juros, baixaram drasticamente os impostos sobre os rendimentos altos, aboliram controles sobre os fluxos financeiros, criaram níveis de desemprego massivos, aplastaram greves, impuseram uma nova legislação anti-sindical e cortaram gastos sociais. E, finalmente – esta foi uma medida surpreendentemente tardia –, se lançaram num amplo programa de privatização, começando por habitação pública e passando em seguida a indústrias básicas como o aço, a eletricidade, o petróleo, o gás e a água. Esse pacote de medidas é o mais sistemático e ambicioso de todas as experiências neoliberais em países de capitalismo avançado. (ANDERSON, 1995, p. 10).

---

<sup>21</sup> Eduard Bernstein (1850-1932) e Karl Kautsky (1854-1938), alemães e militantes do Partido Social Democrata Alemão, foram os dois principais teóricos do socialismo reformista, o qual defende que a passagem do capitalismo para o socialismo poderia se dar através da disputa das instituições burguesas nos marcos do capitalismo.

As formulações neoliberais passaram a compor o núcleo duro do arcabouço ideológico de organismos como o FMI e o BM na orientação das reformas de estado dos países periféricos. Nesse sentido, a atuação desses organismos se daria no sentido de estabelecer os referenciais a serem seguidos pelos países. Os parâmetros das políticas de ajuste estrutural macroeconômicas se expressam, sobretudo na contenção de gastos sociais em setores do Estado, na garantia do pagamento dos serviços da dívida pública e na privatização de empresas estratégicas para a economia nacional.

As orientações dos organismos internacionais articulam-se umbilicalmente com os interesses das corporações transnacionais nesta etapa da globalização capitalista, com impacto direto sobre o papel do Estado.

Otávio Ianni (1997) destaca que os organismos internacionais, articulados aos interesses das principais potências capitalistas do mundo e das transnacionais de maior peso político e econômico, são capazes inclusive de se sobrepor e impor aos mais diferentes Estados suas orientações políticas. "Nesse sentido é que as condições e possibilidades de construção e exercício da hegemonia podem ser decisivamente influenciadas pelas exigências da globalização, expressa na atuação das organizações multilaterais e das corporações transnacionais" (IANNI, 1997, p. 19).

O desdobramento dessa realidade para o Estado é que os Estados como espaços de regulação da economia enfraquecem-se e tem sua autonomia e competência questionada, o que compromete capacidade de coordenação política e de promoção do desenvolvimento por parte deste ente.

Neste contexto de enfraquecimento do Estado, ganha espaço na definição e no monitoramento das políticas econômicas e sociais dos Estados nacionais a tecnocracia dos organismos internacionais e das grandes transnacionais que acompanham de perto os programas de desestatização, da desregulamentação, da privatização e abertura dos mercados. As denúncias envolvendo irregularidades nos leilões de empresas como a Companhia Vale do Rio Doce, em fins dos anos de 1990, como o fato de um grande banco ter tomado parte na compra da empresa e ao mesmo tempo ter sido avalista da venda, confirmam essa nova realidade.

Diante desta nova configuração histórica do capitalismo, os organismos internacionais e as corporações transnacionais se tornaram tão poderosas que passaram mesmo a constituir-se em estruturas mundiais de poder. Segundo Ianni (1997), elas se sobrepõem aos Estados Nacionais e sua influência já tem abrangência global.

Esta discussão sobre a emergência da nova ordem mundial surgida com o fim da guerra fria, a restauração capitalista nos ex-estados operários burocratizados e a expansão da hegemonia neoliberal que se materializa de maneira mais candente nas décadas de 1980 e 1990 é fundamental para traçarmos o fio de continuidade do quadro histórico e teórico que estamos desenvolvendo entre a crise dos anos 1970 e a atual crise do capitalismo detonada a partir do derretimento dos títulos *subprime* de 2007-2008 nos EUA. Sem essa compreensão mais global das grandes mudanças em curso na economia e na sociedade capitalista mundial, não é possível entendermos a proeminência dos organismos internacionais como o Banco Mundial na definição das políticas públicas educacionais no Brasil contemporâneo.

#### **1.4 Os Organismos Internacionais e o lugar da educação diante da crise**

Na atual época imperialista<sup>22</sup>, as principais potências capitalistas se associaram fundamentalmente por meio de instituições como os organismos internacionais, cujas normas e regras comumente compartilhadas possibilitaram uma maior racionalização e regulação das relações econômicas, políticas, jurídicas e ambientais em nível planetário com o objetivo de sustentar e expandir a dominação do modo de produção capitalista.

Silva (2010) classifica os organismos internacionais em instituições intergovernamentais e não-governamentais. As primeiras se subdividem em: a) globais, tais como Organização das Nações Unidas (ONU), Organização Mundial de Comércio (OMC), Organização Internacional do Trabalho (OIT), Organização Mundial de Saúde (OMS), Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial e Organização das Nações Unidas para Educação e Cultura (UNESCO); e b) regionais, tais como a Organização dos Estados Americanos (OEA), Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e União Europeia (UE). E as não-governamentais são formadas por pessoas físicas que se associam para criar entidades com aspirações internacionais no tocante a alguns desafios globais, como o Greenpeace em relação ao meio ambiente e a Cruz Vermelha no que diz respeito à saúde.

O século XX, desde seu início, foi pródigo na criação desses organismos. Já em

---

<sup>22</sup> Lênin, um dos principais teóricos sobre o tema, definia o imperialismo como “o estágio monopolista do capitalismo”. O imperialismo podia ser também identificado como uma etapa da internacionalização do capital. Esta fase do desenvolvimento capitalista caracteriza-se pela concentração e fusão de capital (o capital bancário com o capital industrial) a partir do surgimento e expansão das grandes companhias monopolistas e pela presença constante de guerras e revoluções. Para aprofundamento, ver Lenin (1979).

1919, logo após o término da 1ª Guerra Mundial (1914-1918), o presidente dos Estados Unidos, Woodrow Wilson (1912-1921), propôs a criação de uma instituição universal com o objetivo de negociar os conflitos territoriais e encarregada de garantir a paz entre os países-membros. Foi fundada, então, naquele ano em Paris, a Liga das Nações. Essa instituição foi extinta em 1942, fruto do fracasso na intermediação de conflitos territoriais e comerciais, diante de uma conjuntura explosiva que culminou na 2ª Guerra Mundial (1939-1945).

Os Estados Unidos emergiram como a principal potência econômica, política e militar no pós-guerra e criaram, em outubro de 1945, na Conferência de San Francisco, a ONU com a finalidade expressa de arbitrar os conflitos e impedir novas guerras. A fundação do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, um ano antes, em 1944, na Conferência Monetária e Financeira em Breton Woods, sob a liderança do presidente Franklin Delano Roosevelt (1933-1945), almejava forjar instituições com credibilidade e legitimidade internacionais para defender os interesses dos credores internacionais, além de promover o desenvolvimento econômico e fornecer empréstimos destinados à reconstrução dos países europeus destruídos pela guerra.

Com o passar dos anos e afastada a perspectiva de uma nova guerra mundial, as gêmeas de Bretton Woods consolidaram-se como instituições de empréstimo aos países que apresentassem riscos econômicos e sociais ao sistema capitalista. A partir da década de 1980, o Banco Mundial e o FMI, ao liberar empréstimos para os países periféricos, instituíram condicionalidades para evitar crises e turbulências econômico-sociais e manter o sistema financeiro em segurança. Nessas condicionalidades incluíam-se metas de pagamento da dívida externa, controle cambial e árduos ajustes estruturais e reformas nas áreas sociais. A educação passou, então, a ser diretamente influenciada pela lógica de funcionamento e pelas ações destes organismos internacionais, os quais, por sua vez, buscaram se especializar nos assuntos educacionais.

Sérgio Haddad (2008) situa bem em que marco se deve analisar a relação dos organismos internacionais com a educação na atualidade:

O tema da relação dos organismos multilaterais com a educação não é novo para a sociedade brasileira, para o mundo acadêmico, para as organizações da sociedade civil e para os movimentos sociais. Ele ganha relevância no contexto das análises sobre os efeitos dos processos de globalização econômica recentes e as consequentes políticas nacionais de ajustes a esse contexto global, particularmente nos países mais pobres, onde os organismos multilaterais têm um papel fundamental. (HADDAD, 2008, p. 09).

Desde então, inúmeros estudos, políticas e programas educacionais foram formulados por organismos internacionais, com destaque para o Banco Mundial, direcionados para os países da periferia do capitalismo. A educação torna-se objeto de preocupação permanente dessas instituições. Em 1995, o General Agreement on Trade in Services (GATS), cuja tradução significa Acordo Geral sobre Comércio e Serviços, posteriormente encampada pela OMC, incorporou a educação no âmbito dos serviços como fronteira econômica a ser explorada. Mais recentemente, a partir de 2012, os governos de cerca de 50 países, sob a liderança dos Estados Unidos da América e da União Europeia, articularam um novo Acordo sobre o Comércio de Serviços (*Trade in Services Agreement (TISA)*), que passou a englobar segmentos do ramo de serviços não contemplados integralmente pelo GATS da OMC devido à resistência de vários países emergentes no que se refere aos planos de saúde, alguns tipos de serviços bancários, transportes e outras modalidades de serviço que não faziam parte dos acordos até então estabelecidos no âmbito da OMC, aprofundando o processo de liberalização econômica e mercantilização do setor de serviços em âmbito mundial. Dias (2015) alerta, em relação ao TISA, que uma das principais armadilhas deste novo acordo, que na prática é uma atualização do GATS, diz respeito ao fato de que os países que aderirem não poderão desistir dos compromissos assumidos em relação à liberalização dos serviços. O que for concedido a uma instituição em ensino em um dado país, por exemplo, também deve ser garantido às demais instituições, nacionais ou estrangeiras. É o que o autor chama da volta à cena do “tratamento nacional” para os acordos internacionais por segmento comercial.

A penetração da lógica capitalista nas políticas e programas educacionais não é um fenômeno recente, porém ela dá um salto nas últimas décadas em que se aprofunda a crise estrutural do capital e o processo de globalização. Mészáros (2008) aponta as duas razões fundamentais pelas quais o capital se preocupa com a educação:

A educação institucionalizada, especialmente nos últimos 150 anos, serviu – no seu todo – ao propósito de não só fornecer os conhecimentos e o pessoal necessário à máquina produtiva em expansão do sistema do capital, como também gerar e transmitir um quadro de valores que legitima os interesses dominantes. (MÉSZÁROS, 2008, p. 35).

A atuação dos organismos internacionais sobre o setor da educação, nessas últimas décadas, balizou-se sempre no sentido de garantir o atendimento desses dois grandes objetivos, que tem a ver basicamente com a reprodução do sistema do capital.

Tanto é assim que, quando da assinatura do GATS, colocar por extenso comércio de serviços, nele incluído os chamados “serviços educacionais”, está organizado em quatro

modos de oferta, sobre os quais os países devem se posicionar em relação à aceitação total, parcial ou não aceitação de cada uma das categorias dos serviços:

Modo 1- oferta trans-fronteiras: a oferta de serviços por fornecedores com sede em um país para um outro país membro (educação à distância, testes etc.); Modo 2- consumo no exterior: o consumo de serviços por indivíduos de um país em outros países-membros (cursos de línguas no exterior, pós-graduação, treinamentos); Modo 3- presença comercial: a presença comercial de grupos num país, via instalação de *campi*, *franchisings* no país de realização do serviço; Modo 4- presença de pessoas naturais: a presença de pessoas físicas de um país executando serviços em outros países (consultores, professores, administradores, pessoal para aplicação de testes etc.). (SIQUEIRA, 2004, p. 12).

Segundo a OMC, os “serviços educacionais” são classificados como: a) serviços de educação fundamental; b) serviços de educação média, dentro da qual se inserem o nosso ensino médio e o ensino técnico; c) serviços de educação superior; d) educação de jovens e adultos; e) outros serviços educacionais, como aconselhamento, consultorias, educação especial, testes de seleção, administração escolar, treinamento de professores, livros e materiais didáticos, construções escolares, serviços de limpeza, merenda escolar etc. (OMC, 1998)

Haddad *et al.* (2008) afirmam que uma das principais questões colocadas reiteradamente nos debates sobre GATS e educação é a própria concepção de educação. A educação é reduzida à condição de mera atividade comercial nas rodadas de negociação do GATS, ignorando o fato de que esta é um direito humano dos mais básicos. O direito pleno à educação é condição necessária para efetivação de outros direitos humanos e pela própria garantia da dignidade humana.

Vê-se, pois, que a educação, em todos os seus níveis e modalidades, tem sua oferta em âmbito internacional baseada na lógica de uma mercadoria a ser vendida em decorrência, em grande medida, da ação dos organismos internacionais.

Não é à toa que Robert Zoellick (2003), ex-representante do governo estadunidense para o comércio exterior e ex-presidente do Banco Mundial, elencou quatro áreas de serviços consideradas pré-requisitos para o desenvolvimento de uma economia nacional e com base nas quais seu país, os EUA, poderiam beneficiar-se muito “dos acordos de livre comércio para abrir mercados e assegurar regras transparentes, confiáveis de baixo custo”, quais sejam, 1) telecomunicações, 2) serviços financeiros, 3) logística e 4) educação e treinamento. (ZOELLICK, 2003, p. 4-5)

No início dos anos 1990, após a queda do Muro de Berlim, intensificou-se uma

cruzada política e ideológica encabeçada pelo Banco Mundial de apoio às ideias do livre-mercado, com a conseqüente decretação da falência do Estado interventor, cujos impactos no âmbito educacional resultaram no fortalecimento de políticas pautadas pelo discurso do incentivo à expansão do setor privado, pela busca de fontes alternativas de recursos para o setor público, como a cobrança de taxas e mensalidades, a defesa da “eficiência” interna através da gestão de resultados, a disseminação de sistemas de “avaliação” pautados em critérios de produtividade, que permitissem o ranqueamento de instituições de ensino para fins de racionalização do investimento público, e a diversificação das instituições de ensino, particularmente de ensino superior, o que veio acompanhado de uma crítica à concepção de ensino superior baseado na universidade *humboldtiana*.<sup>23</sup> (BANCO MUNDIAL, 1995)

Roberto Leher (1999) utiliza a expressão “Ministério Mundial da Educação dos países periféricos” para caracterizar o alcance e a profundidade da influência do Banco Mundial sobre a formulação e implementação das políticas educacionais nos países da periferia do capitalismo, dado o grau de subordinação e/ou consentimento ativo de vários governos latino-americanos, africanos e asiáticos em relação ao BM no que toca à educação.

Em sua história de mais de 50 anos de relação com a educação, Mello (2012) destaca que desde 1962, quando o Banco Mundial pela primeira vez libera um financiamento de US\$ 5 milhões para a construção de escolas secundárias na Tunísia, no norte da África, a relação entre desenvolvimento econômico e educação tem sido a marca mais característica e forte do discurso do Banco Mundial sobre a educação.

Kapur *et al.* (1997a, p. 1221) chamam atenção para o fato de que a média aproximada de financiamento/ano em relação à educação por parte do Banco atingiu, nos anos 2000, o patamar de US\$ 2 bilhões, tornando o BM o principal financiador internacional em educação do mundo. Além disso, Mello (2012) enfatiza que em relação à área da educação, o que mais distingue a atuação do Banco Mundial em comparação com outros organismos internacionais é, sobretudo a capacidade do Banco de se destacar na disseminação de políticas transnacionais.

---

<sup>23</sup> No Brasil, tais ideias e concepções tiveram como agentes formuladores e propagadores o grupo do Nupes/USP (Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior), que produziu muitos estudos e organizou eventos com o objetivo de fazer suas ideias ganharem terreno e justificarem as políticas do então governo Fernando Henrique Cardoso. Muitos dos pesquisadores ligados ao NUPES foram também consultores de organismos internacionais para assuntos educacionais. Os nomes mais proeminentes deste grupo foram Eunice Durham, José Goldemberg, Maria Helena de Castro, Paul Wolff, Sérgio Costa Ribeiro, Simon Schwartzman, além de obviamente Paulo Renato Souza (economista, ex-ministro da educação e ex-diretor do Banco Interamericano de Desenvolvimento) e Luiz Carlos Bresser Pereira (ex-ministro do MARE, economista e ex-gerente do Grupo Pão de Açúcar).

Essa capacidade de disseminação de políticas transnacionais em diversas áreas, entre elas a educação, tornou o BM um organismo que passou a exercer um papel de liderança em relação a outros organismos internacionais que se ocupam da educação, como a OCDE, mais focada nos aspectos econômicos da educação, ou como a UNICEF e a UNESCO, mais ligados aos desafios humanitários. A intensificação da globalização da economia, sobretudo a partir dos anos de 1980, impulsionou a que os organismos internacionais desenvolvem uma agenda convergente também no que toca à educação.

Como vimos, é nas décadas de 1980 e 1990, no auge do neoliberalismo e durante o salto dado pela globalização capitalista, que a educação, setor escolhido pelo BM como área a ser promovida com o objetivo de incentivar o crescimento econômico dos países e, conseqüentemente, a redução da pobreza, passou a ser tratada como um peso de elevado custo para Estados e economias em crise. Esse suposto ônus, com exceção da educação primária, deveria ser repassado à sociedade pela via da busca ao setor privado. Com esta diretriz, o Banco Mundial contraria o seu próprio receituário de origem, e passa a disseminar uma política única, centrada na limitação dos investimentos estatais à educação primária e privatização dos demais níveis e modalidades de ensino. Esta linha de atuação ficou conhecido como *short policy menu*. (MELLO, 2012)

A defesa do receituário neoliberal por parte do Banco e as suas conseqüências deletérias sobre a educação pública gerou muitas críticas pesadas por parte de movimentos e instituições sociais, como sindicatos, universidades e ONG ao BM, o que levou a que o organismo, na segunda metade da década de 1990, passasse a fazer o que Maranhão (2009) denominou de “modulações” no seu discurso e em sua forma de atuação como objetivo de recuperar parte do apoio perdido.

O resultado dessa “reestruturação”, no âmbito do discurso e na forma de apresentar suas orientações, resultou no fenômeno que Mello denominou (2012) de “ampliação do menu de políticas educacionais” e no surgimento de uma agenda global em educação pós-1995.

Nos documentos, a educação não aparece apenas como elemento-chave para o crescimento e desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos, mas, sobretudo como algo indispensável à inserção desses países na economia global. Mello (2012) exemplifica como a inserção global dos países periféricos em termos de políticas educacionais globalmente estruturadas se expressa:

Mas, o marco e também a diferença desse período com relação aos anteriores seria, certamente, o início do surgimento de uma convergência entre os

organismos internacionais, entre eles o Banco Mundial, em prol do que alguns autores chamaram de uma “agenda global em educação” (King, 2007) ou uma “arquitetura global da educação” (Jones, 2007). Essa começaria de forma relativamente tímida com o programa Educação para Todos, no início dos anos 1990, mas ganharia fôlego ao longo – e na virada – do decênio, com as Metas para o Milênio (2000) e o Fórum de Dakar (2000), e, ainda, o Fast Track Initiative (2002), que acabaria por se tornar, em 2011, o Global Partnership for Education. (MELLO, 2012, p. 223).

Na Conferência Mundial de Educação para todos, em Jomtien (Tailândia), o peso político do Banco Mundial se evidencia na indicação de Wadi Haddad, um dos seus principais dirigentes de política educacional, como Secretário Executivo do evento. King (2007) aponta também que em termos de conteúdo, a Conferência secundarizou as categorias conceituais mais convencionais, tais como educação primária, secundária, técnica, vocacional e superior, e passou a incorporar os conceitos de “educação básica”, “educação infantil”, “alfabetização infantil”, “habilidades essenciais para jovens e adultos”, e “acesso ao conhecimento através das tecnologias de informação e comunicação”, além da noção de “basic learning needs” (necessidades básicas de aprendizado).

Ao final e ao cabo dos anos 2000, o Banco Mundial já não seria apenas o maior financiador mundial externo na área de educação, como também um dos centros produtores mais importantes de ideias, estratégias e valores relacionados à educação, mas com uma modulação no seu discurso, agora mais ponderado e articulado com a globalização da economia. Neste discurso, mais “renovado” e mais “modulado”, a educação aparece como algo central para a consolidação da economia global. Do ponto de vista teórico, o Banco promove as ideias de “sociedade do conhecimento” ou “economia do conhecimento”, buscando ampliar a relação do tema da educação com o do desenvolvimento econômico, agora situado globalmente. Leher (1998) analisou bem como se operou essa transição da ideologia do desenvolvimento como principal suporte teórico-ideológico até os anos 1980 para a ideologia da globalização a partir dos anos 1990.

Mesmo com essa transição de fundamento teórico-ideológico, permanece como elemento comum aos dois momentos no discurso do Banco a ideia-chave de que a educação é fundamental para o desenvolvimento e o crescimento econômico, porém agora em uma dimensão global.

O próprio Banco, em documento recente, reiterou que o “*acesso à educação, que é um direito humano básico, consagrado na Declaração Universal dos Direitos Humanos e na Convenção das Nações Unidas para os Direitos da Criança, é também um investimento estratégico no desenvolvimento*”, (WORLD BANK, 2011)

A influência do Banco Mundial sobre a educação no mundo, portanto, cresceu em termos de importância nesses mais de 50 anos de história, desde que começou a financiar e elaborar para o setor. A educação deixou de ser um segmento secundário em suas análises nos anos 1960 e chegou nos anos 2000 a atingir o status de elemento-chave na promoção de políticas globais, seja pelo papel conferido à educação pelo Banco em sua capacidade de reduzir a pobreza, seja por conta da condição de “insumo” necessário ao desenvolvimento econômico global.

Além da OMC e do Banco Mundial, Siqueira (2003) pontua que também a IFC (Corporação Financeira Internacional) foi um organismo internacional que reforçou a perspectiva comercial da educação nas últimas duas décadas:

A IFC indica quatro áreas consideradas de maior probabilidade de investimento: educação de terceiro grau; treinamento técnico e vocacional; educação à distância e novos currículos, técnicas e metodologias educacionais; e financiamento (empréstimos a alunos e incentivo ao uso de financiamento público a estudantes através de bolsas de estudos, *vouchers* ou suporte direto a escolas privadas). (SIQUEIRA, 2003, p. 08).

Marphatia, Moussié, Ainger e Archer (2008) realizaram estudo que destacou a contradição existente entre os limites de gastos com salários impostos pelo FMI e a necessidade urgente de contratação de professores em países da África e América Latina para que sejam alcançadas as Metas de Desenvolvimento do Milênio e os objetivos da Educação para Todos, possibilitando assim atingir a universalização da educação primária até o ano de 2015.

As preocupações com a estabilidade macroeconômica, traduzidas no cumprimento das metas de inflação e na redução dos déficits das balanças comerciais (medidas necessárias ao pagamento das dívidas interna e externa), são os elementos que o FMI hierarquiza na determinação da política econômica e do orçamento fiscal anual dos países que mantém acordos e projetos com o organismo. As necessidades mais urgentes dos povos dos países mais pobres, como os desafios educacionais e as próprias metas fixadas em acordos e eventos internacionais organizados por organismos internacionais, estão subordinados ao ajuste fiscal e à política macroeconômica orientada pelo FMI:

O FMI preocupa-se que o aumento da folha de pagamento por meio da contratação de mais professores possa levar à inflação (Fidelino et al, 2006). Quando o governo aumenta a folha de pagamento (seja pela contratação de novos empregados ou pelo aumento de salários), ele está de fato colocando mais dinheiro no bolso das pessoas, provocando um aumento na demanda

por bens. Entretanto, em curto prazo a quantidade de bens permanece a mesma. Até que os fornecedores produzam maior quantidade para satisfazer a maior demanda, os preços aumentam, causando a inflação. Portanto, se o governo está tentando atingir uma meta inflacionária de um único dígito, é necessário gerenciar rigorosamente os gastos com a folha de pagamento para atingir tais metas e não pode correr o risco de contratar mais professores. (MARPHATIA; MOUSSIÉ; AINGER; ARCHER, 2008, p. 167).

A não contratação de mais professores leva à superlotação nas salas de aula através do aumento na relação professor-aluno que já é altíssimas nesses países e a uma maior precarização do ensino, o que por sua vez leva à queda na qualidade da educação e no rendimento dos alunos.

O Escritório de Avaliação Independente (EAI) do próprio FMI publicou um relatório em 2007 criticando o papel do Fundo no gerenciamento de doações e na determinação do pacote de recursos externos em 29 países da África subsaariana entre 1999 e 2005. O relatório revelou que os países que apresentaram inflação acima de 5% eram autorizados a gastar apenas 15% dos recursos oriundos das doações e ajudas externas. Os 85% restantes deveriam obrigatoriamente ser realocados para pagamento da dívida interna e controle das medidas de austeridade fiscal e monetária. (INTERNATIONAL EVALUATION OFFICE, 2007)

No Quênia, com a implantação da gratuidade no ensino primário em 2003, houve um crescimento substancial no número de matrículas, que passou de 5,8 milhões em 2002 para 7,1 milhões em 2004. Esse crescimento abrupto deveria ser acompanhado de correspondente aumento na contratação de professores, porém devido ao acordo firmado entre o FMI e o Ministério das Finanças do país no ano de 1997, o Ministério da Educação do Quênia não poderia ultrapassar o teto de contratação de 235 mil professores, insuficiente para atender à demanda crescente. O resultado foi que, para comportar as novas matrículas, a relação professor-aluno subiu de 1:34 em 2002 para 1:41. (MARPHATIA *et al.*, 2008)

Em Uganda, a meta de inflação de 4% tem implicações nos gastos do governo com salários. A consequência de uma meta de inflação tão baixa e imposta como condicionante para a aplicação de recursos em contratação de professores resultou no impedimento de o governo contratar mais professores, limitando aos 127 mil professores atuais, sendo que a necessidade atual para universalizar o ensino primário é de 176 mil. Além disso, a relação professor-aluno permanece alta, no patamar de 1:50. (MARPHATIA *et al.*, 2008)

O impacto devastador das condicionalidades impostas pelo FMI nos “pacotes de ajuda” aos países mais pobres é global e seus resultados são contraditórios, muitas das vezes, com as limitadas às metas e estratégias acordadas em âmbito internacional entre os países e

organismos internacionais no que se refere às políticas de redução da pobreza e de desenvolvimento formuladas pelos mesmos organismos:

Um recente estudo conduzido pelo FMI (Fedelino et al, 2006) reconhece que entre 2003 e 2005 o FMI impôs algum tipo de condicionalidade sobre o gasto orçamentário com pessoal do setor público em metade dos 42 países que apresentam acordos apoiados pela MRPCs [Medidas para a Redução da Pobreza e o Crescimento]. Destes, 17 enfrentaram restrições quantitativas ao gasto, e para 8, o teto era uma condição “indiscutível”, um critério de desempenho que, caso não cumprido, poderia levar ao término do programa com o FMI. Em maio de 2006, eram seis países com tetos para gastos com pessoal como critério de desempenho. A condicionalidade estava concentrada na África subsaariana e na América Central: Benin, Burkina Faso, Burundi, Chade, República Democrática do Congo, Gana, Quênia, Malavi, Mali, Moçambique, Niger, Senegal, Serra Leoa, Zâmbia, Nepal, Azerbaijão, Tajiquistão, Dominica, Guiana, Honduras e Nicarágua. Na verdade, muitos países enfrentam um limite sobre o número de professores que pode ser contratado como resultado de medidas macroeconômicas mais amplas negociadas com o FMI. (MARPHATIA *et al.*, 2008, p. 184).

O FMI há muitas décadas deixou de ser um organismo que tinha por objetivo financiar a reconstrução de países em dificuldade financeira ou de contribuir com a redução das disparidades cambiais. O FMI, na realidade, tornou-se um agente político e financeiro das grandes transacionais, bancos e fundos de investimentos que possibilita as condições de legitimidade e legalidade internacionais para a implementação de ajustes estruturais aos países periféricos através de acordos e programas “de ajuda” ou de “cooperação” ou de “financiamento” com o objetivo de manter o controle das políticas macroeconômicas dos mais diversos países para que atendam aos interesses da burguesia internacional e das principais potências capitalistas do mundo. O FMI é um pilar fundamental do sistema financeiro internacional.

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) é mais um organismo internacional de destaque que tem suas atenções voltadas também sobre os assuntos educacionais. Para Maués, (2009, p. 01) a OCDE “[...] tem se destacado pelas posições assumidas relativas ao fenômeno educacional, extrapolando as suas ações além dos países a ela vinculados”.

Ferreira (2011) identifica o interesse da OCDE pela educação através de vários programas educacionais e pesquisas que são incentivados e financiados pelo organismo:

Dentre eles, citamos alguns documentos (...) Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA); Programa Mundial de Indicadores Educacionais (WEI) [o Brasil já está inserido em ambos os programas]; a pesquisa TALIS (Teaching and Learning International Survey –

Inquérito Internacional sobre Ensino e Aprendizagem), da qual o Brasil fez parte – e várias publicações, dentre as quais cito “A qualidade do pessoal do ensino” (2004); “Professores são importantes: atraindo, desenvolvendo e retendo professores eficazes” (2006a); “A escola de amanhã. Repensar o Ensino” (2006); “Le capital humain” (2007a); “Politiques d’éducation et de formation” (2007b); “Compreender o impacto social da educação” (2007c); “A educação hoje: a perspectiva da OCDE” (2009b). Tais documentos da OCDE sustentam a ideia de que a educação tem papel fundamental no desenvolvimento econômico e social de um país e enfatizam a importância do “professor eficaz”, na garantia da qualidade do ensino. (FERREIRA, 2011, p. 83).

Neste e em outros estudos que focam sobre as relações entre a OCDE e a educação, destaca-se a importância dada aos temas da avaliação e formação de professores com o objetivo de perseguir o caminho para se formar o “professor eficaz”, essencial à qualidade do ensino. O problema da qualidade ganha cada vez mais centralidade, haja vista que os organismos internacionais têm vinculado os problemas relacionados ao baixo crescimento econômico e à baixa produtividade da força de trabalho das economias em crise à baixa qualidade a aos problemas de aprendizagem dos alunos em conteúdos como matemática e no ensino de línguas. Daí a insistência da OCDE em estimular a que os governos implementem políticas que contribuam para que a docência seja uma profissão atraente.

Em Relatório publicado em dezembro de 2013, a OCDE (2013) avalia os impactos da crise econômica sobre os gastos em educação pública. Neste relatório, o número 18 da publicação *Education Indicators Infocus*, destacam-se quatro consequências principais da crise internacional sobre a educação nos países da OCDE: a redução relativa dos investimentos em educação pública; o congelamento ou redução dos salários dos professores; a possibilidade de queda na qualidade do ensino; aumento da pressão por eficiência nos gastos em educação da parte dos Estados nacionais.

O Relatório começa por ressaltar os diferentes impactos do nível de escolaridade sobre o emprego da população. O estudo afirma que a taxa de desemprego entre as pessoas que possuem nível superior ficou em 4,8%, enquanto que na população com apenas a formação de nível secundário ficou em 12,6%.

Em relação aos gastos públicos em educação, a OCDE caracteriza que não houve inicialmente, pelo menos entre os anos 2008 e 2009, uma política de cortes generalizada como se esperava. Os países, em sua maioria, mantiveram seus planejamentos orçamentários feitos anos antes da crise estourar. Dos 31 países pesquisados e com dados comparáveis entre si, apenas 7 reduziram os gastos com educação (Bélgica, Estônia, Hungria, Islândia, Israel, Itália e México). Nos demais países-membros, apenas a partir de 2010 é que se vão fazer sentir os

cortes e diminuição nos investimentos educacionais, uma espécie de efeito retardado da crise. Isto se explica pela adoção de políticas de austeridade fiscal na maioria dos Estados da OCDE. Nas palavras do Relatório acima citado:

Among the countries that had already started cutting public spending, public expenditure continued to shrink in Estonia (by 4.8%), Hungary (by 3.4%), Iceland (by 8.4%) and Italy (by 3.3%) between 2009 and 2010. Meanwhile, expenditure decreased for the first time in Austria, Ireland, New Zealand, Norway, Portugal, Spain and the United States by 2% or less and by more than 10% in the Russian Federation. In Norway, public expenditure on educational institutions had substantially increased in 2009 in an effort to offset the effects of the crisis, but this increase was not sustained in 2010<sup>24</sup>. (OECD, 2013, p. 02).

Em relação à política salarial dos professores, o impacto das políticas de austeridade foi sentido diretamente entre 2009 e 2011 em 12 países-membros, com uma redução salarial média de 2%, a primeira queda desde 2000. Os salários dos professores foram significativamente afetados na Estônia, na Grécia, na Hungria e na Espanha. Isto tende a afetar negativamente a qualidade do ensino e o desempenho dos estudantes em exames como o PISA, já demonstrado em estudos que correlacionam maiores salários dos professores com melhores resultados no PISA. Outra tendência que desenha em termos de políticas educacionais para os países-membros nos próximos anos é a de uma pressão maior pelo aumento na eficiência dos gastos educacionais, isto é, gastar menos e obter melhores resultados. Nas palavras da OCDE:

The pressure on public budgets has become significant in many countries since 2010. Recent research suggests that the trend observed in 2010 of declining public expenditure on education has continued (European Commission/EACEA/Eurydice, 2013). It also shows that more OECD countries will begin cutting public spending on education over the next two years<sup>25</sup>. (OECD, 2013, p. 03).

<sup>24</sup> Entre os países que já tinham começado o corte dos gastos públicos, a despesa pública continuou a encolher na Estônia (4,8%), Hungria (3,4%), Islândia (8,4%) e Itália (3,3%) entre 2009 e 2010. Enquanto isso, as despesas diminuíram pela primeira vez na Áustria, Irlanda, Nova Zelândia, Noruega, Portugal, Espanha e nos Estados Unidos cerca de 2% ou menos e em mais de 10% na Federação Russa. Na Noruega, as despesas públicas com instituições de ensino tinham aumentado substancialmente em 2009, em um esforço para compensar os efeitos da crise, mas o aumento não se manteve em 2010. Tradução nossa.

<sup>25</sup> A pressão sobre os orçamentos públicos tornou-se significativo em muitos países desde 2010. Pesquisas recentes sugerem que a tendência observada em 2010, de redução da despesa pública com a educação, tem continuado (Comissão Europeia / EACEA / Eurydice, 2013). Elas [as pesquisas] mostram que mais países da OCDE vão começar a cortar os gastos públicos com educação ao longo dos próximos dois anos. Tradução nossa.

O programa político para a educação dos organismos internacionais pode ser resumido na defesa da “eficiência gerencial do setor público”, fruto das políticas de austeridade, na abertura dos “serviços” educacionais ao mercado global e na transferência de recursos públicos para o setor privado com o objetivo de fazer da educação fronteira econômica útil no combate à crise do capital, além de um instrumento político-ideológico poderoso no “alívio da pobreza” e na defesa da ordem capitalista.

Como resultado diretamente visível da implementação das políticas educacionais orientadas pelos organismos internacionais, pautadas pela lógica capitalista da mercantilização e privatização, é interessante observar o processo expansão do domínio do capital estrangeiro sobre a educação no Brasil, ou o que alguns autores denominam de internacionalização da educação, processo que tem se dado de maneira bastante acelerada na educação superior.

Em vinte e três de agosto de dois mil e treze, a revista Fórum publicou um artigo intitulado “Educação sob domínio do capital. Estrangeiro”<sup>26</sup>, assinado pelos jornalistas Felipe Rousselet e Glauco Faria, o qual analisa o processo de expansão do controle de grandes instituições de ensino no Brasil por parte de fundos de investimentos e empresas educacionais transnacionais. O artigo inicia noticiando a maior fusão já ocorrida entre empresas do ramo da educação no país, a fusão da Kroton S.A com a Anhanguera Educacional:

No dia 22 de abril deste ano, foi anunciada a fusão das empresas Kroton Educacional S.A. e Anhanguera Educacional, uma transação que resultou em uma companhia cujo valor de mercado é estimado em R\$ 14,1 bilhões. No total, o grupo passa a contar com 800 unidades de ensino superior e 810 escolas privadas associadas à educação básica, distribuídas em todos os estados do Brasil. Ainda que a efetivação da negociação esteja condicionada à aprovação pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), trata-se de uma sinalização forte de uma mudança que vem ocorrendo há alguns anos no ensino superior brasileiro, com a financeirização, movida pelo capital estrangeiro, exercendo um papel relevante nesta nova etapa de concentração das empresas do setor educacional no Brasil.<sup>27</sup>

Em 2011, o fundo de investimentos norte-americano “Advent International” havia comprado 28% da Kroton, que posteriormente adquiriu a Iuni Educacional. A fusão realizada

---

<sup>26</sup> O artigo está disponível no sítio eletrônico: <http://revistaforum.com.br/blog/2013/08/sob-o-dominio-do-capital-estrangeiro/>

<sup>27</sup> Publicado na Revista Fórum. Em 23/08/2013. Acesso em <http://www.revistaforum.com.br/blog/2013/04/kroton-compra-a-anhanguera-esta-e-a-manchete-que-a-midia-esconde/>

produziu o maior conglomerado da área educacional do mundo: a Kroton Educacional. O modelo acionário da nova empresa determina que, dos 24,1% de ações do bloco de controle, 57,48% ficarão a cargo da Kroton, e 42,52% com os acionistas da Anhanguera. Já os demais 75,9% do capital serão pulverizados no mercado. Trata-se de uma empresa cujo mercado está em franca expansão. A Kroton tem por origem a rede educacional Pitágoras, de Minas Gerais e hoje domina mais de 1600 instituições de ensino no Brasil, somando escolas de educação básica e instituições de ensino superior. Já o Grupo Anhanguera começou com algumas faculdades isoladas, mas posteriormente foi adquirido por um banco, o banco Pátria, que abriu seu capital e passou a ser controlada pelo capital estrangeiro antes mesmo da fusão com a Kroton.

Toda esta profunda transformação no cenário educacional brasileiro, em particular no ensino superior, não seria possível sem as mudanças na legislação ocorridas desde a década de 1990, década em que o Banco Mundial e outros organismos internacionais intervieram diretamente na formulação das políticas educacionais em nosso país. Um exemplo conhecido dos estudiosos, também citado no artigo da Revista, é exatamente o Decreto n. 2.306/1997. Já o art. 1º do decreto permite que as entidades mantenedoras das IES possam assumir qualquer das formas admitidas em direito, de natureza civil e comercial, e quando constituídas como fundações serão regidas pelo Código Civil Brasileiro. Isto é, o artigo faculta às entidades mantenedoras das instituições de ensino superior alterar seus estatutos, escolhendo assumir natureza civil ou comercial, uma clara abertura à mercantilização desse direito social que é a educação.

Vale destacar neste processo o poder dos fundos de investimentos estrangeiros no controle do capital financeiro sobre uma fatia cada vez maior da educação brasileira, algo até então inédito:

Em todo esse processo de financeirização, um novo tipo de ator surgiu e passou ter voz e vez no mercado educacional: os fundos de investimento. Eles são os protagonistas dessas grandes movimentações no setor e representam a entrada de capital e também de ingerência estrangeira. Esse processo foi iniciado antes mesmo da entrada dos grupos na bolsa de valores, mais precisamente em 2006, quando a estadunidense Laureate International, controlada pelo fundo KKR, comprou a Anhembi Morumbi. Hoje, a Estácio de Sá é administrada também por um fundo, o GP; a Anhanguera, pelo banco Pátria; a Kroton, pela Advent International.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Publicado na Revista Forum. Em 23/08/2013. Acesso em <http://www.revistaforum.com.br/blog/2013/04/kroton-compra-a-anhanguera-esta-e-a-manchete-que-a-midia-esconde/>

As consequências desse processo de financeirização e “commoditização” da educação brasileira sob domínio do capital estrangeiro é tão profundo que atinge a produção de material didático e mesmo a formação docente nas escolas e IES:

Em agosto de 2012, a Buffalo Investimentos passou a ter o controle da produção de apostilas e treinamento docente do Universitário e, no mesmo mês, os britânicos da Pearson, o maior grupo editorial do mundo, que tem publicações como a *The Economist*, adquiriu, em julho de 2010, os sistemas de ensino COC, Pueri Domus e Dom Bosco, que pertenciam ao Sistema Educacional Brasileiro (SEB).<sup>29</sup>

Os jornalistas da revista Fórum ainda anunciaram que está em curso estudos e negociações envolvendo o grupo paranaense Positivo, que pondera sobre sua entrada na bolsa ou a venda parcial de seus negócios e um dos interessados pela compra seria um consórcio formado pelos fundos de investimento “Private Equity Carlyle Group” e “Apax Partners”, dos Estados Unidos. O primeiro é dono de negócios variados como a rede de venda de móveis Tok&Stok, a agência de viagens CVC, a varejista de brinquedos Ri Happy e a fabricante e varejista de lingerie Scalina.

E o papel dos organismos financeiros internacionais, como o Banco Mundial, é de destaque no impulso a esse processo de criação de um mercado mundial de educação superior e de oligopolização deste mercado por um número pequeno de grandes empresas transnacionais. Para Sguissardi (2014)

Em tempos de mundialização financeirizada do capital, são exatamente os organismos multilaterais financeiros (BM e BID) ou de coordenação mundial do comércio de serviços (AGCS da OMC) os principais articuladores e incentivadores do mercado educacional mundial. E não é por acaso que por detrás da aparência ou da “marca” das companhias ou grupos empresariais desse mercado estejam Bancos e Fundos de Investimentos nacionais e, principalmente, internacionais, assim como a própria *International Finance Corporation* (IFC), braço financeiro do Banco Mundial, a lhes emprestar recursos financeiros ou mesmo a adquirir suas ações (SGUISSARDI, 2014, p. 109).

Roberto Leher, em entrevista aos jornalistas da mesma matéria, analisou com profundidade o significado deste fenômeno recente sobre a educação no país:

Isso significa dizer que a racionalidade que preside o funcionamento da instituição privada obedece a uma lógica, uma forma de ser do capital financeiro, que é obviamente incompatível com qualquer atividade

---

<sup>29</sup> Publicado na Revista Fórum. Em 23/08/2013. Acesso em <http://www.revistaforum.com.br/blog/2013/04/kroton-compra-a-anhanguera-esta-e-a-manchete-que-a-midia-esconde/>

educacional. E isso é muito mais grave quando estamos falando da formação de boa parte da juventude brasileira, que hoje frequenta alguma instituição de ensino superior.

A incontornabilidade do capital e sua natureza auto expansionista se manifestam de maneira drástica na atual crise, pois seus tentáculos buscam abarcar compulsivamente toda a massa de bens, inclusive os bens simbólicos e as áreas sociais que, como a educação, até pouco tempo atrás era atingida pela lógica do capital de modo mais limitado – com as privatizações sob controle de empresas nacionais e influência ideológica mais relativa. Atualmente, vê-se como tendência que a própria atividade educacional passa por um processo de concentração e financeirização de capital do ponto de vista das empresas que a ofertam, tal como já ocorre há muito em outras atividades econômicas, e o controle por parte do capital da atividade educacional se intensifica sobre os currículos, materiais didáticos e mesmo sobre o trabalho docente em suas várias dimensões.

Trata-se do que Neves (2005) denomina de “nova pedagogia da hegemonia”, segundo a qual há uma reorganização das forças do capital com o objetivo de gerar uma nova educação política para disseminar ideias e valores a fim de consolidar um padrão de sociabilidade afinado com as necessidades do capitalismo contemporâneo.

Segundo Martins (2008) “a nova pedagogia da hegemonia se materializa por meio de iniciativas que visam reduzir a sociedade civil à noção de 'terceiro setor', incentivar as práticas de 'voluntariado' e legitimar as empresas como 'cidadãs', ou organismos 'socialmente responsáveis’”. Essas iniciativas configuram uma estratégia política que Neves (2005) chama de “direita para o social”, isto é, uma coalizão de empresários que passam a atuar na ampliação dos horizontes da intervenção política através de projetos e subsídios para as “questões sociais”.

Outro exemplo recente no país, além do processo de internacionalização da educação sob controle do capital estrangeiro, que evidencia a existência da nova pedagogia da hegemonia como estratégia da burguesia para enfrentar a crise do capital, foi a criação do Movimento “Todos Pela Educação” (TPE), uma aliança hegemônica firmada entre o grande capital e organizações da sociedade civil, órgãos estatais e membros da intelectualidade nacional.

O TPE foi fundado no ano de 2005 por um grupo de empresários e intelectuais que se reuniram para refletir sobre a realidade educacional brasileira na atualidade. A organização conta com dez patrocinadores, entre os quais o Grupo Gerdau, o Grupo Suzano, o Banco Itaú, o Banco Bradesco e as Organizações Globo. A estrutura organizacional da entidade é

constituída por uma Presidência, ocupado por um empresário da organização; um Conselho de Governança, que reúne dezesseis empresários; um Comitê Gestor, formado por seis dirigentes, sendo cinco deles empresários; uma Comissão de Comunicação, composta por seis membros, todos ligados a grupos empresariais; uma Comissão de Articulação, integrada por doze membros, entre os quais empresários, lideranças da Igreja Católica, representantes de movimentos sociais, representante da UNESCO e representante do Ministério da Educação; uma Comissão Técnica, formada por dezesseis membros; uma Comissão de Relações Institucionais, sob responsabilidade também de um empresário; e uma Equipe Executiva, composta por dez membros (não-empresários), sendo que a direção da Presidência-Executiva fica sob comando de um intelectual orgânico do capital com trajetória na educação.

Um marco importante para a afirmação do movimento foi a organização do congresso “Ações de Responsabilidade Social em Educação: Melhores Práticas na América Latina”<sup>30</sup>. Martins (2008) comenta a importância do evento:

No evento, foi possível apresentar e legitimar politicamente o projeto Compromisso Todos pela Educação e fortalecer no meio empresarial a importância de um organismo com capacidade para defender interesses da classe na sociedade civil e intervir na definição de políticas educacionais na aparelhagem de Estado. Os empresários brasileiros saíram do evento com metas, estratégias, cronograma e uma significativa mobilização para iniciar a construção de um pacto nacional em defesa da Educação Básica brasileira. (MARTINS, 2008, p. 14).

Os empresários e intelectuais orgânicos do TPE concluíram que a educação é um dos principais, senão principal, “gargalo” para favorecer a inserção do país em patamares qualitativamente superiores de concorrência na globalização capitalista, além de ser o melhor instrumento para combater as desigualdades sociais e manter a coesão da sociedade.

Muitas críticas foram feitas à “incapacidade” técnico-política dos governos na construção de políticas educacionais “efetivas”, isto é, que formassem uma massa de mão-de-obra capaz de elevar a produtividade e desenvolver a capacidade de inovação das empresas brasileiras para competir em melhores condições no mercado mundial. O Compromisso Todos Pela Educação, pois, consiste numa iniciativa do grande empresariado brasileiro e internacional, apoiado em organizações da sociedade civil e numa parcela da intelectualidade, com o objetivo de influenciar as políticas governamentais no sentido de mudar o cenário

---

<sup>30</sup> O evento foi comandado por 3 fundações de origem empresarial: a Fundação Coleman, a Fundação Jacobs, as duas com sede na Suíça, e pelo Instituto Gerdau. O Grupo Gerdau tem a “cota ouro” e se destaca como principal patrocinadora da entidade. Para mais detalhes, acessar o sítio eletrônico: <<http://todospelaeducacao.org.br>>.

educacional do país no que se refere à qualidade da educação. A criação do TPE foi uma importante estratégia do capital para “dominar através do consenso”. As 5 metas principais do Compromisso Todos Pela Educação são:

Meta 1 – Acesso: “Até 2022, 98% ou mais das crianças e jovens de 4 a 17 anos deverão estar matriculados e frequentando a escola”.

Meta 2 – Alfabetização: “Até 2010, 80% ou mais, e até 2022, 100% das crianças deverão apresentar as habilidades básicas de leitura e escrita até o final da 2ª série (ou 3º ano) do Ensino Fundamental”.

Meta 3 – Qualidade: “Até 2022, 70% ou mais dos alunos terão aprendido o que é essencial para a sua série”. Ficou definido, então, que 70% dos alunos da 4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental e da 3ª série do Ensino Médio do conjunto de alunos das redes pública e privada deverão ter desempenhos superiores a respectivamente 200, 275 e 300 pontos na escala de Português do SAEB, e superiores a 225, 300 e 350 pontos na escala de Matemática.

Meta 4 – Conclusão: “Até 2022, 95% ou mais dos jovens brasileiros de 16 anos deverão ter completado o Ensino Fundamental e 90% ou mais dos jovens brasileiros de 19 anos deverão ter completado o Ensino Médio”.

Meta 5 – Investimento: “Até 2010, mantendo até 2022, o investimento público em Educação Básica deverá ser de 5% ou mais do PIB”. (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2013, p. 04).

A propósito dessas metas, Martins (2008) observa que a semelhança existente entre as metas do Todos pela Educação, os objetivos do Plano de Desenvolvimento da Educação e as diretrizes orientadas pelo Banco Mundial não é mera coincidência: “A linha adotada assemelha-se às interpretações do Banco Mundial nos anos de 1990 quando afirmava que os recursos para educação eram suficientes, o problema relacionava-se à falta de eficiência”.

Nesse movimento, é possível afirmar que o TPE elegeu a responsabilidade social como referência ideológica se articulando politicamente no âmbito da “direita para o social” no trabalho incansável de legitimação do modo de produção da existência capitalista. Sua penetração nas instâncias do Executivo e do Legislativo, e a transformação de sua proposição em lei, fundamentando parte do Plano de Desenvolvimento da Educação do governo Lula da Silva, embora definida sob o argumento da “parceria”, é, na verdade, uma tática que visa assegurar condições para o exercício da dominação de classe no campo educacional. Assim, os empresários organizados no TPE demonstram compreender que a configuração da sociedade brasileira na atualidade exige ações mais articuladas e requintadas quando comparadas com o passado. (MARTINS, 2008, p. 15).

A última crise do capital (em curso), portanto, colocou para os organismos internacionais, agentes das grandes potências e corporações capitalistas, novas estratégias para intervir sobre educação em âmbito mundial, notadamente nos países periféricos, pois se identificou, sob a lógica desses agentes, que a educação, além de poderoso instrumento

ideológico para reprodução das ideias e valores necessários à manutenção da ordem capitalista global, demonstrou-se como uma enorme fronteira econômica a ser explorada, processo que explica o aprofundamento do processo de mercantilização deste direito social. A reflexão de Aboites (2009) é interessante para sintetizar o sentido do debate feito neste capítulo:

Un capitalismo en crisis busca ahora incorporar de manera plena y directa al ámbito del mercado la circulación de los recursos que las sociedades destinan a educación, pero esta apropiación comienza a tener un enorme costo social y humano al agregar a los problemas endémicos de los sistemas educativos, fuertes tendencias a la exclusión, discriminación y recorte del propósito de la educación. (ABOITES, 2009, p. 69).

Viu-se, neste capítulo, que a crise estrutural do sistema do capital, desencadeada no último quartel do século XX, configurou o pano de fundo de profundas transformações econômicas, políticas e sociais, tais como a reestruturação dos processos produtivos e a expansão da globalização neoliberal, que repercutiram no caráter das políticas educacionais em âmbito mundial por meio de organismos multinacionais, como o Banco Mundial, o FMI, entre outros, orientando, pois, os traços gerais e os objetivos centrais das alterações na educação básica e superior em curso no Brasil e em outros países da periferia do capitalismo nas últimas décadas. A partir desta localização, é possível então, aprofundar o debate sobre como e porquê se deram as medidas que constituem a contrarreforma na educação superior brasileira nos últimos governos de Fernando Henrique Cardoso, tema do próximo capítulo, e Lula da Silva a partir dos diagnósticos e formulações do Banco Mundial, objeto desta pesquisa.

## **CAPÍTULO II – O BANCO MUNDIAL E A CONTRARREFORMA DO ESTADO BRASILEIRO NOS GOVERNOS LULA DA SILVA**

Neste capítulo, analisamos os o processo de reforma do Estado brasileiro implementada durante os dois governos Lula da Silva e suas conexões com as proposições do Banco Mundial para a gestão do Estado nos países da periferia do capitalismo. Não se pode compreender um processo em curso no setor educacional, como a contrarreforma da educação

superior, sem a apreensão das profundas determinações que se deram no âmbito do ordenamento político, ideológico, jurídico e institucional do Estado brasileiro.

Por meio de uma forte campanha, e sob um discurso reformista ancorado no sentimento e na real necessidade de mudanças na administração do Estado brasileiro e em suas relações com a sociedade e o mercado, o Brasil entrou em contrarreforma na década de 1990, a década da afirmação da hegemonia neoliberal. (BEHRING, 2003)

Para a autora, a expressão “reforma do Estado”, cunhada pelos ideólogos do governo Fernando Henrique Cardoso, como Bresser Pereira, tem um sentido profundamente ideológico, pois, na realidade, tratar-se-ia de uma “contrarreforma” do Estado, uma vez que o discurso reformista se contrapunha às medidas efetivamente adotadas, que culminaram na retirada do Estado de setores estratégicos da economia, além da redução de sua capacidade de investimento, da perda de autonomia da política econômica e do enfraquecimento/flexibilização de direitos sociais e trabalhistas. O crescimento acelerado da dívida pública, juntamente com a livre mobilidade dos fluxos de capitais, é parte central da subordinação da política macroeconômica aos interesses do capital financeiro, ao mesmo tempo em que redefiniu a presença dos interesses das distintas classes e frações de classe no interior do Estado. Conforme Behring (2003, p. 198) “[...] esta opção implicou uma forte destruição dos avanços, mesmo que limitados, sobretudo se vistos pela ótica do trabalho, dos processos de modernização conservadora que marcaram a história do Brasil”. Trata-se de um Estado máximo para o capital e mínimo para o social.

O Estado acentuou sua desresponsabilização em relação ao financiamento e à oferta de serviços públicos e direitos sociais fundamentais, como a Previdência<sup>31</sup>, a Saúde<sup>32</sup> e a

---

<sup>31</sup> A Reforma da Previdência (Emenda Constitucional n. 20/1998) foi aprovada em 1998, no final do primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, e consistiu essencialmente na elevação da idade mínima para aposentadoria, na substituição da aposentadoria por tempo de serviço pela aposentadoria por tempo de contribuição e a instituição de limite de idade para a aposentadoria integral dos servidores públicos, dificultando mais o acesso à aposentadoria dos trabalhadores brasileiros. Em 2003, já no primeiro ano de governo Lula da Silva, uma nova reforma da previdência foi aprovada, sob forte protesto e resistência dos servidores públicos federais. Esta segunda reforma taxou os servidores inativos e acabou com a aposentadoria integral dos servidores públicos. E em 30 de dezembro de 2014, o governo Dilma Rousseff emite uma Medida Provisória que dificulta e torna mais rigoroso o acesso a direitos previdenciários, como o seguro-desemprego, pensão por morte, auxílio-doença, abono salarial e seguro-defeso.

<sup>32</sup> A Lei n. 9.637/1998, que cria as Organizações Sociais (OS) representa um marco na privatização da saúde no país, pois caminha na contramão do marco legal da saúde (Constituição Federal de 1988 e Leis n. 8.080/1990 e n. 8.142/1990) conquistado a partir da implantação do Sistema Único de Saúde (SUS), que concebe a saúde como direito fundamental de todos e obrigação do Estado. Desde o governo Cardoso, vemos o desfinanciamento do SUS, a recentralização das decisões e recursos e a não implantação do plano único de carreira, cargos e salários para os servidores da saúde. Com isto, investiu-se no fortalecimento dos planos privados de saúde como alternativa ao atendimento

Educação públicas (vide a expansão das IES privadas), e privatizou empresas estratégicas para a economia nacional através de um discurso de modernização, racionalização e eficiência, a exemplo da Companhia Vale do Rio Doce e outras empresas.

Na realidade, pode-se afirmar que os fundamentos teórico-políticos da reforma do estado brasileiro foram gestados desde a década de 1980 e fortemente influenciados pelo papel que o Banco Mundial passou a desempenhar como ator político, intelectual e financeiro em âmbito global. Nesta direção, Soares pontua que:

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

No primeiro item, “O Banco Mundial e a Contrarreforma do Estado brasileiro nos anos de 1990”, analisamos os antecedentes da atual reforma da educação superior, iniciada e continuada durante os governos Collor de Melo (1990-1992), Itamar Franco (1992-1994) e Cardoso (1995-2002), por meio das mudanças mais de fundo na gestão, no papel e nas relações do Estado com a economia e a sociedade, buscando estabelecer os pontos de ligação entre o projeto político e societal do Banco Mundial, expresso em documentos e fatos ao longo da década, e as mudanças efetivamente ocorridas nas diversas áreas do Estado brasileiro que configuram o pano de fundo da contrarreforma da educação superior brasileira.

No tópico seguinte, “O Banco Mundial e a reforma da educação superior no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002): Privatização e Mercantilização” analisaremos especificamente as medidas, o objetivo e o caráter da reforma universitária implementada pelo governo FHC e sua relação com as proposições do Banco Mundial por meio de documentos produzidos naquele contexto. É necessário analisar o processo de contrarreforma do Estado brasileiro ocorrido na década de 1990 sob o comando do PSDB, especialmente no período do governo Cardoso, quando se efetiva a Reforma do Estado, com foco nas mudanças ocorridas na educação, particularmente na educação superior, e as conexões dessa reforma com a visão

---

disponibilizado na rede pública. A redução do orçamento da União destinado à saúde pública tende à inviabilização da assistência integral e universal disponibilizada pelo SUS a todos os brasileiros. Por consequência houve o fortalecimento dos planos privados de saúde se comparado ao crescimento do SUS. Ver o “Informandes” especial sobre OS: Disponível em: <<http://portal.andes.org.br/imprensa/noticias/imp-inf-1435036110.pdf>>.

de mundo e a concepção de educação do Banco Mundial, pois é nessa década que se assentam as bases da contrarreforma executada na década seguinte pelos governos no PT.

No último tópico, “O Banco Mundial e a contrarreforma do Estado brasileiro nos governos Lula da Silva”, analisamos com mais profundidade as medidas que constituíram a contrarreforma do Estado em suas diversas áreas, particularmente, no papel do Estado em relação ao setor público e o setor privado, a relação do Estado com a acumulação capitalista, e as reformas iniciadas em diversas esferas como a previdência social, a política de ciência e tecnologia, as leis trabalhistas a administração estatal, elementos fundamentais para o entendimento das alterações processadas no âmbito da educação, e da educação superior mais especificamente.

### **2.1 O Banco Mundial e a Contrarreforma do Estado da Educação Superior no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002): Privatização e Mercantilização**

O processo político-institucional que deu base à crescente penetração do Banco Mundial sobre as políticas econômicas, fiscais e sociais brasileiras, onde se inclui a educação, caracterizou-se como a Reforma do Estado, ou, para os críticos, a Contrarreforma do Estado. É imprescindível analisar as modificações processadas no Estado brasileiro a partir de meados dos anos de 1990 para se compreender o que posteriormente veio a ocorrer com as políticas educacionais no país sob a influência do organismo internacional ora estudado.

A Contrarreforma do Estado brasileiro iniciada durante a década de 1990 atua segundo as finalidades e diretrizes definidas no Consenso de Washington<sup>33</sup>. O principal marco para a realização da contrarreforma do Estado foi a criação do Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE), em 1995, dirigido pelo então Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira. Este Ministério definiu as orientações, metas e diretrizes gerais para a nova forma de gerenciar a máquina pública e para as subsequentes reformas setoriais (tributária, administrativa, previdenciária, educacional etc.). O eixo norteador foi a mudança de uma administração pública definida como burocrática para uma administração de tipo “gerencial”, também identificada por “nova administração pública”.

---

<sup>33</sup> Em 1989, chefes de estado e economistas de organismos internacionais como o FMI e o Banco Mundial reuniram-se para estabelecer uma série de orientações em termos de política econômica para a economia mundial. As dez regras básicas do Consenso que constituíram a essência do receituário neoliberal são: disciplina fiscal, redução dos gastos públicos, reforma tributária, juros de mercado, câmbio de mercado, abertura comercial, investimento estrangeiro direto, com eliminação de restrições, privatização das estatais, desregulamentação e direito à propriedade intelectual.

O discurso do MARE para justificar a “reforma”, espelhada na elaboração de organismos internacionais, como o Banco Mundial, era o de que o Estado seria o principal responsável pela crise econômica e social em nível local e internacional, sendo necessário reformá-lo para ajustá-lo às novas exigências do mundo globalizado, isto é, do capital transnacional. Segundo Bresser Pereira, a superação da crise do Estado passaria por resolver a crise fiscal e de investimentos, cujas raízes estariam calcadas no forte intervencionismo e protecionismo do mesmo:

Superar de vez a crise fiscal, de forma que o país volte a apresentar uma poupança pública que lhe permita estabilizar solidamente os preços e financiar os investimentos. Significa completar a mudança na forma de intervenção do Estado no plano econômico e social, através de reformas voltadas para o mercado e para a justiça social. Reformar o Estado significa, finalmente, rever a estrutura do aparelho estatal e do seu pessoal, a partir de uma crítica não apenas das velhas práticas patrimonialistas ou clientelistas, mas também do modelo burocrático clássico, com o objetivo de tornar seus serviços mais baratos e de melhor qualidade. (SILVA JÚNIOR, 2005, p. 10).

Por crise fiscal, entende-se o alto déficit fiscal e comercial e o baixo nível de poupança pública; por crise do modo de intervenção, o esgotamento do modelo protecionista de substituição de importações e, finalmente, por crise do aparelho do Estado, entende o clientelismo, a profissionalização insuficiente e o enrijecimento burocrático da Constituição de 1988. O MARE criticou bastante a Constituição de 1988, sobretudo os artigos que normatizaram, no campo da administração estatal, o Regime Jurídico Único do funcionalismo público.

Melo e Falleiros (2005) explicam que desde um ponto de vista teórico, a fundamentação da reforma foi emprestada em grande parte das ideias de Giddens, a partir de sua proposta de “Terceira Via”, que encontrou simpatia devido às críticas desferidas pelos ideólogos do MARE tanto ao Estado de bem-estar social pela sua rigidez burocrática, quanto ao neoliberalismo radical, que já sofria de um forte desgaste devido a seus impopulares planos de privatização e ajuste fiscal que se deram em vários países do mundo.

A administração pública gerencial implica na modificação das estratégias de gerência do Estado, o que pressupõe reformas econômicas e administrativas bastante profundas, tais como o ajuste fiscal duradouro; as reformas econômicas voltadas para o fortalecimento do mercado; a reforma da previdência social; a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência através da focalização e privatização; e a reforma do

aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar de forma “eficiente” políticas públicas. (BRASIL, 1995, p. 16)

A contrarreforma do Estado deve ser vista, segundo as palavras do MARE, dentro do “[...] contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento” (BRASIL, 1995, p. 18)

A defesa das classes dirigentes em relação às medidas a serem tomadas para solucionar a crise do Estado adotou como linha de atuação a acomodação e a aceitação por parte do Estado brasileiro dos imperativos da globalização capitalista. Nas palavras do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso:

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

Para elevar a competitividade do país e enfrentar o problema da ineficiência estatal, seria necessária, pois, segundo as teses do governo, uma reforma baseada em uma “nova racionalidade”, que deveria ser executada por meio dos princípios da administração pública gerencial. O discurso gerencialista propugna que este modelo de administração orienta-se para o cidadão e para o controle dos resultados através de medidas como a descentralização e a implantação de contratos de gestão como formas de controle dos gastos e da administração empreendida pelos gestores públicos.

Apesar da crítica à administração pública de tipo burocrática, nem todos os fundamentos da administração burocrática são abandonados, mas sim mesclados com o gerencialismo. Por isso a reforma idealizada por Bresser Pereira propunha que os órgãos e setores de atuação do Estado fossem separados em três grandes núcleos, segundo suas características e funcionalidades à administração e à economia: 1- atividades exclusivas do Estado, nas quais se insere o núcleo estratégico; 2- atividades não exclusivas; e 3- setor de produção de bens e serviços.

[...] no núcleo estratégico, em que o essencial é a correção das decisões tomadas e o princípio administrativo fundamental é o da efetividade, entendido como a capacidade de ver obedecidas e implementadas com segurança as decisões tomadas, é mais adequado que haja um misto de administração burocrática e gerencial. (BRASIL, 1995, p. 51).

Essa separação está relacionada à questão da propriedade de cada um dos setores, e dela decorre a criação das chamadas agências reguladoras e das organizações sociais, particularmente a partir das atividades não exclusivas, nas quais se institui a chamada propriedade pública não estatal. A criação do “público não estatal” impactou profundamente áreas sociais como a saúde e a educação, pois o Estado passou gradativamente a se desresponsabilizar com a oferta e a garantia desses direitos sociais e a repassar a oferta dos serviços de saúde e educação para a iniciativa privada, dessa forma economizando com essas áreas e ampliando mercados para a exploração do grande capital. Na retórica de Bresser Pereira, o público não estatal seria uma espécie de síntese entre os dois regimes de propriedade até então existentes, o público e o privado, que traria o que de melhor tem cada um:

No domínio dos serviços não-exclusivos, a definição do regime de propriedade é mais complexa. Se assumirmos que devem ser financiados ou fomentados pelo Estado, seja porque envolvem direitos humanos básicos (como educação e saúde), seja porque implicam externalidades envolvendo economias que o mercado não pode compensar sob forma de preço e lucro (educação, saúde, cultura e pesquisa científica), não há razão para serem privados. Por outro lado, uma vez que não implicam o exercício do poder do Estado, não há razão para que sejam controlados pelo Estado. Se não têm, necessariamente, de ser propriedade do Estado, não há razão para que sejam controlados pelo Estado. Se não têm, necessariamente, de ser propriedade do Estado nem de ser propriedade privada, a alternativa é adotar-se o regime da propriedade pública não-estatal, isto é, utilizar organizações de direito privado mas com finalidades públicas, sem fins lucrativos. “Propriedade pública” é aqui utilizado no sentido de que se deve dedicar ao interesse público, que deve ser de todos e para todos e que não visa ao lucro; “não-estatal”, no sentido de que não é parte do aparelho do Estado. (PEREIRA, 2001, p. 38).

A forma de regulação e o regime de propriedade público não estatal delineado no Plano Diretor da Reforma do Estado brasileiro revelam que um dos grandes objetivos da reforma, na perspectiva da administração pública gerencial, é o de consolidar a criação de novas instituições, como as agências reguladoras e organizações sociais, as quais são orientadas por estratégias de gestão consagradas pela lógica privada e mercantil tais como a competitividade, a flexibilidade, a descentralização e o controle de resultados. Dessa forma, as parcerias público-privadas como modelo de gestão e controle de políticas públicas passaram a ser adotadas como uma das estratégias privilegiadas do Estado brasileiro. Segundo o ex-ministro:

Trata-se [...] de colocar em prática as novas ideias gerenciais e oferecer à sociedade um serviço público de melhor qualidade, atrelando a esse serviço um novo critério de êxito: o objetivo é sempre o melhor atendimento ao cidadão-cliente a um custo menor. Para isto, a implantação das agências autônomas, no nível das atividades exclusivas de Estado, e das organizações sociais, no setor público não-estatal será a tarefa estratégica. (PEREIRA, 2001, p. 33).

Para assegurar o êxito dessa “tarefa estratégica”, isto é, a busca da eficiência na oferta de “serviços”, os ideólogos do gerencialismo encontraram na competição de tipo mercantil o mecanismo a ser incentivado entre os entes, sejam eles públicos ou privados, para realizar o controle da qualidade e da regulação dos “serviços”. Para Pereira (2001)

[...] não significa que as organizações estatais e aquelas transformadas em organizações públicas não-estatais (organizações sociais) passem a ser julgadas pela quantidade de recursos que logrem obter da venda de seus serviços, visto que muitas dessas organizações não vendem nem devem vender serviços, mas apenas que os parâmetros utilizados pelas agências e organizações sociais para avaliar seus resultados não são definidos apenas nos contratos de gestão; são também comparados com os de outras agências ou organizações similares que, desta forma, “competem” entre si. (PEREIRA, 2001, p. 43).

A lógica que preside a constituição desta nova forma de racionalidade na administração estatal representa uma modernização e uma atualização das estratégias de reprodução da ideologia do capital. O que se configura na contrarreforma do Estado, através da implementação da administração pública gerencial e da sua preocupação com a descentralização e a liberalização, é o desenvolvimento de formas sutis de controle dos resultados, na intenção de retirar parcialmente o Estado e incluir com mais proeminência a iniciativa privada na oferta e regulação de atividades e serviços públicos. Toda a argumentação dos defensores do gerencialismo está impregnada do caráter ideológico da reforma diante da necessidade de reafirmação do estágio atual de desenvolvimento capitalista e sua lógica de internacionalização econômica.

A análise das repercussões da contrarreforma sobre os serviços públicos no Brasil evidencia que esse processo permitiu a redução da participação estatal nas políticas públicas e sociais, contribuiu para redefinir os limites entre o público e o privado, com hegemonia da lógica privada-mercantil, e acelerou significativas mudanças na relação entre Estado e sociedade civil, com a disseminação das ideias e valores do individualismo, da competitividade e da privatização.

As privatizações, que caminharam em paralelo com a contrarreforma do Estado, necessitaram de forte propaganda para justificá-las e ganharem o consentimento da sociedade. O núcleo central do discurso privatista assentava-se na ideia que o setor privado seria mais eficiente do que o público. Com setores inteiros da atividade econômica e empresas estatais lucrativas, o plano nacional de desestatização previa diretamente a venda do patrimônio público. Para outras áreas de produção de bens e serviços, sem o caráter diretamente mercantil, o MARE criou o conceito de publicização, que significa a “[...] descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica”. Com a publicização, “[...] transfere-se para o setor público não-estatal a produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos de Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle”. (BRASIL, 1995, p. 18)

O setor público não estatal é constituído supostamente por organizações sem fins lucrativos, que não se constituem em propriedade, voltadas para a prestação de atendimento de interesse público, mas com oferta e gestão não exclusivas por parte do Estado, isto é, abertas ao terceiro setor, em que a participação dos agentes privados e das organizações da sociedade civil responderia por tal demanda.

O gerencialismo aplicado à administração pública brasileira, segundo Osborne e Gaebler (1998), adotou as seguintes diretrizes para a atuação do Estado: 1) restrição da atuação do Estado à regulação da produção de bens e serviços; 2) busca de formas de financiamento e de administração dos recursos que incentivassem as soluções fora do setor público, pela via da terceirização, de parcerias e contratação de serviços no mercado; 3) incentivo ao “terceiro setor” e ao voluntariado como modalidade auxiliar no fornecimento dos serviços públicos; 4) impulso à competição entre os entes públicos e privados na oferta e administração dos serviços públicos; 5) implantação da “gestão de resultados” em que o foco da administração passa a ser os objetivos e resultados desejados ao invés dos processos e meios; 6) aumento do controle e fiscalização do desempenho dos serviços prestados pela adoção de mecanismos de avaliação da satisfação do cliente a fim de regular o sistema e orientar suas ações; 7) descentralização e flexibilização da gestão; 8) adoção dos mecanismos do mercado para estabelecimento de critérios de gestão; 9) racionalização financeira do setor administrativo, diminuindo as despesas públicas e a quantidade de pessoal; 10) investimento na informatização dos serviços públicos com vistas ao aumento da transparência e do controle

da administração; 11) concepção dos usuários como clientes/consumidores com foco na satisfação de seus interesses.

Essas orientações, segundo a ótica dos seus idealizadores, deveriam se traduzir numa administração pública mais flexível, eficiente, menos onerosa, visando à qualidade de mercado dos serviços sociais do Estado.

É com base nesse reenquadramento que a educação passa a ser definida como um serviço público não estatal, agredindo a Constituição Federal de 1988 que assegurava o caráter público, gratuito e universal da educação como sendo um dever do Estado. As políticas educacionais, desde então, traduzidas nas mais variadas reformas em todos os níveis de ensino, deram corpo a essa Reforma de Estado na medida em que estavam carregadas da perspectiva de ajuste econômico, da expansão do setor privado e retração do público, do incentivo à competitividade e da adoção do mercado como referencial último para a educação.

Silva Júnior (2005) explica como se deu a materialização do conceito de público não estatal no serviço público brasileiro:

[...] a descentralização dos serviços sociais do Estado, de um lado para os Estados e Municípios, de outro, do aparelho do Estado propriamente dito para o setor público não estatal. Esta última reforma se dará através da dramática concessão de autonomia financeira e administrativa às entidades de serviço do Estado, particularmente de serviço social, como as universidades, as escolas técnicas, os hospitais, os museus, os centros de pesquisa, e o próprio sistema de previdência. Para isso, a ideia é de criar a possibilidade dessas entidades serem transformadas em "organizações sociais". (SILVA JÚNIOR, 2005, p. 28).

A propósito da concepção de Organizações Sociais, o autor explica que:

Organizações sociais serão organizações públicas não-estatais - mais especificamente fundações de direito privado - que têm autorização legislativa para celebrar contrato de gestão com o poder executivo, e, assim, poder, através do órgão do executivo correspondente, fazer parte do orçamento público federal, estadual ou municipal. (SILVA JÚNIOR, 2005, p. 47).

Ao programa de transformação de entidades estatais de serviço no que chama de "entidades públicas não estatais" deu-se o nome de "publicização". Isto permitiria a essas instituições ampla autonomia na gestão de suas receitas e despesas, pois continuariam a contar com a garantia básica do Estado que lhes cederia, por contrato de gestão, seus bens e seus

funcionários estatutários. Agora, porém, se trata de entidades de direito privado, que escapam às normas e regulamentos do aparelho estatal, e particularmente de seu núcleo burocrático.

A transferência de atividades e recursos para o setor público não estatal, dentre elas a educação (que fazia parte dos “serviços sociais e científicos, junto com os hospitais, museus, centros de pesquisa etc.) tinha como um de seus principais objetivos esvaziar a noção constitucional que define a educação como direito de todos e dever do Estado e substituí-la pela de “serviço sociais e científicos”, com o entendimento de que os investimentos na infraestrutura e na execução desses serviços não seriam mais, a rigor, obrigações exclusivas do Estado.

Por detrás do discurso da “publicização” e da criação das OS, está o intento privatista do neoliberalismo. Na Reforma do Estado Brasileiro, a privatização se deu de várias formas, desde leilões sumários, como foi no caso das estatais elétricas e telefônicas, até as formas mais camufladas e híbridas que buscavam diluir as fronteiras entre as esferas pública e privada, sempre em detrimento da primeira. Ao analisar os processos de privatização, Gentili (1998) chama atenção para as especificidades dessa lógica no campo educacional a partir da Reforma, sobretudo no que se refere ao fornecimento e ao financiamento dessas atividades. A dinâmica privatista no campo educacional envolve três modalidades institucionais complementares, segundo o autor, a saber: 1) fornecimento público com financiamento privado (privatização do financiamento); 2) fornecimento privado com financiamento público (privatização do fornecimento); e 3) fornecimento privado com financiamento privado (privatização total).

A linha de atuação da política externa brasileira no período do governo de Fernando Henrique Cardoso pautou-se, pois, pela inserção subordinada do país na ordem internacional globalizada através do estreitamento dos laços em termos de agenda, empréstimos, financiamentos, convênios, termos de cooperação, compartilhamento de ideias e projetos com os organismos internacionais, como o Banco Mundial, comandados pelas principais potências capitalistas mundiais.

Nerylson Silva (2011), em sua dissertação sobre a relação entre o Banco Mundial e o Brasil no que concerne ao histórico de auxílios financeiros do Banco ao país, verificou que o Plano Pluri-anual (PPA) 1996-1999 possuía como estratégias principais a construção de um Estado moderno e eficiente com a redução dos desequilíbrios fiscais, de forma diferente do que foi verificado em outros períodos cujo foco principal era, exclusivamente, o desenvolvimento estrutural, e analisou ainda o papel do financiamento do Banco Mundial sobre os projetos do governo brasileiro na década de 1990 e assinalando que a reforma do

estado conduzida por Bresser Pereira e Fernando Henrique Cardoso sofreu influência direta do organismo:

Período de abundantes reformas institucionais, sobretudo, a partir da década de 1990, especificamente durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, essas reformas trouxeram novamente a aproximação entre o pensamento do Banco Mundial e o Governo Brasileiro. Época da consolidação dos preceitos macroeconômicos estabelecidos pelo plano real. No biênio 1995-1996 o Brasil teve um dos maiores fluxos de recursos estrangeiros da série histórica. A participação do BM foi extremamente relevante na condução de reformas para o Estado. (SILVA, 2011, p. 67-68).

No Relatório de 1997, denominado “O Estado num Mundo em Transformação”, o Banco Mundial se dedica a analisar as transformações em curso nos Estados nacionais em todo o mundo devido às grandes transformações ocorridas no pós-guerra fria e se propõe a orientar as diretrizes das reformas em andamento, sobretudo nos países considerados em “desenvolvimento”, como o Brasil. O relatório assinala que nesses países, em que os problemas de eficiência das administrações públicas são mais graves, a necessidade de reformas estruturais do Estado, que vem desde a crise do petróleo em 1973, aparece no discurso das elites políticas locais como um imperativo inadiável.

A preocupação central do Banco com o Relatório é incorporar os principais e a maioria dos países do mundo no enfrentamento das dificuldades que estes encontram em se “integrar à economia internacional”, isto é, em fazer parte do chamado processo de globalização da economia através de medidas liberalizantes e modernizadoras.

Valeriano Costa (1998) enfoca que é exatamente o processo de globalização o que este Relatório do Banco Mundial apresenta como pano de fundo das discussões levantadas:

Uma análise mais detida do relatório do Banco Mundial publicado em 1997 pode ser interessante na medida em que ele reflete o aprofundamento do processo de globalização sob dois ângulos pouco explorados: 1) por um lado, sob uma perspectiva propriamente intelectual ele pode ser considerado o resultado de um esforço de convergência teórica que reúne diversas linhagens como a da “escolha racional”, a (neo)estruturalista e a neoinstitucionalista, num empreendimento coletivo de amplas dimensões e bastante ambicioso: diagnosticar e apontar soluções para a crise global (ou melhor, de globalização) que afeta diferenciadamente estados em todas as regiões do mundo (agora, até mesmo o Japão e os “tigres asiáticos” que haviam escapado ao âmbito de preocupação do relatório); 2) de outro ângulo, este de caráter político, o relatório representa um novo enfoque, cujo impacto ainda não pode ser perfeitamente avaliado, que repõe o Estado como ator de primeira linha no cenário das transformações do mundo contemporâneo. (COSTA, 1998, p. 05-06).

A centralidade dada pelo relatório com relação às dificuldades e os riscos envolvidos na construção e consolidação do Estado no atual período global decorre da constatação de que o Estado tem um papel estratégico na sustentação do desenvolvimento econômico, ou seja, do próprio mercado. Neste sentido, desconstrói-se com mais este fato o mito de que o capitalismo, mesmo em sua face liberal, é avesso à intervenção do Estado. Na realidade, o Estado é máximo para o capital e mínimo para o social.

Costa (1998) sintetiza quais as tarefas fundamentais que o Banco elencou para a condução das reformas de Estado:

Uma breve análise das "tarefas fundamentais" que, de acordo com o relatório, qualquer Estado deveria cumprir para ser considerado "capaz", pode esclarecer melhor a questão. Seriam cinco as "tarefas" básicas de todo Estado que pretenda alcançar um nível de desenvolvimento sustentável, isto é, capaz de reduzir consistentemente a pobreza e as grandes desigualdades de renda que afetam os países em desenvolvimento: a) formar uma base jurídica estável e confiável para o desenvolvimento do mercado e a organização da sociedade civil; b) manter políticas "não-distorcionistas", isto é, que respeitem os princípios básicos da estabilidade macroeconômica (inflação baixa, preços livres, déficit público sob controle e política cambial previsível e estável, política fiscal efetiva); c) investir em serviços sociais básicos (energia, comunicações, transportes, saneamento, educação, saúde, etc); d) proteger os grupos mais vulneráveis da sociedade (os mais pobres e as minorias raciais); e) proteger o meio ambiente. (COSTA, 1998, p. 17).

O Relatório (1997) aponta como propostas para orientar as reformas de Estado alguns eixos. Nos capítulos 5, 6 e 7 da terceira parte, "Fortalecimento da Capacidade Institucional", a implementação de três tipos de mecanismos institucionais sugeridos são: 1) imposição de respeito às *regras e limitações* (legais) tanto dentro do Estado como na sociedade em geral; 2) promoção de todo tipo de pressão competitiva tanto dentro como fora do Estado; 3) estímulo ao controle social (*voice*) e às parcerias (*partnerships*) tanto fora como dentro do Estado.

No capítulo 5, o BM apresenta um diagnóstico das deficiências estruturais do setor público nos países "em desenvolvimento", reconhecendo a enorme dificuldade que envolve a promoção de práticas com um nível desejável de impessoalidade e burocracia, haja vista o histórico de relações patrimonialistas e clientelistas ainda presentes nas condutas dos agentes públicos. Levando em conta toda essa realidade, o primeiro passo, segundo o Banco, para a constituição de um setor público efetivo seria o estabelecimento de um forte controle político e administrativo sobre o setor público, não apenas controlando sua estrutura institucional, mas também determinando (e fazendo cumprir) critérios claros e efetivos de seleção, promoção, remuneração e atuação de seus funcionários.

Além disso, no capítulo seguinte 6, O BM discute as causas e os meios de restringir a ilegalidade e a corrupção no interior do Estado. A ausência de controle social e a generalização das práticas corruptas são enormes empecilhos para o desenvolvimento econômico-social dos países em desenvolvimento. Condições políticas e institucionais, como as que seguem, favorecem a disseminação da corrupção nesses países: 1) o baixo nível de diferenciação funcional e autonomia políticas dos poderes legislativo e judiciário; 2) deficiência na legislação destinada ao controle do uso dos recursos públicos; 3) cultura política permissiva em relação ao suborno e práticas de favorecimento pessoal (nepotismo, clientelismo); 3) baixo grau de profissionalização dos servidores públicos (ausência de critérios na seleção e promoção e remuneração incompatível com as funções).

E no capítulo 7, "Um Estado Mais Perto do Povo", o relatório defende que o Estado pode se aproximar mais do cidadão através da criação de um conjunto de mecanismos institucionais que se pautem pela transparência, participação e descentralização, uma vez em que essas três qualidades caracterizam o tipo ideal de Estado "pós-burocrático" proposto pelo Banco Mundial, bem em consonância com os postulados do PDRE de Bresser Pereira.

Em síntese, a contrarreforma do Estado brasileiro significou na realidade uma estratégia de inserção passiva e forçada na dinâmica globalizada internacional e representou uma escolha político-econômica profundamente regressiva, pois seu sentido último estava ligado a um projeto de manutenção da dominação de classe.

Estas intensas alterações na Administração do Estado caminharam conjuntamente com as alterações, como já mencionado, na política de educação superior no país a partir de um conjunto de medidas jurídicas, tais como leis, decretos e medidas provisórias que vêm alterando as mais diversas dimensões da educação superior (financiamento, avaliação, autonomia, etc.), sempre em consonância com os organismos internacionais do capital.

Para Lima (2004),

A atuação destas organizações está ligada ao aspecto financeiro, ao fornecimento de empréstimos aos países periféricos, mas, sobretudo, ao controle econômico, cultural e político que exercem com os países credores a partir da exigência de cumprimento de condicionalidades, travestidas pela imagem de assessorias técnicas. A cada empréstimo, o país tomador está mergulhado em condicionalidades que expressam a ingerência destes organismos nas políticas macroeconômicas e nas políticas setoriais dos países devedores. (LIMA, 2004, p. 11).

O Banco Mundial, a partir dos anos 1980, passou a reconhecer de forma mais explícita que o êxito do modelo de desenvolvimento capitalista defendido pela instituição

dependia de profundas mudanças na engenharia política e social dos países em que atua. Enfatizando a melhoria das condições sociais e o fortalecimento da sociedade civil, as reformas dos serviços sociais pregadas pelo Banco Mundial, particularmente na educação, têm o propósito de construir um amplo consenso, contribuindo para adequar a democracia às demandas de estabilidade política subjacentes ao modelo de desenvolvimento capitalista liberal.

Ao longo da década de 1990, desencadeia-se uma ampliação do espaço privado não somente nas atividades diretamente ligadas à produção econômica, mas também no campo dos direitos sociais conquistados pelas lutas da classe trabalhadora, o que gera um aprofundamento no processo de mercantilização da educação. Na impossibilidade de sustentar uma posição radicalmente privatista, tendo em vista os péssimos indicadores sociais dos países periféricos, o discurso do Banco Mundial para o financiamento da educação, nesta perspectiva, pauta-se pela argumentação de que o Estado deveria se responsabilizar tão somente pelo financiamento da educação básica, especialmente o ensino fundamental, cabendo à educação superior a diversificação das fontes de financiamento.

Quando o discurso dos organismos internacionais do capital considera a necessidade de redução das verbas públicas para a educação, especialmente superior, abrindo a possibilidade para outras fontes de financiamento da atividade educacional via setores privados, depreende-se que, para garantia da expansão no acesso à educação, é imprescindível o fortalecimento da expansão do ensino privado. Desta forma, o processo de privatização envolve dois movimentos: a) a expansão de instituições privadas através da liberalização dos serviços educacionais; b) o direcionamento das instituições públicas para a esfera privada através das fundações de direito privado, das cobranças de taxas e mensalidades, do corte de vagas para contratação dos trabalhadores em educação e, entre outros, do corte de verbas para a infraestrutura das instituições.

Não é coincidência o fato de ter havido um “boom” na expansão das Instituições Privadas de Ensino Superior no período da Reforma do Estado e da Reforma do Ensino Superior no Brasil, como bem demonstra a tabela 1, que abarca o período dos governos Cardoso e Lula da Silva:

**Tabela 1** - Evolução do número de matrículas no ensino superior, por categoria administrativa (público e privada) - Brasil - 1995, 2002, 2003 e 2010

Ano	Número de matrículas				
	Total	Público	% T.	Privado	% T.

1995	1.759.703	700.540	39,8	1.059.163	60,2
2002	3.436.734	1.014.540	29,5	2.422.194	70,5
2003	3.936.933	1.176.174	29,9	2.760.759	70,1
2010	6.379.299	1.643.298	25,8	4.736.001	74,2

Fonte: MEC/INEP (2000; 2003; 2005; 2010)<sup>34</sup>.

A tabela 1 indica que no período de 1995-2010, ou seja, entre os dois governos Cardoso e Lula da Silva, em relação à evolução no número de matrículas, houve crescimento tanto nas públicas quanto nas privadas, porém as matrículas nas públicas aumentaram em um ritmo e em um percentual bem menor que no setor privado em ambos os governos.

É interessante notar que a privatização do ensino superior brasileiro se aprofundou durante o período FHC também por meio de outras medidas que se complementavam, todas elas desdobramentos da noção de publicização (público não estatal), como bem destacam Silva Júnior e Sguissardi (2005),

O compromisso do MEC com o ajuste neoliberal do aparelho do Estado, mormente no campo da privatização da esfera pública, verifica-se ainda pelo incentivo, no âmbito das IFES, à criação de Fundações de Apoio Universitário, ao estabelecimento de convênios e parcerias com empresas privadas e com IFES particulares, à cessão do patrimônio público para desenvolvimento de pesquisas que visam atender a interesses privados; aos mecanismos de complementação salarial que eliminam o regime de dedicação exclusiva e fragmentam a luta pela valorização da carreira docente, ao repasse de verbas públicas para IES particulares, sem nenhum controle social de sua aplicação. (SILVA JÚNIOR; SGUISSARDI, 2005, p. 7).

O projeto do Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB) para a educação superior brasileira em sua forma mais acabada, contudo, se expressava na ideia de transformar as IFES em organizações sociais, conforme o sentido atribuído na Reforma do Estado:

A transformação das IFES em *organizações sociais* com autonomia plena para gerir e captar seus recursos expõe a educação superior a um processo de *privatização* menos explícito do que aquele ocorrido durante a década de 70, mas não menos efetivo. Além do que, a implantação do ensino pago nas IFES parece estar no horizonte da Reforma: as aberturas jurídicas já estão sendo postas. Essa transformação exige a mudança da natureza do financiamento da educação superior, deslocando-o do setor público para o privado, em especial, para o produtivo. Isto impõe mudanças no processo

<sup>34</sup> Consulta feita em 10 dez. 2015 no sítio:

[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=12082-apresentacao-inep-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=12082-apresentacao-inep-pdf&Itemid=30192)

acadêmico-científico das IFES: a pesquisa e suas demais atividades ficariam subordinadas à lógica privada, impondo-se, desta forma, uma perda da capacidade crítica e reflexiva própria da natureza do trabalho acadêmico-científico com graves conseqüências para a formação dos profissionais brasileiros. (SILVA JÚNIOR; SGUISSARDI, 2005, p. 40).

O debate sobre as mudanças na educação superior, durante os governos de Cardoso, apresenta-se, por parte do governo, a partir de um discurso administrativo-normativo e modernizante. No entanto, pode-se inferir do acima exposto e da constatação das transformações operadas que essa reforma transcende o âmbito administrativo e atinge diretamente as conquistas históricas da sociedade brasileira, no campo das relações de trabalho, do direito à educação pública e gratuita, à ciência e à tecnologia, todas conquistas ratificadas pela Constituição Federal de 1988. Houve, porém, muita resistência por parte dos movimentos sociais em defesa da educação, de entidades científicas, dos sindicatos e demais organizações da sociedade civil às contrarreformas.

A articulação deste projeto de contrarreforma entre estes sujeitos coletivos do capital só pode ser compreendida enquanto um processo político de modernização da instituição educacional brasileira se observada à luz do projeto político para o país formulado por esta aliança inter-burguesa, em cujo centro se encontra a inserção subordinada da economia nacional à globalização capitalista.

Maria Elisa Carbonari (2004) entende a contrarreforma da educação superior como parte de um projeto estratégico da burguesia nacional para o país:

Finalmente, podemos dizer que o significado específico da reforma da educação superior busca adequar a educação à nova forma de produção material da vida humana aproximando-a do setor produtivo, tornando-se desta maneira um instrumento de poder a serviço da ordem estabelecida, no momento em que a identidade dos indivíduos parece estar seriamente ameaçada pela fragmentação das identidades profissionais, do desemprego e da exclusão social. (CARBONARI, 2004, p. 86).

A política de educação superior na década de 1990 distinguiu-se através de quatro características fundamentais: a privatização, a diversificação das fontes de financiamento, a flexibilização e descentralização institucional, todas estas “recomendações” do Banco Mundial em suas elaborações para a educação na América Latina.

Uma análise do documento *La enseñanza superior. Las lecciones derivadas de la experiencia*, publicado em 1994 pelo Banco Mundial, nos permite observar a dimensão da influência do Banco sobre as políticas educacionais em diversos países do mundo. Nele, são

apresentadas as estratégias referidas para as reformas da educação superior na América Latina, Ásia e Caribe. As mudanças ocorridas no Brasil na década de 1990 seguiram em essência as recomendações emanadas do documento.

A primeira estratégia prevê a diferenciação das instituições de ensino superior, sob o pressuposto do desenvolvimento de universidades públicas, privadas e de instituições não universitárias, incluindo os cursos politécnicos, os cursos de curta duração e a educação à distância através das universidades abertas com meios eletrônicos.

Para levar a cabo a diferenciação institucional, o Banco recomendou e o governo Cardoso incentivou o desenvolvimento de instituições não universitárias, pois estas demandam menos recursos financeiros e vinculam-se às necessidades do mercado de trabalho. Além disso, essas instituições podem satisfazer às demandas de acesso à educação superior de grupos menos privilegiados, sem onerar o Estado, pois a sua oferta é realizada preferencialmente pelo setor privado. Na perspectiva do Banco, o Estado não deixa de investir na educação superior, mas tem as suas funções redefinidas, passando a se concentrar mais na regulação e supervisão do sistema de educação superior.

A diversificação das fontes de financiamento das universidades públicas apresenta-se como a segunda estratégia, a partir das seguintes diretrizes:

- 1) movilizar más fondos privados para la enseñanza superior; 2) proporcionar apoyo a los estudiantes calificados que no pueden seguir estudios superiores debido a ingresos familiares insuficientes y 3) mejorar la asignación y la utilización de los recursos fiscales entre y dentro de las instituciones. (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 7).

Para tanto, o BM defende a necessidade de cobrança de matrículas e mensalidades para os estudantes, o corte de verbas públicas para as atividades “não relacionadas com a educação” (alojamento e alimentação), assim como a utilização de verbas privadas advindas de doações de empresas e das associações dos ex-alunos, da elaboração de cursos de curta duração, consultorias e pesquisas através de convênios firmados entre as universidades e as empresas – convênios estes mediados pelas fundações, consideradas estruturas administrativamente mais flexíveis.

A terceira estratégia é a redefinição das funções do Estado: de instância executora da política de ensino superior, deve-se tornar um agente facilitador da consolidação de um novo marco político e jurídico que viabilize a implantação das diretrizes privatizantes da educação: “Los tipos de reformas antes analizados entrenan cambios profundos en la relación entre el gobierno y la enseñanza postsecundaria. Suponen también, para la mayoría de los países una

expansión considerable del sector privado en ese nivel de la educación”. (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 61)

Na reformulação das funções do Estado, como já foi dito, o Banco Mundial recomendou que o Estado não se abstinhasse de promover a educação superior, mas orienta que essa promoção se concentre em políticas voltadas para o estabelecimento de um marco regulatório em que o governo assuma o papel de supervisor do sistema, ao mesmo tempo em que incentive mecanismos orientados para o mercado na aplicação das políticas, tais como disponibilizar informações, visando fortalecer a qualidade da educação e mecanismos de certificação da qualidade, além de promover uma maior autonomia administrativa das instituições públicas, de maneira que possam diversificar suas fontes de financiamento e utilizar, de forma mais eficiente, os seus recursos e avaliar o desempenho das instituições públicas e privadas de educação superior. Nas palavras do próprio Banco:

O governo, ao invés de exercer uma função de controle direto, tem agora a tarefa de proporcionar um ambiente de políticas favorável para as instituições de nível terciário, tanto públicas como privadas, e de empregar o efeito multiplicador dos recursos públicos a fim de estimular estas instituições a que satisfaçam às necessidades nacionais de ensino e pesquisa. (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 62).

Como parte deste processo de redefinição das funções do Estado em sua relação com a educação superior, houve uma particular atenção do Banco e do governo com a avaliação da qualidade dos resultados do ensino. Daí se explica a criação do Provão, nota por exemplo. A avaliação como mecanismo de aferição e indução de uma determinada concepção de qualidade do ensino e da própria gestão e do financiamento do ensino superior é fundamental para a consolidação de qualquer projeto educação.

Neste caso, o modelo de avaliação implementado serviu para legitimar discurso da defesa da diminuição do papel do Estado em relação à educação superior, pois naquele momento o Banco defendia (e ainda defende, na verdade) que a educação superior não seria prioritária para o desenvolvimento econômico, estando centrado no enfoque da redução da pobreza através do investimento nos níveis básicos de educação.

A quarta estratégia, a implantação de uma política de “qualificação” do ensino superior, é concebida a partir do eficiente atendimento aos setores privados:

Las instituciones a cargo de los programas avanzados de enseñanza e investigación deberían contar con la orientación de representantes de los sectores productivos. La participación de los representantes del sector

privado en los consejos de administración de las instituciones de enseñanza superior, públicas y privadas, puede contribuir a asegurar la pertinencia de los programas académicos. (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 79).

No documento “*La educación en los países en desarrollo: peligros y promesas*”, datado do ano 2000, especialistas de treze países analisam as possibilidades da educação superior nos países em desenvolvimento, diagnosticando as dificuldades e os problemas específicos à realidade educacional desses países. Nesse sentido, centralizam a sua análise no tratamento dos seguintes temas: novas necessidades e demandas sociais para a educação superior; o interesse público na educação superior; a diferenciação da educação superior; desenvolvimento do bom exercício do poder, tanto ao nível interno como externo; necessidade de melhorar a educação para a ciência e para a tecnologia; e ênfase nas melhorias dos currículos de educação geral, adaptando-os às demandas dos estudantes. No documento, é discutida uma concepção de educação superior e de universidade que vai de encontro, em muitos aspectos, à concepção trabalhada no discurso presente no documento “la enseñanza superior”. Neste, é recomendado um menor investimento por parte do Estado em educação superior, pois o entendimento é de que as maiores taxas de rentabilidade social são encontradas quando se investe no nível básico de educação e uma maior focalização das atividades estatais na supervisão e avaliação do sistema educacional. (BORGES, 2010)

No processo de produção de conhecimentos necessários ao progresso econômico e social, o Banco, no documento em referência, propõe um sistema de educação superior híbrido, com objetivos institucionais diferenciados, que concilie metas de excelência e educação de massas. Nesse sistema, as universidades são consideradas instituições que têm como foco central a investigação, ocupando o topo da pirâmide educacional e com o objetivo de alcançar a excelência em matéria de pesquisa. As instituições de educação superior não universitárias vinculam-se mais às necessidades do mundo do trabalho, onde existe uma demanda pela formação de determinadas competências. (BORGES, 2010, p. 373).

Assim, o impulso à expansão das IES não universitárias se confunde com processo crescente de privatização da educação superior, e que é entendido pelo BM como “democratização” deste nível de ensino, numa ruptura com a lógica da universalidade ao acesso da educação.

A contrarreforma da Educação Superior está inserida, portanto, em um amplo reordenamento do Estado brasileiro, caracterizado pela sistemática diluição das fronteiras entre o público e o privado, a partir da materialização da noção de *público não estatal*, operada pelas parcerias público-privadas. Esse processo atravessou o governo FHC, quando a

educação foi incluída no setor de atividades não exclusivas do Estado, e está sendo aprofundado nos governos do PT. (NEVES, 2004; LIMA, 2007)

Coraggio (2003) enfatiza o caráter economicista das proposições para a educação superior do Banco Mundial, pois o objetivo central é atingir a melhor relação custo-benefício. Desse modo, tal concepção de política fundamenta-se na defesa da descentralização dos sistemas; no desenvolvimento de capacidades básicas de aprendizagens necessárias às exigências do trabalho flexível; na realocação dos recursos públicos para a educação básica; na ênfase à avaliação e à eficiência, induzindo as instituições à concorrência; na implementação de programas compensatórios e na capacitação docente em programas aligeirados de formação em serviço.

Sguissardi (2000) analisa as repercussões dessa concepção de educação e ensino superior do Banco Mundial em países como o Chile, Brasil e Inglaterra. No caso do Brasil, o autor faz um balanço da aplicação das “recomendações” da instituição no país durante a década de 1990 (mas que mantém seus reflexos até os dias de hoje) em relação ao ensino superior:

Examinando-se as reformas tópicas em curso no Brasil, que vão da legislação (LDB, Decretos, Portarias Ministeriais, Propostas de Emendas Constitucionais sobre a autonomia, contratos de gestão, projetos de desenvolvimento institucional, etc.) ao financiamento (montantes e percentuais sobre o PIB aplicados em educação superior pelo Fundo Público), passando pela questão da natureza das IES, como já demonstrado por diversos estudos, é inevitável sua associação às diretrizes e recomendações do BM. Em relação ao financiamento, os dados revelam que tanto os montantes globais quanto os percentuais dos gastos com as IFES em relação aos gastos com educação pública pelo governo federal diminuíram de 1995 a 1999: R\$ 6.627 milhões (21,9%) em 1995 e R\$ 5.478 milhões (17,6%) em 1999. Nesse mesmo período o total de matrícula teve um aumento de aproximadamente 12%. Também em relação ao PIB houve uma redução em termos absolutos e percentuais dos recursos públicos investidos nas IFES: de 0,79% em 1995 para 0,61 em 1999. Se se considerarem esses montantes, excluídos os inativos, pensionistas e precatórios, a queda é ainda mais acentuada: de 0,57% do PIB em 1995 para 0,40% em 1999. Quanto à privatização do sistema, se se considera apenas o montante e percentual de matrículas, observa-se que de 1994 a 1998 o corpo discente aumentou 36% nas IES privadas contra apenas 12,4% nas IES federais: as IES privadas contavam neste último ano com 67,8% dos efetivos discentes. Esse montante continuará crescente: das novas vagas oferecidas em preenchidas em 1998, 79,3% são privadas e apenas 20,7% públicas. (SGUISSARDI, 2000, p. 9-10).

Junto a este processo de privatização da educação, combina-se também o crescente empresariamento do setor com três aspectos importantes a se destacar:

O primeiro diz respeito à globalização crescente dos sistemas educacionais na América Latina, sendo cada vez mais significativo na região os incentivos para que universidades públicas e privadas associem-se às universidades globais, através do estabelecimento de programas com diplomação compartilhada. O segundo refere-se à constituição das universidades corporativas implementadas nas ou pelas empresas. O terceiro se expressa no incentivo ao investimento na educação à distância, impulsionada pelo desenvolvimento das inovações tecnológicas. (LIMA, 2004, p. 08).

O Banco orientou e o governo brasileiro compactuou, pois, com a adoção de um sistema híbrido, em que o Estado e o mercado tenham papel definido, o primeiro sendo responsável, sobretudo, pela garantia do direito à educação, regulando e supervisionando o sistema, e o segundo procurando contribuir na expansão do acesso.

No sistema híbrido de educação superior, à instituição universitária cabe o papel de formação integral e, principalmente, de realização da pesquisa. Esta é importantíssima no mundo globalizado, pois o que interessa é a possibilidade de exploração dos resultados da pesquisa pelo setor produtivo. A interação entre universidade e capital, através da realização de parcerias econômicas, sobretudo, pela aplicação da investigação desenvolvida pela universidade, integra a argumentação central do discurso em prol do estabelecimento da relação universidade e desenvolvimento econômico e social.

Esta política obviamente que trouxe consequências para a autonomia universitária. Nessa perspectiva, a autonomia é entendida no sentido de gestão administrativa e financeira, isto é, uma concepção de autonomia que se adequa muito bem à recomendação da diversificação das fontes de financiamento, explorando os seus possíveis ‘produtos’, e utilizando, de forma mais eficiente, os seus recursos. Dessa forma, reduz-se o papel do Estado em relação ao financiamento da educação superior, ao passo que possibilita ao setor empresarial pressionar à universidade por mais produtividade. Esta passa a ser entendida como capacidade de inovação, possibilitada por processos de investigação orientados para as necessidades de competitividade do setor produtivo. Essa tendência parece indicar, além da reformulação da autonomia universitária, sobretudo, a sua redução, diante das novas demandas e pressões advindas das necessidades de competitividade das economias capitalistas ao nível global. (BORGES, 2010)

O discurso do Banco e a ação do governo Fernando Henrique Cardoso assumiram uma dimensão mais economicista, uma vez que as mudanças no papel do Estado apontaram para sua redução, especialmente quanto aos aspectos ligados ao financiamento da educação superior. O resultado disso foi uma rede de ensino superior, no início dos anos 2000, mais

privatizada, mais precarizada, com o trabalho universitário impregnado de valores e critérios produtivistas tipicamente empresariais. O ensino e a pesquisa nas IES deram mais um passo adiante ao encontro dos interesses do grande capital.

## **2.2 O Banco Mundial e a contrarreforma do Estado brasileiro nos governos Lula da Silva (2003-2010)**

Neste item, analisaremos a contrarreforma do Estado implementada durante os dois mandatos do governo Lula da Silva (2003-2010) à luz das formulações do Banco Mundial, buscando cotejar as características deste processo com a reforma gerencial do Estado de Fernando Henrique Cardoso e Bresser Pereira. Há polêmica na academia e na sociedade acerca do grau de ruptura e/ou continuidade entre os governos e seus respectivos partidos nos mais diversos aspectos da política econômica e das políticas sociais no período em que cada um governou. Esta polêmica se traslada também para as análises em torno do tema da independência nacional. Teria os dois mandatos de Lula da Silva afirmado uma posição mais soberana e menos dependente dos organismos internacionais e do Banco Mundial do que em comparação com os dois mandatos do governo Fernando Henrique Cardoso? Quais as medidas e os objetivos da reforma do Estado nos governos Lula?

Embalado por uma enorme expectativa de mudanças da classe trabalhadora brasileira, em outubro de 2002, com mais de 52 milhões de votos contra mais de 33 milhões de seu adversário (José Serra, do Partido da Social Democracia Brasileira), chega à presidência da república o ex-metalúrgico e principal liderança do Partido dos Trabalhadores, Luís Inácio Lula da Silva, que governou o país durante oito anos.

Ao vencer as eleições, o PT aparenta coroar sua trajetória política com uma grande vitória para os movimentos sociais e a classe trabalhadora brasileira. Surgido no seio das lutas sociais, sindicais e da esquerda do final dos anos de 1970, o jovem partido nascia sob o signo da luta anticapitalista, diferenciando-se tanto do “socialismo real” quanto da socialdemocracia. Em pouco tempo o PT se construiu como a grande alternativa política da classe trabalhadora contra a exploração e a irracionalidade do grande Capital. Na década de 1980 floresceram, além do PT, da CUT e do MST, uma vasta gama de movimentos sociais e sindicais que impulsionaram a derrubada da ditadura, a campanha das “diretas já” e a Constituinte de 1988.

Com a desertificação neoliberal (ANTUNES, 2004) dos anos 1990 (privatização de empresas e implantação da lógica empresarial nos serviços públicos, aumento da terceirização

e informalização do trabalho, desindustrialização avançada e financeirização da economia, etc.) que destruía direitos e desempregava, de um lado, e a oposição (moderada e negociada com algumas frações burguesas descontentes com a política econômica excessivamente financista do PSDB) capitaneada pelo PT e os movimentos sociais, de outro, criaram-se as condições necessárias para a vitória de Lula. Antunes (2004) analisa o que denomina em apropriada linguagem gramsciana de processo de *transformismo* do PT:

O PT sofreu essa tempestade, oscilando entre a resistência ao desmonte e a assunção da moderação. Lutava contra o receituário e a pragmática neoliberais, mas aumentava sua sujeição aos calendários eleitorais, atuando cada vez mais no leito da institucionalidade. De partido contra a ordem foi se metamorfoseando em partido dentro da ordem. As derrotas eleitorais de Lula em 1994 e 98 intensificaram seu transformismo, enquanto o Brasil também se modificava profundamente. No apogeu da fase da financeirização do capital-dinheiro, do avanço tecno-científico, do mundo digital e quase espectral, onde tempo e espaço se convulsionam, o Brasil vivenciava uma mutação do trabalho que alterava sua polissemia, da qual a informalidade, precarização e desemprego são expressões. (ANTUNES, 2004, p. 62).

A Carta aos Brasileiros, assinada por Lula durante a campanha eleitoral em 2002 dando claras sinalizações à burguesia internacional de que cumpriria todas as exigências do capital financeira e dos organismos internacionais, particularmente o FMI, e a forte moderação programática, já indicavam que o PT havia perdido sua potência criadora das lutas sociais dos anos 1980, e caminhava para cumprir o papel de administrador da crise do capital, configurando sua vitória eleitoral como uma vitória “tardia”, conforme analisa Ricardo Antunes.

Entre 2003 e 2010 uma série de medidas legislativas e político-administrativas, particularmente no tocante à previdência social, à lógica das políticas sociais e às relações entre o setor público e o setor privado em setores da administração pública, foram adotadas no sentido de aprofundar o processo de contrarreforma do Estado que estava em curso. Entre as medidas de maior impacto e que são objeto recorrente de análises da contrarreforma de Estado de Lula da Silva podemos elencar a Reforma da Previdência e as Parcerias Público-Privadas, particularmente via Fundações Estatais de Direito Privado. Também analisaremos as incipientes reformas sindical e trabalhista iniciadas e não concluídas nos dois mandatos de Lula. A reforma da educação superior será objeto de análise do próximo capítulo.

A Reforma (ou contrarreforma, como preferimos denominar) do Estado nos anos 2000 se inscreve dentro das estratégias do capital internacional como política para evitar a queda na lucratividade das grandes corporações capitalistas no contexto das crises do

capitalismo. Os organismos internacionais são responsáveis por essa “mediação” entre os interesses das grandes corporações e dos países imperialistas com as políticas executadas pelos governos dos países periféricos e semi-periféricos. Meneghetti (2008) corrobora esta ideia acerca do papel destes organismos, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, na propagação dos processos de contrarreforma de Estado, como ocorrido no Brasil:

A autointitulada “reforma” do Estado – parte fundamental das estratégias do capital para recuperar e manter suas taxas de lucro – vem sendo estimulada ou exigida pelas agências multilaterais, principalmente o FMI e o Banco Mundial, como condição para o crescimento econômico e inserção no mercado capitalista mundial. A agenda “reformista” propõe um conjunto de medidas consideradas essenciais, tais como: ajuste fiscal; estabilidade interna da moeda; redução dos gastos públicos; geração de superávit primário nos países periféricos, para saldar juros da dívida externa; corte dos benefícios sociais e dos recursos para a área social, admitindo-se apenas ações focalizadas na pobreza extrema; programas de privatização; políticas de liberalização da economia e maior abertura ao capital estrangeiro; flexibilização ou desregulamentação das relações de trabalho – além do apelo à solidariedade e à participação da sociedade no atendimento às demandas da população. (MENEGETTI, 2008, p. 98).

Esta “agenda” da contrarreforma do Estado, ainda que não sejam idênticas, guarda mais continuidade do que rupturas entre os governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva. Ainda que em seus dois mandatos Lula da Silva tenha dado maior ênfase em relação às políticas sociais compensatórias e tenha buscado mudar a estratégia de privatização dos serviços públicos (nos governos Fernando Henrique o meio principal eram os leilões e vendas diretas do patrimônio público, já em Lula da Silva as parcerias público-privadas e os contratos de gestão), não se pode afirmar como defende Aluizio Mercadante de Oliva (2010) ou Emir Sader (2013) que durante os governos do PT, o Brasil tenha entrado em um suposto “novo momento”, de “superação do neoliberalismo” como política de estado e de afirmação de um projeto nacional “soberano e neodesenvolvimentista”, que primou pela igualdade social.

[...] o que aqui denominamos de Novo Desenvolvimentismo brasileiro não foi resultado de reflexões teóricas sobre as novas condições do processo de desenvolvimento em países emergentes, vis à vis as transformações ocorridas na geoeconomia e geopolítica mundiais, e nem de um planejamento estratégico inovador e ousado, mas sim da práxis de um governo popular que, ao se antepor à agenda neoliberal, acabou por deflagrar um novo processo econômico, social e político no Brasil. (OLIVA, 2010, p. 498).

Emir Sader (2013), um dos principais intelectuais e ideólogos ligados ao Partido dos Trabalhadores, afirma ainda que os governos do PT se aproximam em suas características de outros governos considerados de esquerda na América Latina e que as políticas sociais (e não o ajuste fiscal para fazer o superávit primário) são a prioridade do governo:

Os governos do Lula e da Dilma podem ser caracterizados como pós-neoliberais, pelos elementos centrais de ruptura com o modelo neoliberal – de Collor, Itamar e FHC – e pelos elementos que têm em comum com outros governos da região, como os Kirchners na Argentina, da Frente Ampla no Uruguai, de Hugo Chávez na Venezuela, de Evo Morales na Bolívia e de Rafael Correa no Equador. Esses governos representam uma reação antineoliberal no marco das grandes recessões que abalaram o continente, nas últimas décadas do século passado, mencionadas anteriormente. Os traços que esses governos têm em comum, que permite agrupá-los na mesma categoria, são: a) priorizam as políticas sociais e não o ajuste fiscal; b) priorizam os processos de integração regional e os intercâmbios Sul-Sul e não os tratados de livre-comércio com os Estados Unidos; c) priorizam o papel do Estado como indutor do crescimento econômico e da distribuição de renda, em vez do Estado mínimo e da centralidade do mercado. (SADER, 2013, p. 138).

Na realidade, o que se viu nos dois governos de Lula foi o aprofundamento das diretrizes macroeconômicas liberais baseadas no tripé: câmbio flutuante, metas de inflação e superávit primário, porém com a diferença em relação aos governos Fernando Henrique Cardoso no tocante à execução de políticas sociais compensatórias mais ampliadas (a partir da unificação de programas já existentes, como o Vale-Gás, o Bolsa-Alimentação e o Bolsa-Escola que se tornaram o Bolsa Família), graças ao crescimento econômico pelo qual o país passou entre 2003 e 2010, com a exceção do ano de 2009 que atingiu duramente a economia, levando o Brasil à recessão naquele ano. Além disso, houve uma política de valorização, ainda que limitada, do salário mínimo, um crescimento no nível do emprego (com destaque para o emprego de baixa remuneração) e um forte estímulo ao crédito bancário para o financiamento de imóveis, eletrodomésticos e automóveis.

Em relação à geração de emprego, Márcio Pochmann, também um dos principais intelectuais vinculados ao PT, no livro “10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma”, publicado em 2013 pela Editora Boitempo, com artigos de diversos intelectuais, analisando e fazendo o balanço das políticas implementadas nos dois governos Lula e nos primeiros anos do governo Dilma, admite que o tipo de emprego criado durante os governos do PT é majoritariamente precário:

Percebe-se também que, nos últimos quarenta anos, a maior expansão

quantitativa de ocupações ocorreu justamente no primeiro decênio do século XXI, com saldo líquido 44% superior ao verificado no período de 1980 e 1990 e 22% superior a década de 1970. A grande parte dos postos de trabalhos gerados concentrou-se na base da pirâmide social, uma vez que 95% das vagas abertas tinham remuneração mensal de até 1,5 salários-mínimo. O que significou o saldo líquido de 2 milhões de ocupações abertas por ano em média para o segmento de trabalhadores de salário de base (POCHMANN, 2013, p. 149).

Segundo levantamento do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a taxa de desemprego no país em fevereiro de 2013 era de 5,6%, uma das mais baixas da história. Tal índice levou o governo a afirmar que o Brasil estaria próximo do "pleno emprego". Porém, os números do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), levantados no mesmo universo do IBGE, nas sete regiões metropolitanas, trazem uma realidade distinta. Com uma metodologia diferente do órgão do governo, o instituto traz um índice muito maior, de 10,4%, o que representa mais de 10 milhões de pessoas sem emprego no Brasil. Não significa que não tenha havido uma redução do desemprego no último período (em novembro de 1999 o desemprego atingia 8% segundo o IBGE). Mas estamos ainda muito longe do pleno emprego e com um índice de desocupação considerado alto em qualquer país.

Isso mostra que houve, de fato, uma redução do desemprego com a criação dessas novas vagas nos últimos anos. Esses postos de trabalho, porém, mostram o avanço da precarização dos empregos, com serviços de baixos salários. Expressa ainda o tipo de crescimento econômico experimentando pelo país no último período. Enquanto que, nas décadas anteriores, o crescimento dos postos de trabalho vinha puxado pela indústria, agora é o setor de serviços que concentra a quase totalidade dos novos empregos. Um setor que paga menos, tem piores condições de trabalho e maior rotatividade.

Além disso, mantiveram-se as diferenças salariais de raça e gênero. As mulheres recebem em média 73,3% do salário dos homens e os negros 60% dos rendimentos dos brancos, segundo a PNAD de 2011.

A propaganda do governo em torno da redução da pobreza, carro-chefe dos ideólogos do PT, se apóia em uma manobra discursiva e nos referenciais de definição da linha de pobreza que se baseia na formulação do Banco Mundial na qual a categoria "pobreza extrema" inclui as famílias que recebem até R\$ 70,00 por pessoa ao mês e considera como "pobres" as que recebem de R\$ 70,00 a R\$ 140,00 por mês. Esse é o critério do Banco Mundial: quem tem renda menor que US\$ 1,25 por dia é miserável. Quem ganha até US\$ 2,50 por dia é pobre. Por isso, para o Banco Mundial, o Bolsa Família é bastante eficiente e

tem um custo relativamente baixo, de cerca de 0,5% do PIB nacional. (WORLD BANK, 2015)

Esta linha demarcatória da pobreza é rebaixada para inflar as supostas conquistas do governo petista. A própria burguesia incentiva esses dados porque fortalece sua dominação, reforçando a visão que o sistema capitalista pode distribuir renda de forma igualitária. Já o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) utiliza uma classificação diferente para definir a pobreza. Para o departamento, o trabalhador que recebe até um salário mínimo é considerado miserável. Se receber entre um a dois salários mínimos é considerado pobre. Se utilizarmos esse critério o país teria, em 2010, 15,7% da população na pobreza extrema, e 36,8% na pobreza. Os índices simplesmente dobrariam. Em números absolutos, segundo o governo, teríamos, pelo Censo do IBGE de 2010, 30 milhões de pobres. Já pelo critério do DIEESE seriam 70 milhões, quase a metade concentrados na região Nordeste. Mas a pobreza não é um simples dado estatístico, sobre o valor que o indivíduo recebe por dia. Ela deve ser entendida com um critério mais amplo, como “privação de capacidades básicas”, ou seja, considerando atraso educacional, acesso aos serviços de saúde, situação da moradia, acesso a serviços básicos, à alimentação e à seguridade social.

Por este critério, o Brasil teve, em 2011, 62 milhões de pessoas que não tiveram acesso aos serviços básicos; 113 milhões com carências sociais; e 58 milhões com carências de rendimentos. A pobreza continua disseminada em todo o país, apesar da propaganda governamental. (ILAESE, 2013)

Segundo o governo, o Brasil se tornou um país de classe média, que contaria com mais de 95 milhões de pessoas, um pouco mais de 50% da população. Integraria a essa classe média quem dispusesse de renda per capita entre R\$ 291,00 a R\$ 1.019,00 por mês. Marcelo Neri, um dos propagandistas do governo, diz que tivemos “a adição de 40 milhões de pessoas, entre 2003 e 2011 na classe media brasileira”, deixando a condição de pobres para trás. Ao invés de nova classe média, estamos vivendo um processo complexo de ampliação da classe trabalhadora, que passou a ter acesso ao consumo pela expansão do crédito. Uma ampliação marcada pela precariedade e pelo endividamento. O crescimento econômico gerou 20 milhões de empregos, e produziu uma modesta elevação do salário mínimo. O Programa Bolsa Família incorporou ao mercado milhões de pessoas. Tudo isso levou a uma elevação da renda dos setores mais empobrecidos do povo. A tabela 2, cujos dados foram retirados de um estudo de Pochmann (2012) estima o número de trabalhadores pobres em quatro categorias fundamentais: trabalho doméstico, agricultura, autônomos e em trabalho temporário.

**Tabela 2** - Trabalhadores pobres por setor (em milhões) - Brasil - 2012

<b>Categorias</b>	<b>Trabalho Doméstico</b>	<b>Agricultura</b>	<b>Autônomos</b>	<b>Temporários</b>	<b>Total</b>
Total	23,0	15,6	22,9	4,3	65,8
Pobres (renda de até 1,5 SM)	16,0	13,6	1,8	..	31,4
Mulheres	14,4	4,8	8,6	1,4	29,2
Negras e Negros	10,5	9,7	12,6	..	32,8
Rotatividade por ano (%)	40%	90%	..	70%	..

Fonte: Adaptado de Pochmann (2012).

Notas: Sinal convencional utilizado:

.. Não se aplica dado numérico.

Este universo trabalhado por Pochmann (2012), de apenas quatro setores sociais, possui 31 milhões de trabalhadores pobres, sendo 88% de mulheres e 68% de negros e negras. Portanto, no Brasil moderno, pobreza tem gênero e cor. Também se demonstra a precarização do emprego, pois a maioria não tem carteira assinada.

Na tabela 3 é possível observar dados, em perspectiva histórica, relativos ao desenvolvimento humano e à desigualdade social no país até o ano de 2011, um ano após o final do mandato de Lula da Silva e fica evidente que o discurso do PT sobre o combate à pobreza e a ascensão social de milhões de brasileiros não se sustenta concretamente em dados estatísticos com parâmetros mais rigorosos.

A primeira coluna (PIB *per capita*) mostra que a produção de riqueza por habitante cresceu desde 1970, depois de uma ligeira queda durante o governo Collor. Esta coluna demonstra que os trabalhadores brasileiros estão produzindo muita riqueza. A segunda coluna (salário mínimo real), por sua vez, indica uma recuperação parcial do poder de compra do salário mínimo durante o período dos governos de Lula da Silva, voltando aos níveis do salário mínimo da década de 1980. Mesmo assim, ainda com toda essa recuperação do salário mínimo, este representa 48% do que era em 1940, quando foi instituído por Getúlio Vargas.

**Tabela 3** - Evolução histórica de indicadores socioeconômicos (PIB *per capita*, salário mínimo real, IDH, Índice de Gini e População) - Brasil - 1970/2011

<b>Ano</b>	<b>PIB <i>per capita</i> [1]</b>	<b>Salário Mínimo Real [2]</b>	<b>IDH [3]</b>	<b>Coefficiente de Gini [4]</b>	<b>População [5]</b>
1970	5.238	542	..	0,582	93,1
1980	9.373	615	0,549	0,589	119,0
1990	9.004	281	0,600	0,614	144,8
2000	9.857	337	0,665	0,595	169,8
2010	12.632	539	0,715	0,543	190,8
2011	12.688	571	0,718	0,543	192,4

Fonte: Anuário Estatístico 2012 - Sinopse 2012 - Ministério das Minas e Energia baseado em dados do IBGE, Banco Mundial e ONU.

Notas: Sinal convencional utilizado:

.. Não se aplica dado numérico.

[1] Valores em US\$ 1,00 de 2011.

[2] Atualizado para maio de 2012, valores expressos em R\$ 1,00.

[3] O Índice de Desenvolvimento Humano é composto que mede as realizações em três dimensões básicas do desenvolvimento humano - uma vida longa e saudável, o conhecimento e um padrão de vida digno e varia de 0 a 1, em que 1 expressa o nível máximo de desenvolvimento humano.

[4] O Coeficiente de Gini é uma medida da variação da distribuição de rendimento entre indivíduos ou famílias no mesmo país face a uma distribuição perfeitamente igual. Um valor de zero representa a igualdade absoluta, um valor de 1 a desigualdade absoluta.

[5] Valores em milhões.

Na terceira coluna, referente ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), também houve uma melhora dos índices sob o governo Lula, porém temos 84 países melhores que o Brasil (por exemplo, Peru, Venezuela, Costa Rica, México, Panamá, Cuba, Uruguai, Argentina e Chile, apesar de serem economias mais débeis) nesse quesito. Já a quarta coluna trata do Índice de Gini, que mede a desigualdade na renda entre os assalariados melhor e pior remunerados. Quanto mais ganham extratos de renda alta, mais o índice se aproxima de 1, quando mais é igualitária, mais se aproxima de 0. Apenas os países muito desiguais passam de 0,5. O Brasil é um deles e entre 187 países só é melhor, nessa variável, de 12 países, segundo a ONU.

A reprodução dos elevados níveis de desigualdade social e de pobreza no país sustenta-se no padrão capitalista dependente em que se insere o Brasil na divisão internacional do trabalho. A contrarreforma do Estado dos anos 1990 e 2000 reforçou essa inserção subordinada do Brasil na globalização capitalista. E um dos principais mecanismos em matéria de política econômica para sustentar essa realidade foi o pagamento da dívida pública, entendida como a somatória da dívida interna com a dívida externa. Em dezembro de 2012, a despeito da propaganda feita pelo ex-presidente Lula da Silva de que o país estaria supostamente livre do FMI, a dívida externa alcançou a cifra de US\$ 441,7 bilhões, que correspondia a R\$ 902 bilhões. Segundo a Auditoria Cidadã da Dívida (2012):

Inicialmente, cabe esclarecer que a definição clássica de dívida interna já não pode ser aplicada à realidade atual, tendo em vista que **grande parte da dívida interna é de fato externa**, pois os títulos emitidos pelo Tesouro Nacional têm sido adquiridos principalmente por bancos estrangeiros.<sup>35</sup>

Em dezembro de 2012, a dívida interna chegou a R\$ 2,823 trilhões, portanto,

<sup>35</sup> <http://www.imparesonline.com.br/2012/06/divida-publica-ja-assusta-governo-dilma.html>

somando as dívidas, no final de 2012, chegou a R\$ 3,7 trilhões, sendo que entre 2000 e 2012 a dívida pública total (interna e externa) saiu de 60% para 84% do PIB. Quando FHC assumiu o governo em 1995, cada criança que nasceu herdava uma dívida de cerca de 2 mil reais, quando saiu, em 2002, cada brasileiro devia cerca de 5 mil reais. Com o PT no governo, esperava-se que esta sangria iria reduzir. No entanto, quando Lula saiu do governo em 2010, cada recém-nascido devia quase 15 mil reais. Com Dilma, na metade do seu mandato, a dívida per capita já chegava a R\$ 18.500, como se pode ver na tabela 4 abaixo:

**Tabela 4** - Estoque da Dívida Bruta Pública Federal, relação da dívida com o PIB e dívida *per capita* - Brasil - 1970/2012

Ano	Dívida (em R\$)	% PIB	Dívida <i>per capita</i> (em R\$)
1970	10,8 bilhões	11%	114,00
1980	128,4 bilhões	26%	1.059,00
1987	228,2 bilhões	40%	1.610,00
1990	246,0 bilhões	..	1.679,00
2000	745,8 bilhões	60%	4.356,00
2010	2,77 trilhões	75%	14.578,00
2012	3,72 trilhões	84%	18.500,00

Fonte: ILAESE (2013).

Uma das principais políticas (e que merece ser analisada no contexto da atual contrarreforma do Estado) dos governos Lula da Silva em relação ao papel do Estado diante do desenvolvimento econômico na última década foi o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), pois este plano marcou em grande medida o modo como o PT buscou configurar as relações entre o Estado, o Capital e o desenvolvimento econômico-social nos marcos do capitalismo periférico brasileiro.

O PAC foi lançado em janeiro de 2007 com o objetivo de criar condições para o crescimento macroeconômico do país no período 2007-2010, em seu segundo mandato. O PAC representou uma das principais medidas do Governo Lula para enfrentar a crise econômica internacional e uma de suas maiores apostas eleitorais. O Programa tornou-se uma importante pauta na agenda política do governo e gerou um amplo debate entre os estudiosos do tema, configurando três posições principais acerca da questão: “a dos burgueses” que, “com algumas ressalvas, dedicaram-se a defender o Plano”. Os trabalhadores se dividem em duas posições: um grupo defende a tese de que o PAC recupera o papel do Estado na linha desenvolvimentista e o outro grupo argumenta que o PAC aprofunda o neoliberalismo no país. (SILVA, 2008, p. 01)

Os objetivos expressos do programa definidos foram: 1) Aumentar os investimentos

públicos em infra-estrutura; 2) Incentivar o investimento privado, e 3) Remover obstáculos (burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos). No que se refere ao crescimento, eles foram subdivididos em cinco blocos: 1) investimento em infra-estrutura; 2) estímulo ao crédito e ao financiamento; 3) melhora do ambiente de investimento; 4) desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário; e 5) medidas fiscais de longo prazo.

Os recursos iniciais, de mais de R\$ 503,9 bilhões, dividiram-se em quatro grupos: a) Recursos da iniciativa privada, que respondem por cerca de 43% do total de recursos (R\$ 216,9 bilhões); b) Recursos da Petrobrás, que correspondem a aproximadamente 30% do total de recursos (R\$ 148,7 bilhões); c) Recursos provenientes de outras empresas públicas, que equivalem a 14% do total de recursos (cerca de R\$ 70,5 bilhões); e 4) Recursos da União no patamar de 13% do total de recursos (R\$ 67,8 bilhões).

As bases econômicas do PAC e destes objetivos estão baseadas na estabilidade monetária, responsabilidade fiscal e baixa vulnerabilidade externa, adequando-se às medidas propostas no final da década de 1980, pelo então Consenso de Washington.

Nestes termos, como afirma Santos *et al.* (2010, p. 123), o elemento chave para pensar os objetivos deste programa “encontra-se na especificidade da intervenção do Estado no processo de reprodução e valorização do capital, cuja função não se limita às funções superestruturais, mas, sim, funciona como um elemento mediador entre a infra-estrutura e a superestrutura, com o objetivo de providenciar as condições gerais da produção”.

Ricardo Antunes (2007 *apud* BRASILINO, 2007) afirma que o PAC nada mais é do que “um verniz desenvolvimentista numa política financista”. Reinaldo Gonçalves (2008, p. 01) considera que “O PAC [...] não é um plano de desenvolvimento e sim uma lista *ad hoc* de projetos” e que o PAC “transformou-se em instrumento de barganha e cooptação que tem, de um lado, o governo central (Lula), e de outro, governadores e prefeitos com influência política”. Dentre os principais investimentos do PAC, observou-se um direcionamento para os setores de energia, petróleo e gás natural, e combustíveis renováveis; infra-estrutura social e urbana; e logística (rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias), tornando visível uma aparência desenvolvimentista.

O programa, segundo o governo, “busca devolver ao Estado o seu protagonismo na dinamização da economia” (BRAZ, 2007, p. 53). Contudo, ao analisarmos atentamente as propostas e objetivos do PAC, vemos que a presença do Estado é pontual na intervenção da economia, confirmando a tese do “verniz desenvolvimentista” dentro de uma orientação macroeconômica neoliberal mais geral. O PAC nada mais é do que a tentativa de estimular o papel do Estado como financiador da acumulação de capital no país. Santos *et al.* (2010)

recuperam historicamente como se deram e seguem se dando ainda as relações entre o Estado e o capital para a manutenção e reprodução dos sistema capitalista:

Nessa função, o Estado age diretamente na economia como empresário. Alguns exemplos dessa função econômica direta são: 1) (1930/1950) – o Estado constitui empresas estatais para fornecer matéria-prima a baixo custo para as empresas privadas; 2) o Estado compra as empresas capitalistas em dificuldade, saneia-as e as reprivatiza (entrega novamente para o capital privado); 3) o Estado privatiza as empresas estatais, vendendo-as por um valor inferior ao que custam realmente (década de 1990). A segunda função do Estado é a função econômica indireta, na qual as mais importantes estão relacionadas às encomendas/compras do Estado aos grupos monopolistas, assegurando aos capitais excedentes possibilidades de valorização; não se esgotam aí, no entanto – recordem-se os subsídios indiretos, os investimentos públicos em meios de transporte e infra-estrutura, a preparação institucional da força de trabalho requerida pelos monopólios e, com saliência peculiar, os gastos com investigação e pesquisa. (SANTOS *et al.*, 2010, p. 129).

Em essência o PAC consistiu num grande Programa com o objetivo de garantir condições para o investimento e, sobretudo retorno em termos de lucratividade ao capital privado através de obras de infraestrutura, uma medida para enfrentar a crise sob a ótica e os interesses dos grandes empresários. Este Programa, obviamente, que deve ser analisado em articulação com outras medidas que deram corpo às reformas (ou contrarreformas) setoriais que aprofundaram o processo de contrarreforma do Estado nos anos 2000.

Antes mesmo do PAC, pré-m, a primeira e uma das principais medidas da do governo de Lula da Silva foi a contrarreforma da Previdência Social. A proposta de contrarreforma do governo Lula foi encaminhada à câmara dos deputados em abril de 2003. O objetivo era construir uma coalizão política e social de apoio às reformas previdenciária, tributária, sindical e trabalhista, e conseguir realizar as mudanças que haviam sido bloqueadas (com o apoio do PT, diga-se de passagem) nos dois governos anteriores de Cardoso. A primeira medida pública do governo para defender as reformas foi a convocação de seus ministros para a linha de frente da negociação da reforma. Em janeiro de 2003, o ministro da Previdência, Ricardo Berzoini, e o do Trabalho, Jaques Wagner, iniciaram o debate público com sindicatos e organizações da sociedade interessados na reforma, em especial as entidades de representação do funcionalismo público, segmento que opôs grande resistência no governo anterior e que seria o mais interessado pela reforma da previdência. Uma comissão especial da reforma da previdência foi criada na Câmara dos Deputados para dar encaminhamento à proposta de emenda constitucional, com a finalidade de agilizar a realização de audiências públicas sobre o assunto com representantes do governo e da sociedade. Juntamente com esta

movimentação, o ex-presidente Lula da Silva atuou diretamente na busca de apoio junto aos governadores sobre as reformas previdenciária e tributária, com o objetivo de elaborar uma proposta conjunta. Os governadores, pressionados pelos crescentes déficits das previdências estaduais e interessados na possibilidade de atribuir a responsabilidade pela reforma ao governo federal, se mobilizaram.

O principal argumento sustentado pelo governo para justificar a reforma foi o do suposto “déficit” previdenciário e a necessidade de corrigir “distorções” e eliminar as “injustiças” do sistema previdenciário. A pressão do “déficit” previdenciário constituía-se em uma das preocupações centrais dos governadores para equilibrar as finanças dos estados, dado o peso dos gastos com servidores inativos. Os governadores dependiam tanto ou mais que o governo federal das mudanças na previdência para melhorar a situação financeira dos estados.

Enquanto o governo e a grande imprensa afirmam existir um rombo no caixa da Previdência, estudos técnicos apontam o contrário. Um deles é o da professora e pesquisadora da UFRJ Denise Gentil. A tese de doutorado da pesquisadora “A Política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social no País: Análise financeira do período de 1990-2005” (2006), derruba o mito do déficit e outros argumentos utilizados para impor a reforma.

A autora recorre ao art. 194 da própria Constituição de 1988 para estabelecer o que é de fato o sistema de Seguridade. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinada a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Ou seja, a Previdência é apenas um dos elementos compreendidos pela Seguridade.

Nesse sentido, a Seguridade seria sustentada por meio da contribuição sobre folha de salários, Cofins, Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, Receita de Concursos de Prognóstico, CPMF e PIS/PASEP. Esse sistema estruturado na diversificação da receita foi adotado pela Constituição de 1988, pois o modelo antigo, baseado apenas nas contribuições em folha, entrou em crise com o desemprego que assolou a década. Portanto, considerando a receita e a despesa da Seguridade, tal como preconiza a Constituição, o sistema não tem déficit, mas sim superávit.

Um dos problemas da Previdência é o desvio da receita da Seguridade que ocorre por meio do mecanismo da Desvinculação das Receitas da União (DRU). Embora ele permita que o governo desvie 20% do orçamento da Seguridade para outros fins, mais do que isso é transferido para outras áreas. No entanto, mesmo com esse desvio, a Seguridade é superavitária.

Em termo de correlação de forças políticas no congresso nacional para aprovação da

reforma, Abrúcio e Loureiro (2008), em relatório publicado pela Fundação Getúlio Vargas intitulado “Reforma do Estado, Federalismo e Elites Políticas: O Governo Lula em perspectiva comparada”, relatam que o governo não teve grandes dificuldades para obter maioria parlamentar para aprovação da proposta:

O PDT de Brizola se posicionou contra a reforma logo no início de 2003, mas os principais partidos da oposição, PFL e PSDB à frente, declararam apoio à reforma da previdência. As eleições municipais e estaduais estavam longe o suficiente para permitir aos governadores, especialmente os dos partidos de oposição, associar-se à imagem positiva do governo federal do PT sem custos eleitorais. Essa disposição reuniu governantes de partidos muito diferentes em prol da mesma causa e promoveu declarações da oposição em apoio à reforma de Lula. Lula promoveu reuniões com os governadores entre fevereiro e março de 2003 para discutir os projetos de reforma tributária e previdenciária. A primeira reunião, em fevereiro, a que compareceram os 27 governadores, resultou em consenso sobre os seguintes pontos: os servidores receberiam na aposentadoria o equivalente à remuneração líquida e não bruta, as contribuições previdenciárias incidiriam sobre o faturamento, e não mais sobre a folha de salários, a criação do teto e do subteto dos salários dos servidores ativos e inativos. Além disso, os governadores fizeram um acordo com o governo federal para aprovar o projeto de lei número 9 (PL-9), que instituía o teto de benefícios para os futuros servidores públicos e autorizava a abertura de fundos de pensão complementar pelas prefeituras, governos estaduais e União. Também foi definida uma idade mínima e o fim da aposentadoria por tempo de contribuição para os servidores públicos. Ao final do encontro, os governadores, que se prepararam para cobrar do governo uma posição mais firme em relação a esses temas polêmicos, estavam bem impressionados com a iniciativa do governo. (ABRÚCIO; LOUREIRO, 2008, p. 53).

Em 30 de abril de 2003, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva e os 27 governadores entregaram os projetos de reforma tributária e da Previdência aos deputados federais. A proposta de emenda constitucional da previdência, a PEC n. 40/03, pretendia extinguir a aposentadoria integral para os servidores públicos, estabelecendo um teto à época de R\$ 2.400,00 para os benefícios, além de instituir a cobrança dos inativos.

Em 11 de junho foi criada uma comissão especial, cujo texto aprovado através de votação simbólica em 23 de julho concedeu o direito à aposentadoria integral aos atuais servidores, com alguns requisitos adicionais, como idade mínima de 60 anos (homens) e 55 anos (mulheres), tempo de contribuição de 35 anos (homens) e 30 anos (mulheres) e tempo de 20 anos no serviço público e de dez anos no cargo. Além disso, retomou a paridade nos reajustes de salários entre ativos e aposentados, estabeleceu o teto das pensões em R\$ 1.058,00 e reduziu o teto da aposentadoria dos desembargadores estaduais de 90,25% dos proventos dos juízes do STF (conforme estabelecido no Ato das Disposições Constitucionais

Transitórias) para 75%.

Paralelo a isso, ainda em junho de 2003, os servidores públicos federais deflagraram uma forte greve nacional. Em seguida, em julho, foi a vez de os juízes estaduais, militares e do trabalho, em uma atitude inédita, ameaçarem também entrar em greve. Organizações representativas como a Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) e a Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (ANAMATRA) também mantiveram a ameaça de greve. O Judiciário teve papel destacado na aprovação da reforma, pois os interesses dos magistrados estavam em xeque. Durante a tramitação da reforma, as diversas associações de magistrados defenderam um regime especial para os juízes e a manutenção das regras antigas.

O processo de aprovação da reforma da previdência gerou muitas crises nas bancadas e na militância do PT, haja vista que o Partido passou a ser o principal agente de uma contrarreforma que reduzia direitos da classe trabalhadora. O governo teve que negociar muito com seu próprio partido e não conseguiu conter a rebelião pública de alguns deputados, que se posicionaram contrários à reforma, mais tarde afastados do PT e fundadores de um novo partido, o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), como os deputados João Fontes, Luciana Genro e Babá, além da senadora Heloísa Helena. Para evitar a fragmentação da bancada do PT, o governo desistiu de impedir a apresentação de emendas individuais na Comissão Especial. As principais reivindicações dos petistas eram a suavização das regras de transição para os servidores públicos prestes a se aposentar e o aumento do limite de isenção da taxa dos inativos da União para R\$ 2,4 mil. Mas antes de ceder às reivindicações da bancada, os dirigentes do PT e o Planalto exigiram dos deputados a aprovação de uma declaração pública de apoio à reforma.

Em 06 de agosto foi aprovado o texto básico da reforma em primeiro turno na Câmara, com 358 votos favoráveis, 50 além do mínimo exigido para a aprovação de emenda constitucional, obtendo 126 votos contra e 9 abstenções. As votações do primeiro turno terminaram apenas em 13 de agosto de 2003, após a votação de alterações ao texto.

O governo recuou ainda em alguns pontos para garantir a aprovação do texto base: a elevação do teto salarial dos juízes estaduais de 75% para 90,25% da remuneração do ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) e o aumento de R\$ 1.058,00 para R\$ 2.400,00 do limite para o pagamento integral das pensões deixadas por funcionários públicos e de R\$ 1.058,00 para R\$ 1.200,00 o teto de isenção da cobrança da contribuição previdenciária dos servidores aposentados. Após o recuo do governo federal, os governadores cederam ao aumento do teto salarial dos juízes estaduais para impedir a equiparação de vencimentos do Ministério Público

e da Defensoria Pública aos dos desembargadores.

Ao final dos debates e votações, como se pode ver no quadro 3, a integralidade permaneceu para os servidores que estavam na ativa, foram estabelecidos tetos diferenciados, mas a cobrança dos inativos foi aprovada.

**Quadro 3 - Comparação entre medidas propostas e aprovadas pelo governo Lula no Regime de Previdência**

<b>Tema</b>	<b>Proposta do governo Lula</b>	<b>Texto final aprovado na Câmara</b>
Integralidade	Fim da aposentadoria integral para os atuais servidores.	Mantém aposentadoria integral para atuais servidores, mas define requisitos mínimos de idade e de tempo de serviço. Estabelecimento de limite máximo de benefício dos futuros servidores de R\$ 2.400,00.
Definição de teto	Teto igual ao do Regime Geral de Previdência Social, de R\$ 2,4 mil. Não incluiu regras sobre subtetos.	Mantém teto dos salários do poder Judiciário nos Estados em 90,25% da remuneração de ministro do Supremo Tribunal Federal.
Cálculo da aposentadoria	Novo cálculo da aposentadoria: com base em todas as contribuições feitas tanto para o regime único, quanto para o regime geral.	Idem.
Paridade entre ativos e inativos	Fim da paridade entre ativos e inativos. Reajuste das pensões e aposentadorias por índice que garantisse seu valor real.	Paridade garantida às aposentadorias e pensões vigentes. Previsão de lei para regulamentar paridade das aposentadorias integrais concedidas com as novas exigências.
Pensões	Limitação das pensões a 70% do valor dos proventos do servidor falecido.	Diminuição do redutor das pensões para 30%, a ser aplicado na parcela acima do teto (R\$ 2,4 mil).
Previdência complementar	Criação de regime complementar (por lei complementar) para quem quisesse uma aposentadoria acima do teto.	A Previdência Complementar não deverá mais ser instituída por lei complementar, e sim por lei de iniciativa do respectivo Executivo. (federal, estaduais e municipais).
Regra de transição para aposentadoria proporcional	Redutor para os proventos da aposentadoria proporcional de 5% por ano antecipado em relação à idade da regra geral (60 anos para homem e 55 anos para mulher – idades definidas na reforma de FHC).	Idem, mas redutor de 3,5% até 2005, e de 5% só a partir de 2006.
Cobrança de contribuição de aposentados e pensionistas	Cobrança de 11% sobre o que ultrapassar R\$ 1.058,00, para os servidores de todos os entes da federação.	Cobrança de 11%, mas aumento do teto de isenção para R\$ 1.200,00 para os servidores dos estados e municípios, e para R\$ 1,44 mil para os aposentados e pensionistas da União.

Fonte: Abrúcio e Loureiro (2008).

Ao final das negociações, o governo aceitou diminuir de 50% para 30% o redutor das

pensões; elevar o teto das pensões para R\$ 2,4 mil; elevar novamente o teto das aposentadorias dos juízes estaduais (que voltou à proporção original, de 90,25% dos proventos dos ministros do Supremo Tribunal Federal) e diminuir de 5% para 3,5%, nos dois anos seguintes, o redutor para quem se aposentar antes de atingir a nova idade mínima. No texto final da emenda foi mantida a integralidade apenas para os atuais servidores, mas com elevação da idade mínima, do tempo de contribuição e do tempo de exercício no serviço público.

Uma das principais medidas que sobreviveu às negociações foi a taxação dos aposentados. A luta para cobrar a contribuição previdenciária dos aposentados e pensionistas da União foi iniciada por FHC no primeiro ano de seu mandato, em 1995, mas frustrada por falta de correlação de forças no congresso e na sociedade para aprovar a medida.

O setor da classe trabalhadora que mais perdeu com a contrarreforma previdenciária foi o dos trabalhadores do setor público, processo que deu base inclusive a um processo de reorganização político-sindical no Brasil, expresso através da ruptura de centenas de sindicatos e entidades populares e estudantis com o governo e seus braços sindicais, como a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e a União Nacional dos Estudantes (UNE), além da ruptura política de milhares de militantes com o PT. O governo de Lula da Silva, contrariando os interesses e expectativas de segmentos importantes da base social que nas últimas décadas têm votado majoritariamente no PT (o funcionalismo público federal), se apoiou em uma forte campanha na grande mídia através do discurso falacioso de déficit na Previdência Social, para atender às demandas e compromissos assumidos com os grandes empresários, bancos e organismos internacionais durante o período da campanha eleitoral.

Após a (contra) reforma previdenciária, em 2005, o governo envidou esforços para reformar a legislação sindical e trabalhista como mais um aspecto das reformas estruturais do Estado brasileiro. As cotrarreformas trabalhista e sindical ainda não foram aprovadas em seu conjunto, mas seguem tramitando proposições que buscam, de forma "fatiada", alterar direitos sindicais e trabalhistas e impor um modelo de organização sindical e negociação coletiva adequado às pretensões de flexibilização total dos direitos trabalhistas que é o projeto do empresariado nacional há décadas.

A criação do Fórum Nacional do Trabalho (FNT), desde o primeiro ano de mandato, consistiu no meio privilegiado para encaminhar as alterações pretendidas, buscando solidificar um consenso ativo entre a maioria das centrais sindicais, as entidades patronais e o próprio governo.

Os debates e proposições feitos no FNT serviram de base para a elaboração da

Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n. 369, enviada em março de 2005 ao Congresso Nacional juntamente com o Anteprojeto de Relações Sindicais e que abarcam temas fundamentais como a organização sindical, a negociação coletiva e os parâmetros para a solução de conflitos. A PEC não virou lei e segue em tramitação na Câmara dos deputados, graças à resistência do movimento sindical brasileiro.

O governo Lula da Silva criou o Fórum Nacional do Trabalho por meio do Decreto n. 4.796, de 30 de julho de 2003. Os trabalhos do Fórum iniciaram-se em agosto do mesmo ano. O objetivo do fórum, segundo o governo, era construir consensos entre representantes das centrais sindicais, das entidades sindicais patronais e do governo acerca dos vários temas discutidos com o objetivo de promover, segundo o discurso do governo, a democratização das relações de trabalho através da adoção de um modelo de organização sindical baseado na liberdade e autonomia, assim como atualizar a legislação do trabalho e torná-lo mais compatível com as novas exigências do desenvolvimento nacional, de maneira a criar um ambiente propício à geração de emprego e modernizar as instituições de regulação do trabalho, como a Justiça do Trabalho e o Ministério do Trabalho e Emprego.

Um dos primeiros debates que se deram no interior do FNT dizia respeito à prioridade dos temas. As centrais sindicais propunham começar pela reforma sindical e os empresários, pela trabalhista. Houve acordo em desmembrar os debates e encaminhamentos e se chegou ao acordo de iniciar os trabalhos pela reforma sindical. Nesse sentido, o governo retirou da pauta do Congresso Nacional a proposta enviada por Fernando Henrique Cardoso de alteração do art. 7º da Constituição Federal e do art. 618 da CLT, que implicariam na prevalência do negociado sobre o legislado, abrindo margem para a redução dos direitos garantidos na legislação trabalhista através das negociações coletivas.

Dentre os integrantes do governo no FNT destacaram-se o primeiro coordenador geral do fórum, Ricardo Berzoini (PT/SP), ex-ministro do Trabalho e do Emprego, Jair Meneguelli, presidente do Conselho Nacional do Serviço Social da Indústria (SESI) e ex-presidente da CUT e Vicente Paulo da Silva (Vicentino), deputado federal (PT/SP) e ex-presidente da CUT. Esses nomes marcavam a influência da CUT no fórum.

Na composição da representação dos trabalhadores por setores econômicos, a indicação coube às centrais sindicais. Houve uma representação do setor de trabalhadores rurais de 0,6% do total de representantes (o segmento com menor representação) e de 6,1% dos trabalhadores do setor bancário. O setor de serviços teve maior representação, seguidos pelo setor industrial, conforme a sugestão do DIEESE em relação à proporção de trabalhadores empregados por setor da atividade econômica. Juntos (serviço e indústria), eles

obtem 82 membros ou 56,16% do total.

Em relação à metodologia de funcionamento, definiu-se que quando não há consenso, as normas de funcionamento do FNT estabelecem que a decisão final cabe ao governo. A grande crítica de parte importante dos sindicatos é que não houve discussão das propostas na base e que a discussão ficou centralizada pelas centrais. As confederações, com uma posição histórica contrária a mudanças na estrutura sindical criaram um fórum paralelo, o Fórum Social dos Trabalhadores (FST) como forma alternativa para expressar suas posições. É importante registrar também que houve forte oposição às reformas previdenciária, sindical e trabalhista por parte da Coordenação Nacional de Lutas (CONLUTAS), embrião de central sindical formada a partir de 2004 por sindicalistas dissidentes da CUT, e animada por partidos políticos como o Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU) e correntes políticas dissidentes do PT que deram origem ao PSOL. Na realidade, todo um processo de reorganização político-sindical teve início no país com a chegada do PT ao governo central e as (contra) reformas defendidas e executadas pelo governo desde então. Dal Molin (2011) relata em sua tese de doutoramento em torno de quais pontos se estabeleceram os conflitos entre as centrais e as confederações sindicais e demais segmentos do movimento sindical:

Houve tentativa de intermediação do conflito entre as centrais e as confederações na definição na bancada dos trabalhadores pelo governo, a pedido das confederações, mas não houve acordo. Mesmo assim, CUT, Força Sindical, CGT, Social Democracia Sindical (SDS) e CAT indicaram dez dirigentes de confederações de trabalhadores. A CGTB foi a única central sindical que não fez indicações. As confederações não abriram mão da defesa da unicidade sindical, das contribuições compulsórias e do poder normativo da Justiça do Trabalho, o que inviabilizou o progresso das negociações. A não inclusão das confederações sindicais no FNT foi uma estratégia do governo devido à resistência que elas demonstram em reformar a estrutura sindical brasileira. (DAL MOLIN, 2011, p. 199).

Outra crítica importante feita pelos sindicatos ao fórum refere-se ao fato de que não há o pretendido consenso entre as partes. As negociações no FNT não teriam sido capazes de eliminar a diferença de posições entre as posições de trabalhadores, empresários e governo, bem como as divergências no interior de cada um desses segmentos, já que a maioria dos representantes do governo no FNT é formada de ex-sindicalistas ligados à CUT.

A proposta do FNT institucionaliza o Conselho Nacional de Relações do Trabalho (CNRT), de representação tripartite, com a tarefa de indicar diretrizes para as políticas públicas neste campo, definir critérios para a utilização do Fundo Solidário de Promoção Social e estabelecer critérios para o enquadramento sindical de trabalhadores e empregadores.

Tanto o Relatório do FNT quanto a PEC n. 369/2005 foram construídos em torno de três grandes eixos: organização sindical, negociação coletiva e sistema de solução de conflitos.

Entre as principais mudanças propostas pelo FNT para a organização sindical, destacam-se: a necessidade de atender critérios de representatividade dos trabalhadores e empresas por ramo de atividade para todos os níveis de representação, a extinção do imposto sindical substituído pela contribuição dos associados e de taxa sobre a negociação coletiva, a representação sindical por local de trabalho, e a obrigatoriedade da negociação coletiva.

Pelo art. 14 do Anteprojeto de Lei de Relações Sindicais, fica resguardada a possibilidade das entidades sindicais de trabalhadores se organizarem sob a forma de central sindical, confederação, federação e sindicato em âmbito de atuação nacional, interestadual, estadual, intermunicipal e municipal. Para os sindicatos de trabalhadores serem considerados representativos, eles devem ter 20% de filiados em sua base. Os sindicatos patronais devem cumprir duas das três condições a seguir: ter 20% de filiados em sua base; a soma do capital social de seus filiados deve ser igual ou superior a 20% da soma do capital social das empresas ou unidades econômicas de seu âmbito de representação, o conjunto de seus filiados deve empregar ao menos 20% dos trabalhadores em seu âmbito de representação.

A legislação proposta pelo FNT confere um peso superior ao que tinham antes às centrais sindicais, que para se estabelecerem possuíam prazo de 60 meses, e deveriam ser representativas, o que significava atender a três desses quatro requisitos:

1. A Central Sindical deverá contar com sindicatos reconhecidos em pelo menos 18 (dezoito) Estados da Federação, contemplando as cinco regiões do país;
2. Dentre os 18 (dezoito) Estados da Federação com representação da Central Sindical, em pelo menos 9 (nove) a soma de trabalhadores empregados sindicalizados nos Sindicatos pertencentes à Central Sindical deve ser igual ou superior a 15% da soma dos trabalhadores empregados em cada um desses Estados;
3. A soma dos trabalhadores empregados sindicalizados nos Sindicatos pertencentes à Central Sindical deve ser igual ou superior a 22% da soma dos trabalhadores empregados nas bases de representação de seus sindicatos;
4. Em pelo menos 7 (sete) setores econômicos, previstos na legislação, a soma dos trabalhadores empregados sindicalizados nos Sindicatos pertencentes à Central Sindical deve ser igual ou superior a 15% da soma dos trabalhadores empregados em cada um desses setores econômicos em âmbito nacional. (FNT, 2004, p. 30-31).

As centrais podem criar ou reconhecer confederações, federações e sindicatos de representação coletiva dos trabalhadores podendo inclusive criar sindicatos, que lhes serão vinculados, mesmo que não atendam ao critério de representatividade dos trabalhadores. Em todos estes casos a representação será derivada. Mas para que isso seja possível, a entidade

que criar outra, de nível inferior, terá que se manter representativa, a menos que ela própria retire sua representatividade de outra superior.

Isto implica em alterações na composição e no gerenciamento administrativo dos recursos destinados à manutenção da organização sindical, pois induz à concentração dos sindicatos em centrais, possibilitando negociações em nível nacional por ramos de atividade. Isso porque as centrais sindicais e os sindicatos existentes que atendem aos critérios de representatividade adquirem uma inserção institucional que juntamente com o fortalecimento financeiro podem vir dificultar o surgimento de outras forças representativas da organização coletiva dos trabalhadores.

Na PEC n. 369/2005, há a conjugação de princípios que derivam da unicidade com princípios pluralistas de organização sindical. Por um lado, a unicidade pode permanecer através da salvaguarda para a manutenção do sindicato (único), que hoje detém o monopólio da representação, se assim o sindicato decidir através de votação em assembleia. Por outro lado, a pluralidade pode se instalar no momento em que se abre a possibilidade de existência de mais de uma entidade no mesmo âmbito de representação, como o município, por exemplo.

Pela PEC, os trabalhadores e os empregadores têm o direito de constituir suas entidades sindicais, sem autorização prévia, cabendo ao MTE o reconhecimento da entidade sindical. Galvão (2005) afirma, num tom mais crítico, que o projeto não assegura liberdade plena de organização sindical, tampouco autonomia perante o Estado, aumentando ainda mais as formas de intervenção estatal. Essa intervenção ocorre através dos rígidos critérios de representatividade para que as entidades possam ter existência legal. É o Estado, por meio do CNRT, que reconhecerá as entidades sindicais. Embora o CNRT seja um organismo tripartite e paritário, será instalado no Ministério do Trabalho e Emprego, o que lhe confere um caráter estatal. O Conselho Nacional de Relações de Trabalho é composto de cinco titulares e cinco suplentes de trabalhadores indicados pelas centrais sindicais; de empregadores indicados pelas confederações; e do governo, indicados pelo Ministério do Trabalho e do Emprego. O governo será sobre-representado, pois participará das duas Câmaras bipartites que serão criadas para deliberar questões específicas referentes às entidades de trabalhadores e empregadores.

A intervenção estatal também é reafirmada na definição de um estatuto padrão para os sindicatos com direito de representação exclusiva. Essa prerrogativa também é atribuída ao CNTR, que pode cancelar a exclusividade de representação em caso de descumprimento das condições para o exercício desse direito. O sindicato que perder o direito à representação exclusiva pode passar a sofrer concorrência de outras entidades que disputarão o mesmo

âmbito de representação.

Quanto ao financiamento das entidades sindicais, o Anteprojeto de Lei que acompanha a PEC n. 369/05, extingue a contribuição assistencial e estabelece a extinção progressiva do imposto sindical, três anos para organizações de trabalhadores, cinco para organizações patronais, enquanto que a PEC determina a extinção da contribuição confederativa. As contribuições compulsórias são substituídas pela contribuição de negociação coletiva, que é uma contribuição compulsória e deverá ser aprovada em assembleia. O teto máximo para o valor da contribuição é de 1% da remuneração do trabalhador no ano anterior, para entidades de trabalhadores, e 0,8% do capital social da empresa para entidades patronais.

Na PEC n. 369/2005, há a manutenção do princípio constitucional que veda a dispensa de empregado sindicalizado a partir do registro da candidatura a cargo de direção ou representação sindical e, se eleito, ainda que como suplente, até um ano após o final do mandato, salvo se cometer falta grave nos termos da lei. Há ainda proteção contra dispensa arbitrária e transferência unilateral para até 81 dirigentes na central sindical, para o mesmo número na confederação, na federação e no sindicato. Respeitados esses limites, nas empresas do respectivo âmbito de representação de cada entidade sindical, poderá haver pelo menos um dirigente estável a cada 200 ou fração superior a 100 trabalhadores, que poderá ser ampliada mediante acordo com o empregador sendo que os dirigentes afastados do trabalho, a pedido da entidade sindical, serão remunerados pela entidade, salvo acordo com o empregador.

Sobre a negociação coletiva, firmou-se que esta pode ser realizada em diversos âmbitos, que vão desde a empresa, quando a negociação poderá ser feita pelo organismo de representação dos trabalhadores no local de trabalho, até o nível nacional pelas centrais, federações ou confederações.

O instrumento coletivo terá plena eficácia jurídica, como já acontece. O prazo de vigência será de até três anos, ao fim dos quais haverá prorrogação automática por 90 dias – prazo que poderá ser prorrogado por acordo. No caso de persistência do impasse, introduz-se a arbitragem privada. Na impossibilidade disso recorre-se à arbitragem pública da Justiça do Trabalho.

Quanto ao conteúdo da negociação coletiva, o documento da Comissão de Sistematização do FNT afirma que o novo marco normativo da negociação coletiva deve considerar a realidade dos setores econômicos, das empresas ou das unidades produtivas, e as necessidades dos trabalhadores, ressalvados os direitos definidos em lei como inegociáveis. O anteprojeto de lei eliminava a data-base da negociação coletiva e estabeleceu como tarefa do Estado a promoção do diálogo por meio de negociações tripartites, que seriam conduzidas

pelas centrais sindicais e confederações patronais. A participação na negociação é obrigatória, fixando que a recusa reiterada em negociar pode levar à perda da personalidade sindical. Caso haja pluralidade sindical, todas as entidades podem participar da negociação, sendo que a comissão deve ser formada proporcionalmente à representatividade de cada entidade envolvida. A celebração de acordo não é obrigatória.

Se não houver entidade sindical disposta a negociar, os trabalhadores podem deliberar diretamente. Do contrário, a negociação coletiva só poderá ser realizada, do lado dos trabalhadores, por entidades sindicais que os representem. Do lado patronal, poderá ser firmada por empresas ou unidades produtivas. No que toca ao sistema de solução de conflitos, em caso de greve, os meios de solução deverão ser a conciliação, a mediação e a arbitragem. A Justiça do Trabalho poderá julgar os conflitos de natureza jurídica. Quanto aos conflitos de natureza econômica, só poderá atuar como árbitro mediante o requerimento de ambas as partes.

Galvão (2005) aponta que o texto impõe tantas restrições ao direito de greve que na prática, o inviabiliza: é necessário comunicar o empregador com antecedência mínima de 72 horas; é obrigatório assegurar a continuidade de serviços não apenas em atividades essenciais, mas também naquelas cuja paralisação resulte em danos a pessoas ou prejuízo irreparável para deterioração irreversível de bens (art. 113), permitindo ao empregador contratar temporariamente trabalhadores para assegurar a manutenção dos serviços mínimos.

A intervenção da Justiça do Trabalho no julgamento de conflitos coletivos de interesses é dificultada, já que deverá ser acionada em comum acordo entre as partes. Embora o projeto exclua os servidores públicos, os artigos referentes à organização sindical serão aplicados temporariamente a essa categoria, até que seja aprovada uma lei específica para regular a organização e o funcionamento de suas entidades, as formas de negociação coletiva e o direito de greve.

O quadro 4 ajuda a visualizar as mudanças que a PEC n. 369/2005 se propõe a implementar na legislação ao comparar a redação atual da Constituição Federal de 1988 com a redação da PEC n. 369/2005:

**Quadro 4 - Reforma Sindical – Comparativo entre a redação atual da Constituição Federal de 1988 e a redação da PEC n. 369/2005**

**Redação da Constituição Federal de 1988**

**Redação da PEC n. 369/2005**

Art. 8º. É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:

Art. 8º. É assegurada a liberdade sindical, observando o seguinte:

I - a lei não poderá exigir autorização do Estado para a fundação de sindicato, ressalvado o registro no órgão competente, vedadas ao Poder Público a interferência e a intervenção na organização sindical;

II - é vedada a criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial, que será definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados, não podendo ser inferior à área de um Município;

III - ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas;

IV - a assembléia geral fixará a contribuição que, em se tratando de categoria profissional, será descontada em folha, para custeio do sistema confederativo da representação sindical respectiva, independentemente da contribuição prevista em lei;

V - ninguém será obrigado a filiar-se ou a manter-se filiado a sindicato;

VI - é obrigatória a participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho;

VII - o aposentado filiado tem direito a votar e ser votado nas organizações sindicais;

VIII - é vedada a dispensa do empregado sindicalizado a partir do registro da candidatura a cargo de direção ou representação sindical e, se eleito, ainda que suplente, até um ano após o final do mandato, salvo se cometer falta grave nos termos da lei.

Parágrafo único. As disposições deste artigo aplicam-se à organização de sindicatos rurais e de colônias de pescadores, atendidas as condições que a lei estabelecer.

Art. 11. Nas empresas de mais de duzentos empregados, é assegurada a eleição de um representante destes com a finalidade exclusiva de promover-lhes o entendimento direto com os empregadores.

Art. 37. ....

VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei

I - o Estado não poderá exigir autorização para fundação de entidade sindical, ressalvado o registro no órgão competente, vedadas ao Poder Público a interferência e a intervenção nas entidades sindicais;

II - O Estado atribuirá personalidade sindical às entidades que, na forma da lei, atenderem a requisitos de representatividade, de participação democrática dos representados e agregação que assegurem a compatibilidade de representação em todos os níveis da negociação coletiva;

III - às entidades sindicais cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais no âmbito da representação, inclusive em questões judiciais e administrativas;

IV - a lei estabelecerá o limite da contribuição em favor das entidades sindicais que será custeada por todos os abrangidos pela negociação coletiva, cabendo à assembléia geral fixar seu percentual, cujo desconto, em se tratando de entidade sindical de trabalhadores, será efetivado em folha de pagamento;

V- A contribuição associativa dos filiados à entidade sindical será descontada em folha de pagamento.

Redação mantida como inciso VI - VI - ninguém será obrigado a filiar-se ou a manter-se filiado a sindicato;

Redação mantida como inciso VII - VII - é obrigatória a participação das entidades sindicais na negociação coletiva;

Redação mantida como inciso VIII - VIII - o aposentado filiado tem direito a votar e ser votado nas organizações sindicais;

Redação como inciso IX

Redação mantida

Art. 11. É assegurada a representação dos trabalhadores nos locais de trabalho, na forma da lei.

Art. 37. ....

VII - a negociação coletiva e o direito de greve serão exercidos nos termos e nos limites definidos em lei

específica;

Art. 114. Compete à Justiça do Trabalho processar e julgar:

II - as ações que envolvam exercício do direito de greve; Redação mantida.

I - as ações oriundas da relação de trabalho, abrangidos os entes de direito público externo e da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; Redação mantida.

III - as ações sobre representação sindical, entre sindicatos, entre sindicatos e trabalhadores, e entre sindicatos e empregadores; III - as ações sobre representação sindical, entre entidades sindicais, entre entidades sindicais e trabalhadores, e entre entidades sindicais e empregadores;

IV - os mandados de segurança, habeas corpus e habeas data, quando o ato questionado envolver matéria sujeita à sua jurisdição; V - os conflitos de competência entre órgãos com jurisdição trabalhista, ressalvado o disposto no art. 102, I, o; VI - as ações de indenização por dano moral ou patrimonial, decorrentes da relação de trabalho; VII - as ações relativas às penalidades administrativas impostas aos empregadores pelos órgãos de fiscalização das relações de trabalho; VIII - a execução, de ofício, das contribuições sociais previstas no art. 195, I, a, e II, e seus acréscimos legais, decorrentes das sentenças que proferir; IX - outras controvérsias decorrentes da relação de trabalho, na forma da lei. Redações Mantidas.

§ 1º - Frustrada a negociação coletiva, as partes poderão eleger árbitros. Redação mantida.

§ 2º Recusando-se qualquer das partes à negociação coletiva ou à arbitragem, é facultado às mesmas, de comum acordo, ajuizar dissídio coletivo de natureza econômica, podendo a Justiça do Trabalho decidir o conflito, respeitadas as disposições mínimas legais de proteção ao trabalho, bem como as convencionadas anteriormente. § 2º Recusando-se qualquer das partes à arbitragem voluntária, faculta-se a elas, de comum acordo, na forma da lei, ajuizar ação normativa, podendo a Justiça do Trabalho decidir o conflito, respeitadas as disposições mínimas legais de proteção ao trabalho, bem como as convencionadas anteriormente.

§ 3º Em caso de greve em atividade essencial, com possibilidade de lesão do interesse público, o Ministério Público do Trabalho poderá ajuizar dissídio coletivo, competindo à Justiça do Trabalho decidir o conflito. § 3º Em caso de greve em atividade essencial, o Ministério Público do Trabalho tem legitimidade para ajuizamento de ação coletiva quando não forem assegurados os serviços mínimos à comunidade ou assim exigir o interesse público ou a defesa da ordem jurídica.

Fonte: Dal Molin (2011).

Uma das medidas centrais das alterações promovidas pela contrarreforma do Estado nos mandatos de Lula da Silva foi a aprovação da lei das PPP. A Lei n. 11.079/2004, que

instituiu as parcerias público-privadas, está inserida na lógica de transferência das responsabilidades do setor público para o setor privado que vem desde a contrarreforma do Estado de Bresser Pereira.

O principal argumento do governo para a aprovação da lei foi o da falta de recursos do Estado para os investimentos necessários nas áreas sociais, apresentando as PPP como uma panaceia para resolver os problemas de investimento e gestão em saúde educação e demais áreas consideradas de atuação não-exclusivas por parte do Estado. Em seu art. 2º, a referida lei define parceria público-privada como “o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa”. Até então, o contrato administrativo por concessão era regido pela Lei n. 8.987/1995. Basicamente, essa lei delegava à iniciativa privada responsabilidades do Estado, e, em contrapartida, as empresas poderiam cobrar tarifas dos usuários do respectivo serviço. Usuários estes que, aliás, já pagam por esses serviços através dos impostos. É o caso, por exemplo, dos pedágios que se pagam às empresas privadas para usar estradas pelas quais também se paga ao governo. Essa é a concessão comum, na qual o contribuinte paga duas vezes pelo mesmo serviço, e o Estado se desresponsabiliza de suas obrigações.

A grande novidade das PPP é a concessão patrocinada, que é muito parecida com a concessão comum, com o adicional de um pequeno detalhe: além de a empresa que construiu a estrada poder cobrar tarifas dos usuários, ela ainda vai receber uma contrapartida pecuniária do governo. Contrapartida esta, mais uma vez, paga pelo contribuinte, que, na realidade, estará pagando três vezes pelo mesmo serviço. Difícil de acreditar, mas o § 1º do art. 2º da Lei n. 11.079/2004 não deixa dúvidas: “Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado”. (BRASIL, 2007)

A promiscuidade da relação entre o público e o privado estabelecida é tamanha que está previsto em lei que o dinheiro para os investimentos poderá vir do governo, que emprestará à iniciativa privada para que esta possa lucrar fazendo obras ou prestando serviços que o governo alega que não ter verbas para fazer. Isso ocorre porque praticamente grande parte dos investimentos privados realizados no Brasil são financiados pelo BNDES, isto é, com dinheiro público. A lei permite que 70% dos investimentos privados sejam financiados pelo próprio Estado.

Na verdade, este limite pode ser extrapolado, desde que haja autorização do Poder Legislativo. Está lá, no art. 10, § 3º da Lei n. 11.079/2004: “As concessões patrocinadas em

que mais de 70% (setenta por cento) da remuneração do parceiro privado for paga pela Administração Pública dependerão de autorização legislativa específica”. Essa porcentagem é acrescida de 10% nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e mais 10% quando as “contribuições de capital” forem realizadas por fundos de pensão, empresas públicas ou sociedades de economia mista controladas pela União. Nem sequer esses limites constavam do projeto de lei original enviado ao Congresso.

As PPP são um modelo de investimento com lucro seguro, a partir de recursos públicos, sob o comando privado. Contudo, as empresas privadas preferem não se arriscar a entrar em negócio tão duvidoso. Não se pode oferecer quaisquer riscos a elas, e para oferecer-lhes toda a segurança possível, o governo lhes garante a precedência de pagamentos através do Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas (FGP), um fundo constituído com recursos e ativos da União, de modo que o governo não possa utilizar o dinheiro para nenhum outro propósito que não as PPP.

O professor de Direito Administrativo da UFF e da FGV Pedro C. Raposo Lopes (2005), numa análise jurídica das PPP, no documento elaborado pelo Grupo de Trabalho sobre a Reforma Universitária da Universidade Federal da Bahia, aponta ainda outras falhas na Lei n. 11.079/2004. Uma delas é quanto à modalidade de “concessão administrativa”, que “nada mais são que pura prestação de serviços à Administração Pública, não se instaurando, por intermédio delas, a relação jurídica triangular ínsita às concessões”.

Uma inovação da Lei n. 11.079/2004 é a criação do conceito da sociedade de propósito específico, “a pessoa jurídica que deverá ser constituída antes da celebração do contrato, incumbida de implantar e gerir o objeto da parceria”, o que acaba criando outra confusão: “o concessionário de serviço público (que é quem figurará no contrato de parceria) será pessoa diversa da executora do serviço (sociedade de propósito específico). Como a execução de serviço público por particulares só pode dar-se mediante permissão ou concessão, por força de ditame constitucional (art. 175), parece-nos que, na verdade, a real executora dos serviços concedidos será uma sociedade de mera participação do Estado (uma quase-estatal) que não celebrou contrato com a Administração Pública e que não participou do necessário prévio certame”.

As principais condições que a Lei n. 10.079/2004 estabelece para a realização dos contratos de parcerias público-privadas são: valor mínimo de 20 milhões de reais por projeto; período mínimo de 5 e máximo de 35 anos, incluindo eventual prorrogação; limite de gastos de 1% em relação à receita líquida da União, Estados e Municípios; e a vedação de celebração de contrato de parceria público-privada que tenha como objeto único o fornecimento de mão-

de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública.

Foi também estabelecida a opção pela arbitragem para a resolução de conflitos. Por esse mecanismo, partes privadas em desacordo podem resolver disputas sem recorrer à Justiça, indicando especialistas para servirem como "juizes", o que não deixa de ser mais uma forma de desresponsabilização do Estado.

De tudo isso, a conclusão a que se pode chegar é que as parcerias público-privadas estabelecem uma relação promíscua entre o público e o privado, misturando-os e confundindo-os a tal ponto que aquele passa a ser totalmente subjugado por este. É o capitalismo sem risco. Um sistema no qual o Estado empresta dinheiro à iniciativa privada para esta prestar serviços de responsabilidade do Estado, cobrar tarifas dos usuários e ainda receber pagamento do Estado por isso, só pode ser considerado uma aberração. Não é à toa que o grande lobby responsável pela aprovação das PPP veio das grandes empreiteiras e dos fundos de pensão. As PPP, na prática, possibilitam a pura e simples transferência de recursos públicos e de responsabilidades para a iniciativa privada.

A aprovação das PPP deu impulso à criação das Fundações Estatais de Direito Privado, um mecanismo encontrado pelo governo Lula para repassar a gestão dos hospitais públicos, notadamente os hospitais universitários, para a iniciativa privada. O projeto de lei das Fundações - apesar de ter sido recusado pelo Conselho Nacional de Saúde - foi ampliado com as contribuições do deputado Pepe Vargas (PT-PR), que introduziu um texto substitutivo ao Projeto de Lei Complementar (PLC) das Fundações Estatais de Direito Privado n. 92/2007.

Trata-se de um projeto que foi proposto pelo governo federal, mais precisamente pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, através da Secretaria de Gestão e em parceria com o Ministério da Saúde. No início de 2007, o grupo de trabalho constituído pela Secretaria de Gestão do MPOG, como resultado dos estudos realizados em parceria com a Secretaria de Atenção à Saúde do Ministério da Saúde, concluiu a elaboração de um Anteprojeto de Lei Complementar que definiu as áreas de atuação das fundações instituídas pelo poder público sob o regime de direito privado, além de um Anteprojeto de Lei Ordinária que estabeleceu normas gerais para criação de Fundações Estatais.

A Fundação Estatal insere-se na estrutura do Estado como uma categoria jurídica da administração pública indireta, ao lado das autarquias e das empresas estatais. A contratação do quadro de funcionários somente poderá acontecer via concurso público, ainda que o regime de trabalho dos concursados não seja o estatutário, mas regido pela Consolidação das Leis do Trabalho. As regras de licitação deverão ser respeitadas. A Fundação Estatal está submetida à supervisão ministerial e ao controle do Tribunal de Contas da União (TCU), além

de possuir um Conselho Social, de natureza consultiva, composto por representantes da sociedade civil, que elege um membro para participar do Conselho de Administração da entidade. A Fundação Estatal não é uma entidade, a rigor, privada, pois está dentro do próprio Estado, é administração pública: patrimônio público personalizado segundo as regras do direito privado para prestar serviços públicos. Pela lei, as atividades-fim das Fundações são: educação, saúde, cultura, desporto, assistência social, entre outros, ou seja, aquelas atividades consideradas não exclusivas do Estado, segundo a Reforma Gerencial de Bresser Pereira, nos anos 1990. A lei que autorizar a criação de uma Fundação Estatal deverá definir: sua finalidade e objetivos institucionais; o patrimônio que lhe será transferido ou doado; suas fontes de receitas; o contrato estatal de serviços a ser firmado com o poder público; entre outros. (BRASIL, 2007)

A Secretaria de Gestão define Fundação como um patrimônio destinado a servir, sem visar lucro, a uma causa de interesse público ou a uma finalidade social, o qual adquire personalidade jurídica. As características básicas de uma Fundação são: a figura do instituidor, o fim social da entidade e a ausência de fins lucrativos (BRASIL, 2007). Porém, no modelo aprovado pela legislação em vigor, as Fundações Estatais poderão – para gerar recursos adicionais – vender outros serviços que não os prestados “exclusivamente” ao poder público, estabelecer convênios para a realização de estudos e pesquisas e, inclusive, aplicar suas receitas no mercado financeiro. Meneghetti (2008) sintetiza bem os objetivos e a razão de ser da proposta:

O objetivo da criação das Fundações Estatais parece não diferir substancialmente das intenções da “reforma” do Estado na era FHC. Ou seja: constituir um formato institucional adequado às áreas do Estado que exercem “atividades não-exclusivas” e atuam em “regime de concorrência com a iniciativa privada”, buscando um modelo de maior “autonomia e flexibilidade de gestão”, em nome da “eficácia e eficiência” das ações do governo. Segundo o Ministério do Planejamento, o poder público poderá instituir Fundações Estatais para o desenvolvimento de atividades que: a) não tenham fins lucrativos; b) não sejam exclusivas do Estado; c) não exijam o exercício do poder de autoridade (Brasil, 2007). As áreas de atuação já conhecemos desde os anos 1990: saúde, educação, assistência social, ciência e tecnologia, meio ambiente, cultura, desporto, previdência complementar do servidor público, dentre outras. (MENEGETTI, 2008, p. 106).

O governo argumenta que a Fundação Estatal, embora seja entidade de direito privado, difere daquelas entidades da sociedade civil que estabelecem relações de parceria – termos de parceria e contratos de gestão – com o Estado, a exemplo das OS e das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). A defesa seria sustentada pela

ideia de que a Fundação Estatal enquadraria-se dentro administração pública, com responsabilidade pública, seus agentes seriam empregados públicos, dentro do Estado, portanto. Meneghetti (2008) contrapõe-se a essa argumentação, em sua análise, afirmando que:

As concepções são as mesmas: atividades não-exclusivas do Estado, exercício do poder de autoridade, regime de concorrência com a iniciativa privada, flexibilidade de gestão, eficácia e eficiência, etc. Subjacente, ainda, está a idéia de que o Estado – ou a administração pública direta – não funciona ou funciona mal, o que nos faz lembrar da “crise endógena”. Pior que isso, pouco se faz referência, no Projeto Fundação Estatal, aos direitos sociais, ao papel do Estado na área social, à universalidade e gratuidade das políticas sociais, às enormes necessidades da população brasileira. Os aspectos jurídicos parecem muito mais importantes, já que ocupam a maior parte do debate. (MENEGHETTI, 2008, p. 107).

A mudança no regime de trabalho do pessoal das Fundações Estatais de Direito Privado, como já mencionado, se dá pela CLT e não pelo Regime Jurídico Único, o que representa uma alteração substantiva nos direitos trabalhistas e sindicais dos trabalhadores vinculados às Fundações, como, por exemplo, está a ocorrer com a impantação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH) que está sendo chamada a gerir os Hospitais Universitários em todo o Brasil devido à crise de financiamento público para esta finalidade no interior das IFE. A Fundação Estatal de direito privado não é “afetada” pela liminar do Supremo Tribunal Federal que restabeleceu a obrigatoriedade do Regime Jurídico Único na contratação de servidores. Assim, o regime jurídico de pessoal da Fundação Estatal seria, no entendimento do governo federal – tanto agora, com Lula, quanto antes, com FHC – mais próprio e adequado aos órgãos públicos que atuam em “regime de concorrência com a iniciativa privada”. Os funcionários das Fundações Estatais regidos pela CLT não tem estabilidade e são remunerados com valores de mercado, quer dizer, abaixo dos salários de muitos de seus colegas de trabalho que são regidos pelo Regime Jurídico Único.

Em resumo, ainda que a natureza político-jurídica das Fundações Estatais de Direito Privado não seja idêntica ao Programa de Publicização de Bresser Pereira/Fernando Henrique Cardoso, a ideia subjacente aos dois modelos é a de que o serviço público estatal (e os servidores também) é lento, burocrático e ineficiente por sua própria essência. Para resolver esses “problemas” de lentidão, excesso de burocracia e ineficiência, a saída apontada pela contrarreforma de Lula da Silva é a mesma do governo anterior: incorporar da administração pública, mormente nos setores considerados não estratégicos, como saúde e educação, o *modus operandi* e o *ethos* das empresas privadas e do mercado, isto é, um regime de trabalho

instável para os funcionários e a livre concorrência na oferta do serviço.

Há ainda uma outra dimensão fundamental da contrarreforma do Estado aprofundada nos anos 2000 que tem a ver com a ampliação das políticas sociais compensatórias paralelamente à implementação do ajuste fiscal. Esta orientação macroeconômica para as políticas sociais se deu em acordo com o que é preconizado com o Banco Mundial.

Druck e Filgueiras (2007) afirmam que as duas faces do governo Lula foram exatamente o ajuste fiscal macroeconômico e as políticas sociais compensatórias. Há uma política de ajuste fiscal permanente há vários anos, colocada em prática a partir do governo Cardoso, e mantido durante os governos Lula da Silva, a política social foi se transformando em sinônimo de política social focalizada, voltada para os mais pobres e miseráveis – com a criação de programas de complementação de renda. Implementada ainda de forma tímida pelos governos de Cardoso, tal política vai ser ampliada e aprofundada pelo governo Lula da Silva, que lhe dá continuidade sob os aplausos do Banco Mundial. Uma outra vertente (secundária) da política social, também bem ao gosto do Banco Mundial, são os programas de micro-crédito, dirigidos a determinados segmentos sociais pobres (mas não miseráveis), com o objetivo de integrá-los ao mercado. No entanto, como é praxe no Brasil, são extremamente limitados e não têm maior relevância; na verdade, são dirigidos para atividades tradicionais (precárias) que acabam não conseguindo se auto-sustentar na competição intercapitalista. Esses programas, como se sabe, não conseguem incluir de forma permanente e estrutural. O maior exemplo desse tipo de política, como já citado neste tópico, é o Programa Bolsa Família (PBF). Em artigo no sítio do Banco Mundial denominado “Bolsa Família: Uma revolução silenciosa”, a instituição relata como apóia o programa:

O PBF, que conta com o apoio técnico e financeiro do Banco Mundial, é apontado como uma das principais razões para os importantes resultados sociais atingidos pelo Brasil nos últimos anos. O Programa é uma iniciativa social inovadora do Governo brasileiro, e chega a 13 milhões de famílias, mais de 50 milhões de pessoas, grande parte da população de baixa renda do país. O modelo surgiu no Brasil há mais de uma década e vem sendo aprimorado desde então. Famílias pobres com filhos recebem em média R\$ 70 em repasses diretos e se comprometem a manter as crianças na escola e a cumprir com diversos controles nos serviços de saúde disponíveis. Assim, o Bolsa Família tem dois importantes resultados: ajuda a diminuir a pobreza atual e ao mesmo tempo incentiva o investimento das famílias em seus filhos, rompendo o ciclo de transmissão e diminuindo a pobreza futura<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> Disponível em: <http://www.worldbank.org/pt/news/feature/2010/05/27/br-bolsa-familia>. Acesso em 15 de julho de 2015.

No Relatório do BM 63731-BR publicado em setembro de 2011, denominado de Estratégia de Parceria para o País (sigla em inglês CPS - *Country Partnership Strategy*) – exercícios fiscais 2012 a 2015, é exposta a parceria estabelecida entre o governo brasileiro e o Banco e o entusiasmo da instituição com a política econômica e social implementada tendo o Bolsa Família como o carro-chefe:

O Governo Federal reconheceu a parceria do Banco Mundial e a sua flexibilidade em mudar o foco para os governos subnacionais durante o período da CPS anterior, em resposta às mudanças da perspectiva de desenvolvimento do Brasil e em coordenação com as prioridades do Governo – principalmente no apoio à estrutura da Lei de Responsabilidade Fiscal. O governo também ressaltou o valor das contribuições financeiras e de transferência de conhecimento aos programas prioritários e solicitou que esse enfoque conjunto seja mantido na nova CPS. Entre os exemplos, podemos citar o apoio técnico e financeiro ao programa de transferência monetária condicionada *Bolsa Família*, o apoio à elaboração de componentes selecionados do programa de investimentos públicos *PAC* (p. ex.: nas áreas de financiamento habitacional de baixa renda e energia renovável) e contribuições para o desenvolvimento da estratégia do Brasil para atenuar a mudança do clima e melhorar a gestão de riscos de desastres. (BANCO MUNDIAL, 2011, p. 61).

A defesa das políticas sociais compensatórias, de tipo focalizada, como o Programa Bolsa Família, aparece em vários documentos do Banco Mundial, bem como a referência à colaboração da instituição com o governo brasileiro e demais governos de outros países. Trata-se de uma orientação global do BM para os mais diversos países com o intuito de tentar garantir, ao mesmo tempo, o equilíbrio fiscal ao sabor da ortodoxia neoliberal e a redução da miséria como forma de administrar a pobreza. No documento do Banco Mundial de 2005 denominado “O desenho e a implementação dos sistemas de focalização familiar: lições da América Latina e dos Estados Unidos”, a estratégia da focalização é ressaltada:

A focalização de transferências sociais para os pobres tornou-se uma prioridade em diversos países em desenvolvimento nas últimas duas décadas como uma resposta a restrições fiscais e a mudanças políticas, de maneira a melhorar a efetividade de programas voltados para a redução da pobreza. O motivo principal para a focalização é garantir que recursos limitados de programas atinjam principalmente os pobres e que os pobres, ou subgrupos da pobreza, não sejam excluídos. (CASTAÑEDA; LINDERT, 2005, p. 08).

Neste contexto, combinam-se perfeitamente a flexibilização e precarização do trabalho e as políticas focalizadas e flexíveis de combate à pobreza. Ambas regidas pela mesma lógica, qual seja, do curto prazo, do imediatismo inconsequente, de intervenções

pontuais e precárias que, para não se contrapor ‘à ordem econômica neoliberal’ e às determinações do Banco Mundial, subordinam-se ao reino da volatilidade, sem mudar e intervir sobre as causas estruturais dos problemas fundamentais da sociedade brasileira. Assim, também na política social, o governo Lula aprofundou o modelo herdado do governo anterior, levando-o às suas últimas consequências. De fato, os programas sociais focalizados, tanto do ponto de vista dos montantes transferidos quanto do número de famílias atingidas, assumiram uma dimensão nunca antes vista. Portanto, o programa não se configura como renda mínima, pois além de não ser universal, também não é constitucional e nem seu valor guarda relação com as necessidades mínimas reais de sobrevivência da família e das pessoas: o salário mínimo, de acordo com o DIEESE<sup>37</sup>, deveria ser, atualmente (junho de 2015), de R\$ 3.299,66 para uma família de quatro pessoas (dois adultos e duas crianças), mais de 4 vezes o valor do salário mínimo de R\$ 788,00.

Embora haja uma contribuição do “Bolsa Família” na pequena melhora da distribuição de renda entre os trabalhadores e na redução conjuntural da pobreza, a responsabilidade maior por esses resultados se deve, fundamentalmente, aos direitos sociais básicos da seguridade social, que têm como valor de piso o salário mínimo. (DELGADO, 2006; LAVINAS, 2006).

O Programa Bolsa Família se constitui, de fato, numa política assistencialista e clientelista e, portanto, manipulatória do ponto de vista político, em particular em se tratando do seu público alvo: uma massa de miseráveis desorganizada e sem experiência associativa e de luta por seus direitos. A renda por ele transferida às famílias não se constitui num direito social, podendo ser reduzida e/ou retirada a qualquer momento, ao sabor dos interesses de cada governo – bem ao gosto da política fiscal liberal-ortodoxa, que não concorda com nenhuma vinculação orçamentária entre receita e despesa; com exceção, obviamente, do pagamento dos juros da dívida pública (a lei de ‘Responsabilidade Fiscal’ tem exatamente esse objetivo).

As agências multilaterais – FMI, BM, BID – têm reconhecido, nos últimos anos, os “malefícios da globalização” e a ineficácia das medidas de ajuste estrutural para os países periféricos. Admitem, agora, que o crescimento econômico, por maior que possa vir a ser, não é suficiente para reduzir a pobreza e promover o desenvolvimento social. Daí que a diretriz proposta pelos organismos internacionais para as políticas sociais é a focalização na pobreza extrema, estimulando programas sociais compensatórios destinados ao cidadão-pobre, com

---

<sup>37</sup> Retirado do sítio: <http://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html> Acesso em 15 de julho de 2015.

renda abaixo da linha de pobreza. A palavra de ordem passou a ser “equidade”, isto é, não igualdade.

Assim, ao absorver as demandas derivadas do agravamento das condições de vida e trabalho da população brasileira através de políticas compensatórias, como é o caso da Assistência Social, o Estado brasileiro encontra solo fértil no âmbito internacional, posto que o fundamento último dessa política não está distante da noção de equidade das agências internacionais. (MOTA *et al.*, 2006, p. 169).

Mota *et al.* (2006) consideram a ocorrência de dois processos concomitantes: a) privatização e mercantilização de alguns serviços sociais, a exemplo dos planos privados de saúde e do sistema de previdência complementar, consolidando a figura do cidadão-consumidor; b) expansão de programas sociais compensatórios de combate à pobreza, como os programas de transferência de renda, voltados para o cidadão-pobre. Ou seja, é o desmonte de políticas sociais de caráter universal, como a política de saúde, e a ampliação da assistência social, mais propensa ao argumento da “equidade”. Os autores criticam, então, a adoção da assistência social como principal estratégia de enfrentamento das desigualdades sociais, sob pena dela estar assumindo a condição de “política estruturadora” das demais políticas sociais.

Como sugere o Banco Mundial, elas não desenvolvem o país, mas impedem sua população pobre de morrer de fome [...]. Mantêm a aparência de que o governo se interessa pelo povo, quando seu interesse real está voltado para o capital financeiro. (FREITAS, 2007)

Ou seja, o governo Lula da Silva em sua contrarreforma do Estado não alterou o essencial da política econômica, cujo eixo central esteve na transferência de riquezas do setor produtivo (sobretudo do capital e do trabalho) para os segmentos rentistas da economia capitalista, substancialmente bancos e fundos de pensão. Ele manteve a lógica perversa dos governos neoliberais que atacam as políticas sociais públicas e a legislação social (daí a satanização da Constituição Federal de 1988), vendo nelas obstáculos para o crescimento “sustentável e estável”. Daí a necessidade de reformas – a trabalhista, a sindical, a da Previdência e a universitária, e o ataque aos serviços (e aos servidores) públicos, com degradação das condições de trabalho, arrocho salarial e a conseqüente precarização dos serviços prestados” (BRAZ, 2007, p. 57).

No âmbito da educação superior, merece destaque comentar o conteúdo do Projeto de Lei n. 7.200/2006, encaminhado pelo executivo, e que se encontra ainda em tramitação, mas que representou a forma mais acabada durante os mandatos de Lula da Silva de uma tentativa de tentar impor uma reforma mais global na legislação da educação superior por

meio de uma única lei. As *Normas Gerais do Ensino Superior*, ou o PL n. 7.200/2006, foi a quarta versão de um texto que começou a ser formulado ainda em 2003 quando o Grupo de Trabalho Interministerial comandado pelo MEC e Casa Civil iniciou a formulação de um Anteprojeto de Lei da Reforma Universitária, que passou, desde então, por muitas modificações até chegar no PL n. 7.200/2006, que teve no total 368 emendas.

Para o ANDES-SN (2006) o PL n. 7.200/2006 concebe a educação como “bem público”, cuja acepção está fortemente contaminada pela concepção presente na Contrarreforma do Estado dos governos Cardoso. Esta noção de “bem público” carrega consigo a diluição das fronteiras entre o público e o privado, uma vez que o que se entende por “público” nesta concepção não é a da natureza das instituições que ofertam as vagas no ensino superior, mas sim o fato de destinar-se ao público em geral.

Desse modo, a educação superior deixa de ser concebida como direito social, ou seja, direito de todos e dever do Estado, e passa a ser encarada como uma atraente fatia do mercado de serviços, o que fica explicitado também nas indicações referentes à articulação preferencial da pós-graduação *stricto sensu*, com demandas da política industrial e comércio exterior, segundo o inciso IV do art. 6º do PL nº 7200/06<sup>38</sup>.

Além disso, o PL n. 7.200/2006 mantém uma excessiva subdivisão da educação superior em universidades, universidades tecnológicas, faculdades e centros universitários, o que se contrapõe à defesa de “padrão unitário de qualidade” defendido pelos movimentos sociais.

O ANDES-SN (2006) chama atenção para o fato de que no art. 5º do Projeto de Lei n. 7200/2006, eleva-se a educação à distância ao mesmo patamar da educação presencial, permitindo a generalização desta modalidade de ensino, tanto no setor público quanto no setor privado.

Um ponto preocupante, que poderá ter repercussões muito nefastas, até mesmo comprometer totalmente o sistema educacional brasileiro, onde já prevalece a visão privatista e globalizante, é a ênfase que o art. 5º do PL confere à educação a distância - EaD, abrindo tal possibilidade para todos os cursos superiores, da graduação à pós-graduação *stricto sensu*, ou seja, mestrados e doutorados, atribuindo-lhe, pois, status equivalente à educação presencial em todas as situações, bastando a instituição ser credenciada pelo MEC para ministrá-la. Especialmente preocupantes são os possíveis reflexos das ações do governo em EaD para a formação de docentes. A título de atender à demanda por qualificação dos professores das redes estaduais e

---

<sup>38</sup> Citado de: ANDES-SN. *Análise do Projeto de Lei n 7200/2006: a educação superior em perigo*. Texto elaborado pelo Grupo de Trabalho de Política Educacional do ANDES. Brasília, 2006.

municipais e de suprir carências evidentes, em especial nas disciplinas de Física, Matemática e Química, o governo passará a ser um cliente comprador de pacotes educacionais que pouco têm a ver com a realidade nacional.<sup>39</sup>

Entre os pontos mais criticados do PL está o art. 7º, que equipara conceitualmente duas categorias como mantenedoras de instituição de ensino superior: o Estado e outras personalidades jurídicas, incluindo a pessoa física, reforçando os interesses dos setores privatistas. Neste mesmo art. 7º, é importante ressaltar o § 4º, que admite abertura de até 30% do capital votante das mantenedoras de instituição de ensino superior a investidores estrangeiros, proposta bem concatenada com o processo de internacionalização dos oligopólios privados de educação superior que estão se expandindo pelo mundo.

O PL n. 7.200/2006 perde uma grande oportunidade de demover os entulhos da legislação autoritária da educação superior remanescente da época da ditadura civil-militar, como no caso dos processos de escolha para reitor. O art. 40 do projeto mantém a lista tríplice como método de nomeação de Reitor, Vice-reitor e Diretores de unidade, cuja composição será feita na forma dos estatutos de cada IFE.

Outro ponto que aprofunda o caráter privatista do Projeto de Lei está presente no art. 53 quando propõe alterar a Lei n. 8.958 de 1994, legalizando as relações público-privadas entre as fundações de apoio e as universidades. As ligações entre o PL n. 7.200/2006 encaminhado pelo executivo na primeira gestão de Lula da Silva e as formulações do Banco Mundial sobre a educação superior do final dos anos 1990 e início dos anos 2000 estão em plena sintonia, conforme analisa o ANDES-SN (2006):

Desde 1993, o BM explicita a sua visão sobre o tema e emite sugestões em documentos como “Brazil: Higher Education Reform” (1993); “Brazil: Higher Education Sector Study” (2000), sendo este um extenso arrazoado contido em 2 volumes, com forte influência de estudos realizados por Eunice Durham e Simon Schwartzman dentro do Núcleo de Pesquisas sobre o Ensino Superior (NUPES) da USP; e “Brazil: Equitable, Competitive, Sustainable – Contributions for Debate” (2002). Vale lembrar que tanto Eunice Durham quanto Simon Schwartzman são citados como consultores pelo BM e que todo o setor do MEC encarregado da educação superior, encabeçado pelo, na época, ministro Paulo Renato Souza, acompanhado de vários reitores, esteve presente no seminário promovido pelo BM, em dezembro de 1998, em Landsowne, Virginia, EUA. Nunca é demais repetir que na publicação do BM de 2002 encontram-se várias mensagens para, praticamente, todas as áreas de atuação do Poder Público, sendo de interesse destacar a Mensagem 6 para a educação (página 150 e subseqüentes), que pode ter inspirado grande parte das iniciativas em curso no Brasil. De saída,

---

<sup>39</sup> Citado de: ANDES-SN. Análise do Projeto de Lei n 7200/2006: a educação superior em perigo. Texto elaborado pelo Grupo de Trabalho de Política Educacional do ANDES. Brasília, 2006.

chama a atenção a ênfase na importância de reforçar o “mercado para a oferta privada de educação superior”. Nessa publicação, o alto custo da educação superior pública é ressaltado, enquanto são encaminhadas sugestões parecidas com o PROUNI, associadas à recomendação de que haja cobrança pelo ensino nas universidades públicas, junto com a insistência no financiamento das IFES por meio de pacotes relacionados ao seu desempenho.<sup>40</sup>

O PL n. 7.200/2006, assim como as demais medidas da contrarreforma da educação superior de Lula da Silva, sustenta a ideia defendida pelo Banco Mundial de que o investimento na educação superior pública é excessivo no Brasil em comparação ao que se verifica em outros países, apontando as PPP e a construção de marcos regulatórios favoráveis à expansão do ensino superior privado.

Essas considerações de avaliação acerca da política econômica e das políticas sociais implementadas durante o governo Lula da Silva (e com o aval do Banco Mundial e outros organismos internacionais do capital) são necessárias para dar coerência e lógica às medidas que materializaram a contrarreforma educação superior de seu governo.

### **CAPÍTULO III – O BANCO MUNDIAL E A CONTRARREFORMA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO GOVERNO LULA DA SILVA (2003-2010)**

Neste capítulo, analisaremos as rupturas e continuidades existentes na relação entre o Banco Mundial e a política de educação superior nos governos de Lula da Silva (2003-2010). Trata-se de um capítulo mais denso e extenso por buscar analisar o que é central em nosso trabalho, isto é, as relações existentes entre os governos Lula da Silva e o organismo internacional que é objeto de investigação desta pesquisa, bem como os desdobramentos desta relação para a educação superior brasileira no período de 2003 a 2010.

Para atingir este propósito, subdividimos o capítulo e seis partes. Um primeiro item

---

<sup>40</sup> Citado de: ANDES-SN. Análise do Projeto de Lei n 7200/2006: a educação superior em perigo. Texto elaborado pelo Grupo de Trabalho de Política Educacional do ANDES. Brasília, 2006.

denominado “O Grupo Banco Mundial: estrutura e funcionamento da instituição e breve histórico de atuação na área da educação no Brasil”, tópico no qual apresentamos os órgãos que compõem o grupo Banco Mundial a fim de clarificar a estrutura e o funcionamento desta instituição, buscando historicizar de forma panorâmica as relações entre o Banco e as políticas e projetos educacionais no Brasil.

Após, discutimos as relações entre o Banco Mundial e o Brasil no subtópico subsequente, historicizando, de maneira panorâmica, alguns fatos e processos históricos desde a ditadura militar como se deram os principais acordos e convênios de financiamento e cooperação técnica, bem como os meandros políticos da relação, entre os dois entes.

Em seguida, no tópico “Rumo à Educação ‘Terciária’: A Concepção de Educação Superior do Banco Mundial e suas interfaces com a Contrarreforma da Educação Superior Brasileira” passamos à análise dos documentos do Banco Mundial selecionados na introdução da deste trabalho com a finalidade de captar os fundamentos teóricos da concepção de sociedade e educação da instituição, tarefa necessária para a compreensão do caráter da contrarreforma da educação superior em curso.

Após o debate dos fundamentos teóricos da concepção de educação e sociedade do Banco Mundial presentes nos documentos oficiais do órgão, faremos o cotejamento desta concepção de educação do Banco com o conteúdo das políticas implementadas para a educação superior nos dois governos Lula nos itens “As Políticas de Financiamento da Educação Superior: o PROUNI, o FIES e o REUNI a Serviço da Privatização”; “O Lugar da Avaliação na Contrarreforma da Educação Superior” e “As Parcerias Público-Privadas como Estratégia de Mercantilização da Produção Conhecimento”, focando a análise nos eixos da contrarreforma implementada, quais sejam, o financiamento, a avaliação e as relações público-privadas que interferem na autonomia universitária.

### **3.1 O Grupo Banco Mundial: estrutura e funcionamento da instituição e breve histórico de atuação na área da educação no Brasil**

O Banco Mundial, formalmente denominado de Grupo Banco Mundial, é formado por sete organizações com estruturas administrativas próprias, mas com atuação integrada. São elas: o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), o Corporação Financeira Internacional (CFI), Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), o Centro Internacional para Conciliação de Divergência em Investimentos (CICDI), a Agência Multilateral de Garantias de Investimentos (AMGI), o Instituto do Banco Mundial

(IBM) e o Painel de Inspeção.

A AID foi criada em 1960 com o objetivo de fornecer empréstimos de longo prazo, de 30 a 40 anos, com baixas taxas de juro, para governos de países pobres que não possuíam condições de obter empréstimos no mercado de capitais. Pereira (2009) afirma que até o ano de 2008, a AID havia concedido cerca de US\$ 193 bilhões em créditos ao longo de sua história. A AID possui 167 membros, sendo que somente os 82 países-membros mais pobres podem contrair crédito da Associação. As fontes de financiamento da AID são basicamente 3: as doações dos países mais ricos e “em desenvolvimento”, o ressarcimento dos seus próprios créditos pelos mutuários e as transferências das receitas líquidas do BIRD e o CFI.

A lógica política e administrativa que preside a atuação da AID é a mesma do BIRD:

Entre os critérios formais de elegibilidade para créditos da AID figuram o nível de pobreza (calculado pela renda *per capita*) e a insolvabilidade do país para obter recursos nos mercados de capitais. Na prática, porém, também é necessário que o cliente implemente – ou se comprometa a fazê-lo – políticas econômicas consideradas “sólidas” e “responsáveis”. O grau segundo o qual o “bom comportamento” figura como condicionalidade ao crédito bem como os termos que o definem como tal variam conforme as circunstâncias. (PEREIRA, 2009, p. 53).

Além de conceder empréstimos com base em condicionalidades políticas e administrativas que recaem sobre os países tomadores de empréstimos, a ingerência da AID sobre a soberania dos países pobres se manifesta também no controle das dívidas externas, pois parte significativa destas dívidas é composta por créditos da AID.

A CFI foi formada em 1956 com o intuito de financiar diretamente a expansão do setor privado em países pobres e de renda média. Sua política de concessão de créditos está articulada com a agenda do Banco Mundial, mesmo sendo uma organização que não necessite de aval governamental.

A CFI conta com 179 membros e até 2007 acumulava um montante de US\$ 32,2 bilhões de empréstimos registrados. O órgão tem pouco mais de 3100 funcionários espalhados em mais de 80 escritórios pelo mundo. (PEREIRA, 2009)

O CICDI foi criado em 1966 e tem por finalidade atuar na conciliação e arbitragem de casos litigiosos entre investidores estrangeiros e Estados nacionais contratantes ou organismos públicos. As sentenças proferidas pelo CICDI são soberanas e de cumprimento obrigatório, não passíveis de apelação. O Centro já atuou em mais de 900 acordos bilaterais e tratados internacionais. Tal como as demais organizações do Grupo Banco Mundial, possui estrutura organizativa autônoma, mas articulada ao BIRD. O CICDI possui 144 países

signatários e seu conselho administrativo é presidido pelo presidente do Banco Mundial, sem direito a voto.

A AMGI, cuja criação data de 1988, foi fundada para assegurar os investimentos dos financiadores contra riscos de ordem não comercial, isto é, riscos de natureza essencialmente políticos. A AMGI prevê expropriações, desapropriações, restrições a repatriações de lucros, rompimento de contratos e outras medidas de exceção em caso de descumprimento de contratos. A Agência ainda assessora governos na definição de políticas relacionadas à atração de investimentos e captais estrangeiros.

O IBM passou a ter esse nome somente no ano 2000. De 1955, ano da fundação, até o ano 2000, denominava-se de Instituto do Desenvolvimento Econômico e foi criado com o apoio financeiro e político das Fundações Rockefeller e Ford. O propósito do IBM é basicamente formar e treinar quadros técnicos e políticos para atuar na elaboração e execução das políticas, programas e projetos do Banco direcionadas ao desenvolvimento do capitalismo nos países periféricos. Mason e Asher (1973) destacam que muitos dos ex-alunos do então Instituto do Desenvolvimento Econômico ocuparam os cargos de primeiro-ministro, ministro da Fazenda e do Planejamento em vários países. Mais recentemente, o IBM ampliou seus cursos, através de parcerias, com Universidades, Fundações, Organizações Não-Governamentais (ONG) e Institutos, e passou a formar quadros para o setor privado e mesmo para instituições de ensino e pesquisa. Pereira (2009) destaca que no ano fiscal de 2008, o IBM organizou 570 atividades de formação, entre cursos e oficinas, o que envolveu cerca de 40 mil pessoas em mais de 100 países. O papel de “ator intelectual” global do Banco Mundial deve-se, em grande medida, à especialização da atividade de formação atribuída a esse Instituto. Muitos dos quadros dirigentes do capitalismo mundial passaram por este Instituto.

O Painel de Inspeção é a organização mais recente do Grupo Banco Mundial. Foi criado em 1993 e tem por finalidade investigar denúncias de pessoas ou entidades afetadas negativamente por projetos financiados pelo Banco Mundial. As denúncias devem tratar especificamente do descumprimento, por parte do Banco, de suas próprias regras e procedimentos operacionais. Os membros do Painel são designados pelo presidente do Banco e precisam ser aprovados pela Diretoria Executiva. O Painel é formado por 3 pessoas para mandatos não renováveis de 5 anos.

Porém, as organizações mais atuantes e conhecidas são o BIRD e a AID, também confundidas com a expressão “Banco Mundial” pelo papel que cumprem de liberação de empréstimos e financiamentos, além do papel de formulador de políticas, para projetos nos diversos países do mundo. O BIRD também é a organização mais antiga, criada na

Conferência de Bretton Woods, em 1944, junto com o Fundo Monetário Internacional. Pereira (2010) afirma que o nexos entre o BM e o FMI é de tal ordem que, desde o início, a pré-condição para um país se tornar membro do BIRD era vincular-se ao FMI.

Em sua tese, Pereira (2010) sintetiza bem a natureza do Banco:

O Banco age, desde suas origens, ainda que de diferentes formas, como um ator político, intelectual e financeiro, e o faz devido à sua condição singular de prestador, formulador de políticas, ator social e produtor e/ou veiculador de ideias em matéria de desenvolvimento capitalista, sobre o que fazer, quem deve fazer e para quem fazer. Ao longo da sua história, o Banco sempre explorou a sinergia entre dinheiro, prescrições políticas e conhecimento econômico para ampliar sua influência e institucionalizar sua pauta de políticas em âmbito nacional, tanto por meio da coerção (influência e constrangimento junto a outros financiadores e bloqueadores de empréstimos) como da persuasão (diálogo com governos e assistência técnica. (PEREIRA, 2010, p. 29).

O Banco foi uma criação dos Estados Unidos da América, que sempre foram o maior acionista e o país-membro mais influente. A função básica inicialmente definida em Bretton Woods para o Banco foi a de prover empréstimos e financiamentos aos países-membros aliados dos EUA no contexto do pós-guerra, além de serviços de assessoria técnica e formulação de políticas públicas. O impacto de sua ação ao longo da história é significativo. Pereira (2010) contabilizou um montante de US\$ 446 bilhões de empréstimos fornecidos pelo Banco de 1947, quando efetuou seu primeiro empréstimo, até 2008 para os mais diferentes projetos em países ao redor do mundo. Sua influência cresceu ao longo das décadas. Em 1947, o Banco Mundial tinha apenas 42 países-membros. Em meados de 2008, passou a 185 países-membros, quantitativo próximo ao da ONU, que contava com 192 países-membros no mesmo ano.

A estrutura de decisão do Banco está expressa em seu estatuto, na cláusula V. A instância superior de decisão do Banco Mundial é o Conselho de Governadores, dentro do qual cada país está representado por um governador, com mandato de cinco anos, sujeito à reeleição. Pereira (2010, p. 76) explica que “Comumente é o ministro da Fazenda ou o presidente do banco central do respectivo país que exerce a função de titular. O Conselho realiza uma assembleia geral por ano, coincidindo com a assembleia geral do FMI”.

Além do conselho de governadores, há também uma diretoria executiva que dirige as operações do BM em seu cotidiano, de acordo com as deliberações tomadas pelo Conselho de Governadores. A diretoria executiva é composta por 24 membros, sendo que 5 são nomeados pelos 5 maiores acionistas, que são respectivamente Estados Unidos, Japão, Alemanha, França

e Reino Unido. Os outros diretores executivos são indicados por países ou grupos de países e são eleitos pelos governadores que não tenham sido nomeados como diretores executivos pelos 5 maiores acionistas. Dessa maneira, as principais potências imperialistas, sob o comando dos EUA, mantém sua supremacia na condução do Banco Mundial sem grandes preocupações. Pereira (2010) analisa a desigualdade entre os países-membros no interior da instituição:

Não se aplica o princípio da igualdade de votos entre os países, que rege a maior parte das organizações internacionais do sistema ONU, nem o voto ponderado de acordo com o tamanho da população. O poder de voto de cada membro está condicionado pela sua subscrição de capital, definida formalmente em função do tamanho da economia doméstica e da renda *per capita* e, informalmente, da força política dos Estados no sistema internacional. Em outras palavras, a desigualdade de poder político e riqueza que caracteriza o sistema internacional se reflete no Banco Mundial, modelando a sua estrutura de tomada de decisão. (PEREIRA, 2010, p. 75-76).

A tabela 5 revela o poder de voto dos países-membros mais influentes no BIRD entre os anos de 1947 e 2007. Constata-se, pois, a partir da leitura da tabela 5, que há uma correlação estreita entre poder de voto no Banco e o peso econômico do país no sistema internacional de Estados. Os maiores acionistas do Banco, que dirigem tanto o Conselho de Governadores quanto a Diretoria Executiva, são, não por acaso, os países que conformam o núcleo duro do capitalismo mundial, sob liderança dos Estados Unidos. Em 2010, o poder de voto no BM foi revisto para aumentar a voz dos países em desenvolvimento, particularmente a China. Os países com maior poder de voto são até o momento (2014) os Estados Unidos (15,85%), Japão (6,84%), China (4,42%), Alemanha (4,00%), Reino Unido (3,75%) e França (3,75%). De acordo com as alterações, conhecidas como “Voz da Reforma - Fase 2”, outros países que tiveram ganhos significativos incluem o Brasil, Índia, Coreia do Sul e México.

**Tabela 5** - Evolução do poder de voto dos países-membros mais influentes no BIRD (1947-2014)

<b>Membro \ Ano</b>	<b>1947</b>	<b>1957</b>	<b>1967</b>	<b>1977</b>	<b>1987</b>	<b>1997</b>	<b>2007</b>	<b>2014</b>
<b>Nº de Membros</b>	44	60	106	129	151	180	185	188
<b>Poder de voto dos Estados Unidos (%)</b>	34,2	29,7	25	22,5	19,4	17	16,3	15,8
<b>Poder de voto do G7 (%) [1]</b>	65,2	58,1	53,6	51,07	46,9	42,4	42,8	41,5

Fontes: Pereira (2010, p. 82); Banco Mundial (1947; 1956-57; 1966-67; 1977; 1987; 1997; 2007).

[1] Estados Unidos, Reino Unido, França, Canadá e Itália. A partir de 1957, inclui-se o Japão e a

Alemanha Ocidental (Alemanha).

Pereira (2009) analisa a estrutura de poder do Banco e conclui que:

[...] a estrutura de governança do Banco incentiva fortemente os diretores de um número pequeno de membros mais poderosos a representarem de modo estreito os interesses dos seus países, o que não ocorre com os diretores que representam muitos países [...] Na prática, o governo dos EUA – normalmente o Departamento do Tesouro – indica o nome que ocupará o cargo. Isso é parte de um acordo informal que vigora desde Bretton Woods, pelo qual o cargo de diretor-gerente do FMI deve ser ocupado por um cidadão europeu, enquanto a presidência do Banco deve ser exercida por um cidadão norte-americano. (PEREIRA, 2009, p. 90).

O quadro 5 – Relação de Presidentes do Banco Mundial – também é revelador desta hegemonia política exercida pelos EUA sobre a instituição:

**Quadro 5 - Relação de Presidentes do Banco Mundial (1946-2014)**

<b>Presidente do Banco</b>	<b>Período</b>	<b>Cargos exercidos anteriormente à presidência do BM</b>
1. Eugene Meyer	Junho a dezembro de 1946	Banqueiro de investimentos (Eugene Meyer and Company) e editor do Jornal The Washington Post
2. John McCloy	Março de 1947 a junho de 1949	Advogado e conselheiro do Chase National Bank
3. Eugene Black	Julho de 1949 a dezembro de 1962	Vice-presidente do Chase National Bank
4. George Woods	Janeiro de 1963 a março de 1968	Presidente do First Boston Bank
5. Robert McNamara	Abril de 1968 a junho de 1981	Presidente da Ford Motors, ex-secretário de defesa dos EUA nos governos Kennedy (1961-63) e Johnson (1963-69)
6. Tom Clausen	Julho de 1981 a junho de 1986	Presidente do Bank of America
7. Barber Conable	Julho de 1986 a agosto de 1991	Deputado Federal (membro da comissão de finanças da Câmara de Representantes)
8. Lewis Preston	Setembro de 1991 a maio de 1995	Presidente do J.P. Morgan & Co.
9. James Wolfensohn	Junho de 1995 a maio de 2005	Executivo do banco de investimentos Salomon Brothers e presidente da James D Wolfensohn Inc.
10. Paul Wolfowitz	Junho de 2005 a junho de 2007	Embaixador dos EUA na Indonésia (1986-89), subsecretário de Defesa (1989-1993), professor de relações internacionais na Johns Hopkins University (1994-2001) e novamente subsecretário de defesa dos EUA (2001-2005)
11. Robert Zoellick	Julho de 2007 a abril de 2012	Vários cargos no Departamento de Tesouro dos EUA nos anos 1980, vice-presidente executivo da Fannie Mae (1993-97), negociador principal dos EUA na OMC para Ásia e Pacífico (2001-2005), subsecretário de Estado para Assuntos Econômicos, Empresariais e Agrícolas (2005-2006),

		conselheiro internacional principal do banco de investimento Goldman Sachs (2006-2007)
12. Jim Yong Kim	Maio de 2012 até os dias atuais	Médico e antropólogo, foi co-fundador da Organização não-governamental Partners in Health e Ex-Reitor da Faculdade de Dartmouth

Fonte: PEREIRA (2009, p. 90-91).

Ao analisar o histórico desta composição, vê-se, pois, que todos os presidentes foram indicados diretamente pelo governo dos EUA, sendo que 7 dos quais são oriundos do setor financeiro privado (Meyer, McCloy, Black, Woods, Clausen, Preston e Wolsfensohn), 1 do meio parlamentar (Conable) e 3 do aparelho do Estado, sendo que 2 vieram da área político-militar (McNamara e Wolfowitz), 1 da área econômica (Zoellick) e 1 da academia (Jim Yong Kim), corroborando o que dissemos acima sobre a incontestável hegemonia dos EUA sobre o Banco.

### 3.1.1 As Relações entre o Banco Mundial e o Brasil

As relações entre o Banco Mundial e o Brasil tem uma história de mais de 60 anos. O país faz parte do Grupo Banco Mundial desde 1946. Mas o país esteve presente na Conferência de Bretton Woods, em 1944. O Brasil foi representado pelo seu então Ministro da Fazenda do Estado Novo de Getúlio Vargas, Arthur de Souza Costa e pelos delegados Octavio Gouvea de Bulhões e Eugênio Gudin. O primeiro projeto aprovado pelo Banco direcionado ao Brasil, cujo foco foi a área de energia (expansão de hidrelétricas) e de telecomunicações, ocorreu em 29 de janeiro de 1949. O Banco já estabeleceu convênios com os três entes federados (União, Estados e Municípios) em mais de 430 financiamentos, doações e garantias, que somam no total quase US\$ 50 bilhões. Anualmente, são realizados em média US\$ 3 bilhões em novos financiamentos, em áreas como gestão pública, infraestrutura, educação, saúde e meio ambiente.

O Brasil, atualmente, é detentor de 1,67% do capital do Banco, sendo um dos seus mais importantes clientes devido à quantidade de projetos aprovados e à liderança exercida na América do Sul<sup>41</sup>. O Banco Mundial trabalha com os governos federal, estaduais e municipais, em articulação com a IFC, o braço do Grupo Banco Mundial para o setor privado. Além disso, o Brasil é um dos 15 maiores doadores da AID, a parte do Banco Mundial que faz créditos e empréstimos subsidiados aos países mais pobres. (BANCO MUNDIAL, 2008)

<sup>41</sup> Informações extraídas do sítio [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

Araújo (1991) aponta que a história de relações entre o BM e o Brasil têm alternado períodos de “maior afinidade, negociação e concordância, com outros de intensa disputa e dissonância, passando até por momentos de interrupção dos financiamentos”. A variação se dá ao sabor das oscilações conjunturais e de comando de parte a parte. O autor aponta que o BIRD não aprovou nenhum empréstimo ao Brasil durante alguns períodos das décadas de 1950 e 1960 por razões políticas ou associados à política econômica, em sobretudo durante o período que antecedeu ao golpe militar. O BIRD não concedeu nenhum empréstimo ao Brasil entre 1955 e 1957 e entre 1960 a 1964. A justificativa em relação ao primeiro período, segundo o autor, teria a ver com a política econômica que levava a fortes desequilíbrios do balanço de pagamentos e a pressões inflacionárias crescentes. No segundo período, deveu-se ao que denominava de “viés crescentemente nacionalista do governo brasileiro”. Neste intervalo de tempo, houve um período de forte reaproximação entre o Banco e o governo brasileiro durante o governo Juscelino Kubitschek, quando a busca por crédito para conter a queda dos preços do café e o Plano de Metas que ajustava às prioridades de investimento em infra-estrutura do Banco naquele período, revigorou a relações entre ambas as partes entre os anos de 1958 e 1959. Após esse período os empréstimos foram interrompidos até 1965 por conta de desavenças do governo brasileiro com o FMI. Depois de 1965, já durante o regime militar, Araújo (1991) afirma que todas as suspeições foram vencidas, e o Brasil tornou-se, nos anos 1970, o maior tomador de recursos do BIRD, o que ocorreu novamente nas décadas seguintes, transformando o país em um dos maiores credores do Banco.

A partir de meados da década de 1960, durante a gestão de Robert McNamara e já no período da ditadura civil-militar no Brasil, as relações entre o organismo e o governo brasileiro se aprofundam. Em 1965, quando da formulação do primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), o governo Castelo Branco (1964-1967) firma um empréstimo para financiar estudos nas áreas ferroviária, rodoviária e portuária com vistas a desenvolver o transporte nacional. É nesse período que o Banco começa a financiar políticas educacionais em vários países do mundo, incluindo o Brasil (BANCO MUNDIAL, 2008). Esta dinâmica de empréstimos direcionados primordialmente para os setores de infraestrutura, como energia e transportes seguiu até meados da década de 1970, conforme a estratégia mais geral do Banco Mundial para os países em desenvolvimento.

Com efeito, em 1968 o regime militar empreende uma Reforma do Ensino Superior e em 1971 uma Reforma do Ensino Primário e Médio com a finalidade de modernizar e adequar o sistema educacional brasileiro ao projeto político das classes dominantes. Para José Willington Germano (1994), a política educacional da ditadura apontava, de um lado, para o

fortalecimento da privatização do ensino e, de outro, para a disseminação de uma exacerbada ideologia anticomunista, travestida de um discurso em defesa da segurança nacional, que visava reprimir e expurgar intelectuais, sobretudo professores e estudantes militantes, e ativistas considerados “indesejáveis” em virtude da crítica que faziam ao regime.

Vale ressaltar que durante os vinte anos de regime militar houve uma expansão considerável na quantidade de vagas nas IFES, ainda que a expansão no setor privado tenha avançado proporcionalmente mais do que o setor público. Isto se explica pelo fato de as IFES terem sido o objeto privilegiado da reforma universitária de 1968 e pela política de desenvolvimento econômico-industrial aconrado na produção de pesquisa, ciência e tecnologia aplicadas que eram desenvolvidos majoritariamente nas universidades federais. Os dados do MEC/INEP indicam este duplo fenômeno: a expansão de vagas nas IES públicas ao mesmo tempo em que o setor privado, com um crescimento superior, passou a hegemonizar a oferta de vagas, conforme demonstra a tabela 6.

**Tabela 6** - Evolução das matrículas da educação superior, por categoria administrativa (pública e privada) - Brasil - 1964, 1974 e 1984

Ano	Total	Matrículas públicas		Matrículas privadas	
		Total	% T.	Total	% T.
1964	142.386	87.665	61,6	54.721	38,4
1974	937.593	341.028	36,4	596.565	63,5
1984	1.399.539	571.879	40,9	827.660	59,1

Fonte: MEC/INEP. Sinopse Estatística da Educação Superior. Vide também Amaral (2008a, p. 11).

A repressão começou logo depois do golpe de 1964. O regime militar perseguiu e fechou iniciativas educacionais de cunho crítico e popular como o Centro Popular de Cultura da União Nacional dos Estudantes (CPC/UNE), o Movimento de Cultura Popular (MCP), o Movimento de Educação de Base (MEB), o Centro de Educação Popular (CEPLAR) e mesmo a campanha “de pé no chão também se aprende a ler”, desenvolvida pela Prefeitura de Natal no início dos anos de 1960. Além disso, Universidades como a UnB e a USP foram objeto de intervenção militar e tiveram professores e alunos presos e agredidos. Até ex-reitor e ex-vice-reitor, como Anísio Teixeira, na UnB, e Hélio Lourenço, na USP, respectivamente, também foram cassados pela ditadura. Os Decretos n. 447/1969, n. 477/1969 e o Ato Complementar n. 75, de 21 de outubro de 1969, reprimiram duramente qualquer possibilidade de crítica política no âmbito do sistema educacional e decretaram o fim da carreira científica de pesquisadores

atingidos pelos Atos Institucionais.

Segundo Germano (1994) até abril de 1969, 263 professores e estudantes foram perseguidos das mais diferentes formas pelo regime militar, desde prisões, aposentadorias forçadas, espancamentos, demissões, etc. Entre estes, podemos citar Bolívar Lamounier, Florestan Fernandes, Miriam Limoeiro Cardoso, Caio Prado Júnior, Octávio Ianni, Paulo Singer, Fernando Henrique Cardoso, entre outros.

O movimento estudantil também foi duramente perseguido e reprimido pelo regime. Em 1964 ainda, um dia após o golpe, a sede da UNE no Rio de Janeiro foi invadida e incendiada por forças pró-regime e em novembro de 1964 foi promulgada a Lei Suplicy (em referência a Flávio Suplicy, então Ministro da Educação Cultura) que colocou a UNE e as Uniões Estaduais de Estudantes (UEE) na ilegalidade. A reação dos estudantes ganhou força a partir de 1966 e chegou a seu cume em março de 1968, com a histórica “passeata dos 100 mil” no Rio de Janeiro, após o assassinato do estudante Edson Luís no Restaurante “Calabouço”.

A influência externa dos Estados Unidos da América sobre os rumos da política educacional em nosso país se fez sentir de forma cabal na reforma universitária de 1968. Desde 1964, quando os acordos entre o MEC e a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID) começaram a ser firmados, e, sobretudo após o Relatório Atcon, de 1966, feito por Rudolph Atcon (assessor do governo dos EUA) a serviço do MEC, um conjunto de transformações passaram a ocorrer nas universidades brasileiras em comum acordo entre as classes dominantes brasileiras e o governo dos EUA.

A respeito do Relatório Atcon, Germano (1994) assinala que:

Desse modo, a tônica do chamado Relatório Atcon (1966) recaía sobre a necessidade de disciplinar a vida acadêmica, coibindo o protesto, reforçando a hierarquia e a autoridade. Além disso, o Relatório enfatizava a importância de racionalizar a universidade, organizando-a em moldes empresariais, privilegiando, assim, a questão da privatização do ensino. (GERMANO, 1994, p. 117).

Nas palavras do próprio Relatório Atcon (1966):

Um planejamento dirigido à reforma administrativa da universidade brasileira, no meu entender, tem que implantar um sistema administrativo tipo empresa privada e não de serviço público. Porque é um fato inegável que uma universidade autônoma é uma grande empresa e não uma repartição pública. (ATCON, 1966, p. 82).

Além do Relatório Atcon, pode-se apontar também entre as iniciativas do regime militar para a educação superior brasileira, a formação do Grupo de Trabalho da Equipe de Assessoria ao Planejamento do Ensino Superior (EAPES), o qual produziu um relatório em 1968 que orientou teoricamente a reforma universitária do mesmo ano. Entre as propostas contidas no Relatório, estavam: sistema de créditos, organização departamental, adoção dos ciclos básico e profissional, além de defender a privatização do ensino através do incentivo à criação de instituições privadas e conceber a educação como fato de desenvolvimento econômico. (FÁVERO, 2006)

Não se pode esquecer ainda, como bem nos lembra Germano (1994), da comissão Meira Mattos. Este era um general da brigada pertencente à Escola Superior de Guerra que comandou uma comissão mista constituída de oficiais e professores alinhados com o regime com o objetivo de identificar problemas e apontar soluções relativas à “crise de disciplina e autoridade” que se dava entre os estudantes, ou seja, propor medidas para dismantelar o movimento estudantil e assim aprofundar o controle do governo sobre as universidades:

Além de incorporar as ideias básicas necessárias à expansão e racionalização da universidade, como a adoção do ciclo básico, ciclo profissional, matrícula por semestre, alteração no regime de trabalho dos professores, inclusive com melhoria salarial, etc. o Relatório concedeu particular atenção aos itens referentes à ordem e à disciplina. Esse Relatório enfatizou a necessidade de restaurar a autoridade, no âmbito escolar. Para isso, propunha uma mudança no processo de escolha dos dirigentes universitários, excluindo a participação dos seus próprios pares e centralizando o poder de decisão nas mãos do Presidente da República. Com isso seriam mantidos os princípios de fidelidade e de responsabilidade diretamente veiculados à autoridade máxima do país. Tratava-se de quebrar qualquer resquício de autonomia, transformando os reitores e diretores das unidades universitárias em meros “delegados” da “revolução”. (GERMANO, 1994, p. 128).

De um ponto de vista teórico, as ideias da então nascente Teoria do Capital Humano fundamentaram o caráter dessas reformas educacionais que incentivavam ainda a pesquisa vinculada à acumulação de capital e o desfinanciamento da educação pública, bem como o incentivo ao setor privado. O Grupo de Trabalho da Reforma Universitária acentuou bastante a necessidade de relacionar educação e mercado de trabalho. Tanto o planejamento educacional deveria estar a serviço das necessidades econômicas dos planos econômicos do governo e do setor privado, quanto a própria concepção de formação estava impregnada da racionalidade instrumental e utilitarista da teoria do capital humano.

A Lei n. 5.540/1968 da reforma universitária, bem como a Lei n. 464/1969 que

estabelece normas complementares à Lei n. 5.540/1968 visando adequá-la ao AI-5<sup>42</sup>, deixa transparecer esta concepção de educação em vários de seus artigos, como no art. 4º, parágrafo único, quando diz que “haverá obrigatoriamente representantes da comunidade, incluindo as classes produtoras no colegiado responsável pela administração superior da universidade ou estabelecimento isolado” ou no art. 2º quando determina que “será negada autorização para funcionamento de universidade ou estabelecimento isolado de ensino superior quando não corresponda à exigência do mercado de trabalho, em confronto com as necessidades do desenvolvimento nacional”. Vê-se, pois, que os pressupostos da economia da educação, mormente da teoria do capital humano, de base liberal, fundamentaram a concepção de educação e de ensino superior da ditadura civil-militar brasileira durante duas décadas.

No contexto da guerra fria, o Banco Mundial, assim como o Fundo Monetário Internacional, tornaram-se poderosos instrumentos da política externa dos EUA para a periferia do capitalismo dada a escassez de crédito no mercado financeiro internacional. Com o fim da guerra fria, o Banco passou a atingir em suas ações 181 países, de um total de 192 países contabilizados pela ONU em 1994.

No tocante aos financiamentos aos países periféricos, o Banco utiliza-se de duas linhas de crédito, a Linha de Investimento Específica (SIL), voltada para os investimentos em infraestrutura econômica e manutenção de unidades produtivas; e a Linha de Apoio a Investimentos Setoriais (SIM), destinada diretamente ao setor público, na busca pela eficiência do gasto público mediante ajuste nos projetos e despesas. De um lado, o BM investe em infraestrutura na expectativa de retorno econômico e acúmulo de capital político perante os governos e, de outro, orienta as reformas estruturais no Estado e os ajustes na política econômica de modo a garantir a segurança jurídica e institucional para os investidores estrangeiros. No caso do Brasil, a política de liberação de financiamentos segue a seguinte lógica:

A seletividade das aplicações é apregoada pelo Banco Mundial como diferencial no modelo de desenvolvimento. A média de investimentos do Banco no Brasil esta na ordem de US\$ 3 bilhões em uma economia de aproximadamente US\$ 1 trilhão. A seletividade dos investimentos defendida

---

<sup>42</sup> O Ato Institucional n. 5 (AI-5), decretado em 13 de dezembro de 1968 pelo então Presidente General Costa e Silva, acentuou o caráter ditatorial do governo militar instalado em 1964 no Brasil. Com ele, o Congresso Nacional e as Assembléias Legislativas estaduais foram colocados em recesso, e o presidente passou a ter plenos poderes para cassar mandatos eletivos, suspender direitos políticos, demitir ou aposentar juízes e outros funcionários públicos, suspender o habeas-corpus em crimes contra a segurança nacional, legislar por decreto, julgar crimes políticos em tribunais militares, dentre outras medidas autoritárias. (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, 2010)

pelo BM baseia-se nos seguintes princípios (i) não investir em áreas que o Brasil detém forte conhecimento e capacidade de gestão; (ii) não atuar como governo paralelo engajando-se em todos os desafios do país; (iii) foco na interação de transmissão de conhecimentos; (iv) atuação em desafios estruturantes e de longo prazo em que o país ainda não tenha encontrado a solução. (BANCO MUNDIAL, 2008, p. 22).

O discurso corrente do Banco, sobretudo a partir das últimas duas décadas, na justificativa da aprovação e implementação desses projetos é o discurso do crescimento econômico e do desenvolvimento sustentável associado à estratégia da redução da pobreza e das desigualdades sociais. Como já dissemos, as relações vão muito além do aspecto financeiro. Dizem respeito também à construção de um papel político e ideológico para o Banco na orientação das políticas públicas e no modelo econômico e de gestão do Estado.

A assistência do Banco Mundial ao Brasil está dirigida a apoiar iniciativas de longo prazo que irão promover a redução da pobreza e o crescimento sustentável. Essa assistência implica investir nas pessoas (através de saúde, educação, melhores serviços públicos e transferências de recursos), promover a inclusão social (mediante o estímulo à participação e ao aprimoramento dos mecanismos de direcionamento dos programas), a administração dos recursos naturais, o aumento da produtividade e a estabilização da economia. (BANCO MUNDIAL, 2005, p. 54).

Esse foi o discurso utilizado pelo governo Cardoso para levar a cabo as reformas estruturais e a política econômica que se pautava pelo aprofundamento da inserção subordinada do Brasil na economia global.

Em relação ao histórico de ingerência do Banco no tocante às políticas educacionais brasileiras, Kruppa (2001) assinala que, por meio de pesquisa documental realizada, foi possível constatar que o Banco Mundial veio ao longo dos anos ampliando progressivamente sua capacidade de interferência na concepção de educação manifesta em diversas políticas, programas e projetos educacionais. Segundo a autora, os projetos pontuais e mais localizados, dos anos 1950 a 1970, que marcaram o início de sua atuação no Brasil, modificaram-se no sentido de serem portadores de uma visão mais sistêmica e abrangente que se apresentam resumidamente assim:

Quanto à educação infantil, o Banco, progressivamente, incorpora em sua visão inicial, de cuidado e saúde da criança pequena, uma visão educacional [...] defendendo a importância desse atendimento, independentemente da cultura ou da classe social. O Banco ainda propõe, no que diz respeito à população de baixa renda, que os custos de sua oferta sejam assumidos, em parceria, com as ONGs [...] Quanto à Educação Básica, o Banco faz uma

progressiva redefinição, transformando o mínimo de reposição educacional destinado a pessoas de baixa escolaridade (o "minimum learning basic", dos anos 70) no conteúdo principal a ser transmitido na escola regular para a população em idade certa. Segundo o BM, esta é a escola que deve assumir o quesito de obrigatoriedade, sendo estendida ao conjunto da população. O Banco entende que ela deva se compor pelo primário e pelo primeiro ciclo do secundário. Ainda que sejam dados exemplos de escolas básicas, onde grande parte do custeio é feito através de contribuições da comunidade, o Banco admite que a sua oferta principal seja de responsabilidade do setor público. Quanto ao Ensino Médio, entendido pelo Banco como sendo o segundo ciclo do secundário, ele deve ser aberto àqueles que demonstrem capacidade para segui-lo, sendo assegurado então a todos esses julgados capazes, mediante a garantia de bolsas de estudo, uma vez que a sua oferta deva ser feita, prioritariamente, pelo setor privado. Quanto ao ensino superior, o Banco é renitente ao afirmá-lo como devendo ser espaço de atuação, exclusiva, do setor privado, propondo um sistema de fundos para bolsas de estudo, destinadas aos capazes, mas com renda insuficiente. A Educação de Adultos, ainda que sejam elogiados certos programas de educação à distância (como os da Fundação Roberto Marinho), e que o Banco se diga compromissado com os termos acordados na "Conferência Mundial de Educação para Todos", não há, nos documentos estudados, qualquer ênfase para essa questão, principalmente em termos de América Latina. Propostas da educação informal não constam nos documentos dos anos 90. (KRUPPA, 2001, p. 02).

Tais pressupostos relativos à organização, gestão e financiamento dos diferentes níveis e modalidades de ensino, atravessados por uma concepção de educação profundamente instrumental e utilitarista, foram, mormente a partir dos anos de 1980/1990, reforçados com a entrada em cena de novas ideias e proposições referentes à necessidade de implantação de sistemas de avaliação capazes de ampliar o controle e o comando dos centros de decisão em termos de política educacional e também da padronização curricular, haja vista a preocupação política e ideológica do organismo internacional com os conteúdos e saberes ensinados na escola pública brasileira. Estas orientações culminaram no sentido da descentralização da gestão educacional, da privatização e racionalização do financiamento público.

Kruppa (2001) analisou ainda que os grandes projetos do Banco na década de 1990 como o Fundo Escola I e II que tiveram uma abrangência nacional, com presença em praticamente todos os estados brasileiros, com exceção de Rio Grande do Sul e Santa Catarina.

A atuação do BM sobre as políticas educacionais brasileiras pautou-se claramente a partir da década de 1990 pela estratégia de diminuição do espaço público e expansão, em substituição, pela lógica do setor privado-mercantil em nome das exigências de um mundo globalizado mais competitivo.

A partir da segunda metade da década de 1990, os teóricos do Banco, com os olhos

fincados nas mudanças econômicas, políticas e tecnológicas em nível mundial, passaram a adotar a denominação para a instituição de “Banco do Conhecimento” (*Bank of Knowledge*).

As mudanças do momento histórico atual - revolução tecnológica aliada à ampliação da hegemonia do capitalismo - provocam e são provocadas pelo fortalecimento do Banco, o que se reflete em sua estrutura organizacional. A arquitetura organizacional do Banco é a de um "modelo achatado e tentacular" próprio de suas instituições/ações centralizadas/descentralizadas. A organização em rede está sendo implantada com uma grande velocidade. Obviamente, isso reflete o objetivo do Banco Mundial, declarado por seu Presidente desde 1996, como o de ser um "Banco de Conhecimento". Em consequência, sua estratégia está definida por país, regionalmente e mundialmente. Essa dimensão e o objetivo de "Banco do Conhecimento" sugerem outra hipótese relacionada à importância da formação de uma "intelligentsia" mundial e a um planejamento flexível como instrumentos fundamentais para a legitimação mundial das suas ações. (KRUPPA, 2001, p. 14).

O principal objetivo que se colocou, o “Banco do Conhecimento” nos anos 1990, foi, como se viu, a redução da pobreza em todo o mundo, o que cumpriria um duplo papel econômico e político, o de ampliar a capacidade de produção e consumo de amplos setores excluídos do mercado capitalista e o de conter os conflitos sócio-políticos em diversos países e ao mesmo tempo demonstrar, através da diminuição dos índices de pobreza, a supremacia do capitalismo como sistema social.

Para atingir esse objetivo de redução global da pobreza, a educação emerge nas elaborações do Banco como um fator determinante a ser priorizado pelos países denominados de “pobres” e “em desenvolvimento”:

Todos concordam que a educação é chave mais importante para o desenvolvimento e o alívio de pobreza. Isto tem que começar com a educação primária universal igualmente para as meninas e meninos, assim como com um sistema aberto e competitivo de educação secundária e terciária. A construção de escolas, currículos modernos vinculados à nova era tecnológica e as necessidades reais do mercado local emergente, [assim como] o efetivo treinamento de professores e a supervisão são fatores que contribuem para o estabelecimento de programas educacionais prósperos. (WORLD BANK, 1999b, p. iii).

Vale ressaltar que tanto no documento “Estratégia para o setor educacional”, acima citado, quanto no documento “attacking poverty” (atacando a pobreza), dois documentos de enorme importância na década de 1990, o Banco Mundial não defende mudanças estruturais a fim de reduzir a pobreza crescente no mundo. Apenas reafirma sua “fê” de que a educação é o único modo para “aliviar a pobreza”: “A educação determinará quem tem as chaves dos

tesouros que o mundo pode fornecer. Isso é particularmente importante para os mais pobres, que têm que confiar no seu capital humano como o principal, senão o único, meio para escapar da pobreza” (WORLD BANK, 1999b, p. 1).

O Brasil passou por grandes transformações políticas econômicas e sociais entre as décadas de 1980 e 1990. É nesse contexto de transição de fim da ditadura militar para o regime democrático da nova república, das crises inflacionárias e da dívida extrema ao plano real e à abertura da economia ao capital estrangeiro, que o Banco Mundial ousará aprofundar as relações com o Estado brasileiro. É também nesse contexto que começam a surgir as primeiras críticas à atuação do Banco no país.

Hivy de Mello (2012) reputa o estudo de Marília Fonseca, intitulado “O financiamento do Banco Mundial à Educação Brasileira: cooperação ou endividamento?” como a primeira avaliação crítica das repercussões da política de financiamento da instituição sobre a educação em nosso país. Vale assinalar que este texto, de 1991, foi publicado na série “Estudos de Planejamento”, do Ministério da Educação, de onde Fonseca era servidora na época. No ano seguinte, em 1992, a autora publicaria sua tese de doutorado, em Paris, que aprofundaria sua crítica. Até final da década de 1980, a área de educação contava com apenas 2% dos financiamentos do Banco no Brasil, mas o estudo de Fonseca já apontava como tendência o crescimento das preocupações do BM com o setor.

Entre 1971 e 1991, houve 5 projetos financiados pelo Banco Mundial no Brasil em convênio direto com o Ministério da Educação. Todos eram direcionados à educação técnica e vocacional, com o objetivo de formar força de trabalho qualificada para o mercado de trabalho em transformação. Nos projetos, previa-se, além de treinamento e contratação de professores e técnicos, a construção de escolas, sobretudo técnicas e agrícolas, a aquisição de equipamentos e móveis para as unidades educacionais e assessoria técnica para secretarias de educação e para os gestores dos projetos em áreas como planejamento, avaliação, currículo, financiamento e gestão.

Mello (2012) conta também que os projetos que impactavam a educação brasileira não eram acordados somente com o MEC. Entre fins dos anos 1970 e meados dos anos 1980, houve dois projetos firmados entre o Banco e o Ministério do Trabalho sobre educação vocacional, um denominado de PADCT, feito em parceria com o CNPq, a FINEP e a CAPES, e outro, denominado *Skills Formation Projetc*.

O estudo de Fonseca (1991), mesmo ainda no início dos anos 1990, após realizar uma ampla revisão da cooperação técnica internacional na área de educação no Brasil estabelecida com o Banco Mundial, já indicaria que o problema de fundo nas relações entre os

dois entes estaria exatamente na concepção de educação do Banco, completamente impregnada de seu projeto de desenvolvimento econômico. Isto posto, viu-se, posteriormente em diferentes estudos, que a destinação de recursos oriundos dessa instituição financeira seria acompanhada de condicionalidades e ingerências em termos políticos e econômicos mais abrangentes.

O fato é que durante os anos 1990 os investimentos do Banco em educação no país dão um salto de qualidade:

Dos módicos 2% que os projetos educacionais representavam na década anterior, eles passam a representar 22,1% do total de recursos emprestados pelo Banco ao Brasil no final do período de 1991-1994. Os números apontavam alguns projetos importantes do período, negociados ora em parcerias com o MEC, como foi o caso do Projeto Nordeste (2 e 3) e do projeto de educação básica no Paraná, ora diretamente com as Secretarias de Estado da Educação, como ocorreu em São Paulo (*Innovations in Basic Education Project*) e também em Minas Gerais (o *Pró-qualidade, Basic Education Quality Improvement Project*). (MELLO, 2012, p. 267-268).

Nesse período, o projeto Nordeste foi reestruturado e a sua continuidade seguiu por meio de outro projeto, o Fundescola, o qual acabou por fazer parte do último pacote de acordos fechados entre o Banco Mundial e o Ministério da Educação. No total, foram três versões do projeto que duraram mais de 10 anos (de 1998 a 2008) e mantiveram o mesmo conteúdo em termos de estrutura e objetivos.

Mais recentemente, já nos anos 2000, houve uma diversificação na estratégia de financiamento dos projetos educacionais pelo BM, que passou a fechar acordos, parcerias e convênios diretamente com as Unidades Federativas brasileiras, como ocorreu no Ceará (*Projeto Escola Novo Milênio*), na Bahia (*Bahia Education Project*, 1 e 2) e em Pernambuco (*Pernambuco Integrated Development: Education Quality Improvement Project*).

O salto no financiamento de projetos educacionais, desde meados de 1990, caminhou lado a lado com a maior penetração das ideias e concepções do BM. Como defende Mello (2012), o financiamento funcionou como a porta de entrada para a circulação das ideias transnacionais do Banco. Os projetos financiados foram os instrumentos utilizados para adentrar os valores, ideias, concepções, práticas e técnicas dos teóricos do Banco. Além disso, garantiu o capital político e o capital social necessários para que o Banco passasse a ter assento nas mesas de decisões estratégicas do governo brasileiro.

Lima (2005) analisou os documentos do Banco Mundial “Estratégia de Assistência ao Brasil 2004-2007” (2004), “O Banco Mundial no Brasil: uma parceria de resultados”

(2003) e “Brasil Justo, Sustentável e Competitivo” (2003), elaborados entre 2002 e 2003, e comparou-os com o PPA 2004-2007 do governo Lula, visualizando a profunda sintonia entre o conteúdo dos documentos.

Em comum, estes documentos apresentam a argumentação de que a Reforma da Previdência, a unificação dos programas sociais e a continuidade do ajuste fiscal constituem-se no caminho correto, segundo o Banco, para melhorar as finanças públicas, incrementar a inclusão social e assim alimentar um suposto círculo virtuoso. Nas palavras do Banco, citadas por Lima (2005):

O Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva tem enfatizado a importância de promover a agenda social e de manter a estabilidade econômica necessária para estimular o crescimento econômico. Isso representa uma oportunidade única para o País. Com a implementação de várias reformas ambiciosas (tanto do lado social como do econômico), o Governo poderá superar muitos dos fatores responsáveis pela pobreza e pelas desigualdades existentes no País (Banco Mundial, 2003). (LIMA, 2005, p. 203).

O documento “*Políticas para um Brasil Justo, Sustentável e Competitivo*” foi elaborado para orientar as políticas do *novo* governo federal. Neste documento, o BM reafirma a importância das reformas estruturais combinadas com políticas sociais para os mais pobres. Na concepção do Banco, um *Brasil mais justo* é aquele que executa medidas de transparência social, fazendo novamente referência, principalmente, às reformas da previdência social e do sistema de impostos (reforma tributária). Um *Brasil mais sustentável* é aquele que estimula o aumento dos níveis de produtividade, incentivando e ampliando a ação dos setores privados. E um *Brasil mais competitivo*, deve realizar reformas que visem à confiança dos investidores internacionais nos projetos econômicos brasileiros. (LIMA, 2005)

As orientações do Banco foram adaptadas às políticas nacionais através de dois documentos elaborados pelo Ministério da Fazenda (*Política Econômica e Reformas Estruturais*, datado de abril de 2003, e *Gastos sociais do governo central: 2001 e 2002, de novembro de 2003*), em uma clara demonstração do que Sampaio Júnior (2003) denominou de “malanismo ortodoxo” em referência à continuidade da política econômica implementada pelo ex-ministro da fazenda do governo Fernando Henrique Cardoso, Pedro Malan. Sobre os documentos, Lima (2005) afirma que:

Ambos constituem-se em coletâneas das análises e conceitos defendidos pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Banco Mundial, sinalizando de que forma e com que conteúdo o Brasil estaria inaugurando seu “círculo

virtuoso” para a realização do “espetáculo do crescimento”. O primeiro documento retoma a *Carta ao Povo Brasileiro* e o *Programa de Governo*, ambos divulgados em 2002, como referências da política econômica do novo governo, ressaltando que está em curso uma “transição da herança recebida do governo antecessor” para um novo ciclo histórico fundado no “círculo virtuoso” do crescimento econômico com justiça social. Para alcançá-lo, a política econômica estará centrada em três ações: reformas estruturais, equilíbrio fiscal de longo prazo e redução da taxa de juros do crédito privado. A pauta indicada pelos organismos internacionais será adaptada, tanto no que se refere à política econômica, em sentido restrito, como em relação às políticas sociais. (LIMA, 2005, p. 205).

Outro indicativo da sintonia entre as elaborações do Banco Mundial e do governo brasileiro pode ser visto nos discursos do ex-ministro da Educação Cristovam Buarque, que também foi reitor da UnB, é ex-governador do Distrito Federal e também trabalhou entre 1973 e 1979 no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em Washington. Em seu discurso de posse em 02 de janeiro de 2003, o então afirmava:

Quero cumprimentar diversos diplomatas, representantes de organismos internacionais, como meu amigo representante do Banco Mundial, para dizer que eu preciso de vocês não apenas do ponto de vista que todos pensam: que são recursos financeiros. Não, eu preciso de vocês, sobretudo, como fiscais do que a gente faz como colaboradores com o que a gente faz. (BUARQUE, 2003, p. 02).

O discurso de posse do ex-ministro é uma clara demonstração de que as relações entre o Banco Mundial e o Ministério da Educação (assim como com o governo de conjunto) marcou essencialmente traços de continuidades com as políticas educacionais e a concepção de educação e sociedade do governo anterior.

A relação estreita entre o governo Lula da Silva e o Banco Mundial se evidenciou ainda no primeiro ano de mandato do ex-presidente, em 2003, por meio da realização de dois eventos, um nos dias 06 e 07 de setembro de 2003 intitulados “Seminário Universidade: Por que e como reformar?” e no início de novembro de 2003 o “Seminário Internacional Universidade XXI. Novos Caminhos para a Educação Superior: o Futuro em Debate”, este último organizado pelo MEC em parceria com o Banco Mundial (detalhe do cartaz e dos organizadores na figura 2), a Organização dos Estados Americanos (OEA). A Organização dos Estados Ibero-Americanos (OEI), a UNESCO, o Conselho Britânico e a ONG Observatório Internacional de Reformas Universitárias (ORUS), presidida pelo filósofo francês Edgar Morin. O diagnóstico da educação superior brasileira feito por estes organismos internacionais apontava como eixo norteador da reforma universitária a intensificação da

diversificação das fontes de financiamento e a mudança da noção de autonomia universitária (que deveria ser entendida como liberdade para captação de recursos por parte das IES públicas)<sup>43</sup>.

A imagem 2 traz o detalhe do rodapé do cartaz do evento “Seminário Internacional Universidade XXI. Novos Caminhos para a Educação Superior: o Futuro em Debate” com os organizadores (UNESCO, BM, MEC e governo federal), da esquerda para a direita:

**Imagem 2** - Rodapé do cartaz do Seminário Internacional Universidade XXI - 2003



E abaixo segue o cartaz do referido evento:

**Imagem 3** - Cartaz do Seminário Internacional Universidade XXI - 2003

---

<sup>43</sup> Ver detalhes em: [http://www.aduff.org.br/manchetes/20040213\\_reformauniversitaria02.htm](http://www.aduff.org.br/manchetes/20040213_reformauniversitaria02.htm) Acesso em 20/07/2015.



### **3.2 Rumo à Educação “Terciária”: A Concepção de Educação Superior do Banco Mundial e suas interfaces com a Contrarreforma da Educação Superior Brasileira**

Neste item, analisaremos a concepção de educação superior do Banco Mundial, desenvolvida primordialmente em documentos como “*Higher Education in Brazil: Challenge e Options*”, de 2002, e “*Construir Sociedade de Conocimiento: Nuevos Desafíos para la Educación Terciaria*”, de 2003, e “*Conhecimento e Inovação para a Competitividade*”, de 2008.

Estes são os documentos centrais que tratam da noção de “educação terciária” em que o Banco expressa os fundamentos teóricos de seu projeto de educação e das funções que esta deve exercer no processo de afirmação da sociabilidade burguesa e da localização que a educação deve ocupar dentro dos modelos políticos e econômicos defendidos pelos organismos internacionais, corporações e governos alinhados com os interesses imediatos e históricos do Capital.

A teoria do Capital Humano permanece como constructo teórico-ideológico

relevante na formulação da noção de “educação terciária”, em que, como veremos, a relação entre educação superior (ou terciária) e crescimento econômico, alívio da pobreza, governabilidade, empreendedorismo, aumento da produtividade e inovação tecnológica estreitam-se mais profundamente na atual “era do conhecimento e da informação”, em que o conhecimento emerge como “força produtiva principal” no contexto de transformação das sociedades “pós-industriais”, conforme os termos utilizados pelo discurso oficial do Banco Mundial.

Neste tópico, abordaremos também, em relação direta com a discussão acerca da concepção de educação do Banco, o modo como os eixos da contrarreforma da educação superior de Lula da Silva, a saber, financiamento, avaliação e relações público-privadas, se relacionam com esta concepção, para esmiuçar nos subtópicos seguintes como as medidas da contrarreforma se aproximam ou se afastam da concepção de educação propugnada pelo Banco Mundial em seus principais documentos sobre a temática.

A expressão “educação terciária” como designação para o nível superior de educação se consolida como conceito nos documentos do Banco Mundial na primeira década do século XXI, ainda que já tenha aparecido em outros documentos na década de 1990. Barreto e Leher (2008) consideram que o documento “*Construir sociedades de conocimiento: nuevos desafíos para la educación terciaria*” introduz o deslocamento do conceito de educação superior à educação terciária.

Lima (2011) explica que a adoção da expressão “educação terciária” não representa apenas uma mudança de terminologia, mas carrega implicações conceituais e de concepção de educação mais de fundo, cujo sentido mais geral é intensificar o processo de mercantilização deste nível de ensino:

Uma importante referência desta intensificação da mercantilização da educação superior no início do novo século está expressa no documento do BM intitulado *Construir sociedades de conocimiento: nuevos desafíos para la educación terciaria*, publicado em 2002. Este documento operou um importante deslocamento da concepção de “educação superior” para “educação terciária”. Esse deslocamento estava inscrito na concepção do BM de que estamos na “sociedade do conhecimento”, na medida em que este se constituiu como fator primário da produção na economia mundial. Neste sentido, o BM reivindicou o aprofundamento da diversificação das instituições de ensino superior e dos cursos e das fontes de financiamento. (LIMA, 2011, p. 89).

A principal orientação do Banco Mundial para as políticas de educação superior em todo o mundo desde a década de 1990 teve como eixo norteador a diferenciação institucional

e a diversificação das fontes de financiamento no ensino superior (tema já estudado bastante desde a publicação do documento “Lições derivadas da experiência” de 1994). A noção de educação “terciária” busca comportar num único conceito toda a diversidade de instituições que ofertem educação superior, independente de categoria administrativa e de objetivos e missões estratégicas (seja faculdade, seja centro universitário, ou seja, universidade) distintas, diluindo as diferenças entre a oferta de educação e suas características particulares de modo a impulsionar a expansão do setor privado e dos modelos institucionais não universitários que são menos onerosos e estão mais sintonizados com as exigências de um mercado de trabalho mais flexível, isto é, com cursos mais aligeirados, exigências legais de autorização de funcionamento e (re) credenciamento menos rígidos e com ênfase no ensino, em detrimento da pesquisa e da extensão.

A análise de Lima (2011) corrobora esta ideia:

Este deslocamento evidenciou que a diversificação, eixo norteador das políticas do BM ao longo da década de 1990, ganhou nova racionalidade, na medida em que qualquer curso “pós-médio” (público ou privado) era considerado de nível “terciário”, seja através da emissão de diplomas, certificados ou atestados de aproveitamento. (LIMA, 2011, p. 89).

No documento em análise, o Banco Mundial (2003) apresenta este cenário de mudanças na educação superior neste aspecto da diferenciação institucional e da diversificação das fontes de financiamento como se fosse um processo inexorável, desejável e quase que natural, chancelando o modelo de educação terciária para as regiões mais pobres do planeta:

En los pasados dos decenios, muchos países han experimentado una extraordinaria diversificación en sus sectores de educación terciaria. La aparición de diversas instituciones nuevas paralelas a las universidades tradicionales – ‘institutos técnicos para estudios de corta duración, *community colleges*, politécnicos, centros de educación terciaria popular con programas bienales, centros de enseñanza a distancia y universidades abiertas’ – ha creado nuevas oportunidades para satisfacer la demanda social creciente. En América Latina, Asia y, más recientemente, en Europa Oriental y África subsahariana, esta tendencia se ha visto intensificada por el ‘rápido crecimiento en el número y tamaño de las instituciones privadas de educación terciaria’. (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 69).

Neves (2003) afirma que o processo de transformação de sistemas universitários em sistemas diferenciados de educação terciária, isto é, na ampliação do acesso ao ensino superior a partir da diversificação dos tipos de instituições de ensino e de cursos pós-

secundários para atender a uma demanda e a um mercado de trabalho cada vez mais flexível, encontrou na OCDE uma grande entusiasta desta mudança de orientação acerca da concepção de ensino superior, particularmente após a publicação do documento “*Redefining tertiary education*”. (OECD, 1998)

O termo educação terciária indica, assim, uma importante mudança de orientação no atendimento da demanda. No lugar de uma hierarquia rígida de cursos, currículos e instituições, tem-se a opção de aprendizagem mais branda, flexível, transparente e interconectada. A educação terciária refere-se a um nível de estudos que ocorre após o secundário, estando subdividido em instituições de educação terciária (universidades, instituições politécnicas e colleges, públicas e privadas) e numa variedade de outras escolas superiores, voltadas à educação continuada, ao trabalho, ao mercado ou ao treinamento profissional. (OECD, 1998, p. 10).

A expansão do setor privado no ensino superior brasileiro nos anos 1990 e 2000, tanto no número de matrículas quanto no número de instituições (sendo estas as mais variadas possíveis), indicam o ajustamento da política de educação superior dos recentes governos brasileiros à ideia de “educação terciária”, que é defendida por vários organismos internacionais, como Banco Mundial, OCDE e UNESCO. Neves (2003) relaciona a publicação de documentos destes organismos internacionais, sobretudo a partir da década de 1990 que utilizam este conceito de “educação terciária”, com as significativas alterações pelas quais passaram os sistemas de educação superior em vários países do mundo, cujos resultados mais visíveis são a expansão do segmento empresarial mercantil na oferta de ensino superior, a diversificação de instituições de ensino, a flexibilização curricular, o deslocamento da produção de pesquisa das instituições de ensino superior para as empresas privadas ou a aproximação entre as universidades e as empresas privadas no processo de produção do conhecimento através da pesquisa, entre outras mudanças em curso.

Ao se observar a experiência internacional e tendo por base os estudos realizados pela Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), especialmente o de 1998 intitulado *Redefining tertiary education* e os da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco): *Política para a mudança e desenvolvimento no ensino superior* (1995) e *Tendências de educação superior para o século XXI* ([1998] 1999), constata-se uma importante mudança quanto à organização dos sistemas de educação superior. Chama atenção a multiplicidade de arranjos institucionais, assim como a diferenciação e a especialização funcional que vêm ocorrendo, principalmente, em virtude do crescimento da demanda por educação superior, produzindo um ensino de massa que força o convívio com a clássica função de formação para e pela pesquisa científica. (NEVES, 2003, p. 23).

A concepção de educação terciária se ancora em certos fundamentos teóricos (filosóficos, econômicos, políticos e sociológicos) que lhe dão suporte. Na análise das mudanças globais mais estruturais e mesmo da conjuntura feita pelo Banco no documento que é do início da década de 2000, sobressaem duas ideias basilares para o entendimento desta concepção de educação da instituição: a centralidade do conhecimento como fator chave para o desenvolvimento e a teoria do capital humano. Em relação à centralidade do conhecimento, o Banco entende que:

Desde la publicación del estudio en 1994, **el conocimiento se ha convertido**, más que nunca, **en un factor primario de producción en todo el espectro de la economía mundial**. Las recientes transformaciones que se han producido en el mundo y en la educación terciaria han hecho reexaminar las políticas e hipótesis para divulgar el trabajo realizado em un entorno que atraviesa una continua y acelerada transformación. Sin lugar a dudas, la velocidad del cambio y de la innovación se ha intensificado de manera notoria. Es así como el ciclo de desarrollo de los productos se ha reducido, los servicios representan hoy una porción mucho mayor de la producción económica mundial, la potencia y capacidad de las computadoras continúa creciendo mientras que sus precios bajan, los costos de la transmisión de datos disminuyen y la tecnología de la comunicación (como lo demuestra la expansión del internet y el uso de los teléfonos celulares en el mundo) se expande, especialmente em los países en desarrollo. **La educación terciaria** y, en particular, su papel en la capacitación, la investigación y la información, **es un factor vital para que los países puedan adaptarse a estos cambios de largo alcance**. (BANCO MUNDIAL, 2003, p. x, grifo nosso).

Na visão do Banco Mundial, a disseminação das novas tecnologias da informação e comunicação e sua utilização na otimização dos processos produtivos é tributária da centralidade que o conhecimento (e a educação terciária, por conseguinte) possui como fator chave para o desenvolvimento econômico e a redução da pobreza em todo o mundo.

Em verdade, estes dois objetivos combinados (desenvolvimento econômico e redução da pobreza) representam a estratégia manifesta do Banco Mundial para a educação em geral e a educação terciária, em particular.

En un estudio reciente del Banco Mundial titulado *Globalization, Growth, and Poverty: Building and Inclusive World Economy*, sus autores, David Dollar y Paul Collier, describen la forma como **24 países en desarrollo que han logrado integrarse de forma eficaz a la economía mundial disfrutan de mayor crecimiento económico, reducción de los índices de pobreza, elevación de sus salarios promedio**, mayor participación de mercado en el producto interno bruto y mejores resultados en el campo de la salud. **De**

**manera simultánea estos países han incrementado sus tasas de participación en la educación terciaria.** En efecto, los países que se han beneficiado en mayor medida de la integración a la economía mundial han logrado un aumento más significativo de sus niveles educativos. **De otra parte, existe una evidencia cada vez mayor que la educación terciaria es vital para los esfuerzos de una nación, con el fin de aumentar su capital y promover la cohesión social,** puesto que tiene un rol de empoderamiento al constituyente primario, fortalecimiento institucional, brinda elementos de regulación y consolida estructuras de gobierno favorables, factores de crecimiento económico y desarrollo. (BANCO MUNDIAL, 2003, p. x, grifo nosso).

A premissa básica da Teoria do Capital Humano de que a educação constitui-se num fator essencial do aumento da produtividade do trabalho e do capital e, conseqüentemente, do desenvolvimento econômico, ressurgiu com todas as suas características, conforme a definição de Theodore Schultz (1963; 1973), no documento do Banco Mundial que trata da educação terciária, aproximando este conceito de educação terciária do núcleo da formulação da Teoria do Capital Humano. Segundo o Banco Mundial (2003)

La capacidad de una sociedad para producir, seleccionar, adaptar, comercializar y usar el conocimiento es crucial para lograr un crecimiento económico sostenido y mejorar los estándares de vida de la población. **El conocimiento se ha convertido en el factor preponderante de desarrollo económico.** Un estudio reciente adelantado por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) sobre los factores determinantes del crecimiento concluye que las tasas subyacentes de crecimiento a largo plazo en las economías de la OCDE dependen del mantenimiento y la expansión de la base de conocimientos. (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 40).

A “Sociedade do Conhecimento” do BM está fundada nas competências, saberes e habilidades humanas convertidos em tecnologias (sobretudo da informação e comunicação), bem como na prestação de serviços mais rápidos e eficientes, e na produção industrial mais autônoma em relação ao trabalho manual, mais flexível e mais produtiva. E a chave para impulsionar esse processo estaria na educação, entendida como o processo através do qual estes saberes, competências e habilidades seriam aplicados ao mundo produtivo, incrementando assim a produtividade do trabalho e as taxas de lucro do capital. As teorias das sociedades pós-industriais e a crítica feita por Braga (1996) ao mito do progresso técnico (já discutidas brevemente no primeiro capítulo desta tese) dão sustentação à argumentação do Banco em relação ao papel do conhecimento (e da educação) como fator preponderante para alavancar o crescimento econômico e o desenvolvimento das nações no mundo contemporâneo.

El proceso de **globalización ha acelerado esta tendencia**, puesto que hoy en día **el conocimiento es un factor determinante de la ventaja competitiva de un país** (Porter, 1990). **Las ventajas comparativas entre las naciones se fundamentan cada vez menos en la abundancia de recursos naturales o de mano de obra barata y radican cada vez más en la innovación técnica y el uso competitivo del conocimiento o de una combinación de ambos**, como lo ilustra el caso exitoso de Bangalor, la capital de la industria india del software. La proporción de bienes de tecnología media-alta y alta en el mercado internacional ascendió de 33% en 1976 a 54% en 1996 (Banco Mundial 1999c: 28). **En la actualidad, el crecimiento económico es un proceso de acumulación tanto de conocimientos como de capital**. En los países de la OCDE, la inversión en los bienes intangibles que constituyen la base de conocimientos, investigación y desarrollo, y educación y software equivale o supera la inversión en equipos físicos. (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 41-42).

No marco desta discussão a respeito do papel da educação a serviço do crescimento econômico, insere-se a estratégia de redução da pobreza como corolário do crescimento, já exposto diversas vezes em vários documentos e relatórios da instituição. Só faz sentido para o BM falar em redução da pobreza (nunca em eliminação da pobreza) se for com base no crescimento e no desenvolvimento econômico, o que depende diretamente da consolidação de uma rede de educação terciária ajustada às exigências de produtividade e inovação tecnológica das unidades produtivas capitalistas mais desenvolvidas em âmbito global.

El marco analítico del Banco, que intenta explicar la dinámica del desarrollo impulsado por el conocimiento, identifica la convergencia de cuatro factores favorables: el incentivo macroeconómico y el régimen institucional; la infraestructura de información y telecomunicaciones; el sistema nacional de innovación y **la calidad de los recursos humanos**. En este contexto, la contribución de la educación terciaria se revela como vital ya que ejerce una influencia directa en la productividad nacional, la cual determina en gran medida el nivel de vida y la capacidad de un país para competir y participar plenamente en el proceso de globalización. **En forma más específica las instituciones de educación terciaria apoyan las estrategias de crecimiento económico sustentado por el conocimiento y la reducción de la pobreza** gracias a: i) la capacitación de una fuerza laboral calificada y adaptable, de alto nivel, que incluye a científicos, profesionales, técnicos, profesores de educación básica y secundaria y futuros dirigentes gubernamentales, empresariales y de la sociedad civil; ii) la generación de nuevos conocimientos; y (iii) la construcción de la capacidad de acceder al conocimiento global y de adaptarlo al uso local. Las instituciones de educación terciaria son únicas en cuanto a su capacidad para integrar y crear sinergia entre las tres dimensiones citadas. (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 37).

Barreto e Leher (2008) fazem o mapeamento discursivo das expressões utilizadas

pelo Banco neste documento ora analisado e ressaltam as ideias de “novas demandas do mercado de trabalho e das novas tecnologias” como as principais condicionantes para se pensar a configuração da educação terciária na atualidade, bem como exaltam o peso que o Banco dá para “a competição entre universidades privadas emergentes” vista como “saúdável” por favorecer “a inovação e a eficiência gerencial”, além de confirmar a existência de “um mercado internacional de educação terciária”. Este mercado, porém, se diferencia nos países centrais dos países periféricos, o que colocaria funções diferenciadas para a educação terciária nesses “dois mundos” distintos. Aos países periféricos, a educação terciária deve estar subordinada aos projetos de desenvolvimento econômico que se articulem aos arranjos produtivos locais, respeitando as supostas “vocações” econômicas das regiões mais pobres enquanto que para os países do centro do capitalismo, não há restrições ao papel da educação terciária em termos de direcionamento à pesquisa aplicada e à formação de força de trabalho qualificada e adaptada às exigências nas tecnologias de informação comunicação. Isto é, educação comodificada para os países exportadores de *commodities* e educação tecnológica avançada para países como EUA, Canadá, Japão e dos países dominantes da União Europeia.

Para os autores,

São as “forças do mercado agindo sobre a educação terciária e a emergência de um mercado global para o capital humano avançado” (p. xix), na sua articulação à “emergência de uma miríade de alianças, articulações e parcerias dentro das instituições terciárias, entre instituições diversas e até mesmo expandidas para além do setor da educação terciária” (p. 41). Todo um capítulo é dedicado ao “enfrentamento dos velhos desafios: a crise persistente da educação terciária nos países em desenvolvimento e em transição” (p. 45). “Um melhor aproveitamento do knowhow tecnológico emergente” (p. 13) é associado ao “acesso a novos produtos e serviços de educação à distância, facilitando o fornecimento de programas qualificados” (p. 180), produzidos nos países desenvolvidos. Nesses termos, é legitimada a existência de um fosso entre dois mundos. O primeiro constituído pelos países centrais é marcado pela derrubada de limites, enquanto o “outro” (formado pelos países capitalistas dependentes) deve aprender a respeitar fronteiras estritas, como “disciplinas e campos congruentes com as oportunidades de inovação emergentes no contexto local”. (GOULART; LEHER, 2008, p. 05).

Vale assinalar que, em todos estes documentos, as Tecnologias da Informação e Comunicação são encaradas como se tivessem uma existência e um desenvolvimento autônomos da economia e da sociedade, e que o processo de aquisição de saberes, conhecimentos e competências que está a cargo da educação terciária, deveriam se subordinar às imposições da revolução tecnológica e informacional em curso no mundo, de

modo que as TIC são vistas como uma espécie de panaceia para resolver os problemas da educação. Goulart e Leher (2008) apontam que essa ideia é reforçada pelo Banco Mundial:

Competência, como noção ou princípio de organização curricular, não constitui novidade. Entretanto, ao ser recontextualizada na conexão dos discursos da “globalização” e da “economia do conhecimento”, adquire feições diferenciadas: alia à suposta revolução tecnológica os novos imperativos econômicos, viabilizando a educação à distância em escala global. **As TIC parecem não ser historicamente produzidas e apropriadas em relações sociais concretas.** Além disso, “geram” todas as mudanças e emergências decantadas no novo paradigma. Parecem ser recontextualizadas apenas no/pelo mercado, sugerindo mecanismos objetivos como leis aplicáveis a todos. Por sua vez, o posicionamento de entidades denominadas “forças do mercado” como sujeito das formulações serve para esconder e/ou legitimar diversas intervenções: “outras mudanças importantes nos últimos anos são o crescimento das forças do mercado na educação terciária e a emergência de um mercado global para o capital humano de nível avançado” e “as forças do mercado estão assumindo papel cada vez mais importante na educação mundial” (World Bank, 2003, p. 19). (GOULART; LEHER, 2008, p. 06).

Em se tratando da educação “terciária”, as universidades são apenas um tipo de “agência” entre tantos outros modelos de ensino. Como estamos, segundo o BM, no auge da sociedade ou economia do conhecimento, atributos pessoais como a capacidade de iniciativa e a inventividade, são valorizadas na lógica mercantil de uma educação vista como fator de produção e inovação para o crescimento econômico e para o incremento da competitividade e produtividade das corporações e nações.

Contudo, na análise do Banco Mundial sobre a situação atual dos resultados da educação brasileira e de sua eficácia com relação à sua adaptabilidade à economia global e à estratégia de redução da pobreza, no documento de 2008 “Conhecimento e inovação para a competitividade” produzido em parceria com a Confederação Nacional da Indústria (CNI) o balanço que se faz é bastante crítico:

Cabe aqui mencionar novamente o tema que norteia este estudo: há uma preocupação de que o Brasil está preparado de modo inadequado para competir em um mundo cada vez mais globalizado e de que, apesar dos avanços na abordagem de graves deficiências nas últimas décadas, o sistema de educação continue a ser pouco produtivo. Um amplo segmento da população estudantil não está apresentando e nem apresentará um desempenho que corresponda às exigências de uma economia global competitiva. Esse problema tem graves conseqüências para a equidade, analisada abaixo, assim como para as iniciativas de redução da pobreza. (BANCO MUNDIAL; CNI, 2008, p. 193).

As preocupações do Banco Mundial e da Confederação Nacional da Indústria com a educação se deve particularmente à formação do capital humano necessário ao atendimento das exigências do setor produtivo. Mesmo que haja o reconhecimento por parte dessas instituições de que as reformas educacionais caminham no sentido defendido por elas, exige-se mais das políticas educacionais no que se refere à sua capacidade de produzir os resultados econômicos esperados pelo setor empresarial:

O Brasil não pode mais ignorar a economia do conhecimento – e isto não está ocorrendo. Um constante diálogo nacional discute reformas para apoiar o forte desempenho macroeconômico, ampliar a abertura comercial, melhorar a infraestrutura física, fortalecer o sistema judiciário e o ambiente legal e adequar os sistemas educacionais ineficientes e desiguais, que não estão produzindo o tipo de capital humano necessário à competitividade global de hoje. Este relatório enfatiza que o Brasil apresentou, de fato, expressivos avanços; no entanto, a dura realidade é que seus concorrentes também cresceram – só que de modo mais rápido. Assim, a questão não é apenas saber como o País pode atingir um maior progresso, mas como irá recuperar o tempo perdido. (BANCO MUNDIAL; CNI, 2008, p. 28).

Ao longo de todo o documento fica evidente a concepção de educação do Banco Mundial e de uma das principais entidades representativas do empresariado brasileiro, a CNI, como sendo meramente sinônimo de capital humano e fator de produção, uma concepção carregada do tecnicismo e do economicismo típico dos economistas da educação das décadas de 1960 e 1970, com as atualizações teóricas das formulações mais recentes que versam sobre a revolução tecnológica do meio tecno-científico-informacional já mencionadas.

O BM e a CNI destacam a questão da formação de capital adequada às exigências da economia global como o principal desafio a enfrentar da educação brasileira e um dos principais de todo o país:

O ensino básico universal já foi quase alcançado e o acesso de todos os estudantes ao ensino médio pode ser vislumbrado no horizonte, assim o Brasil possui uma base populacional ampla e potencialmente produtiva com a qual poderá desenvolver uma economia fundamentada na inovação. O problema é que o sistema educacional ainda não está preparado para enfrentar esse desafio. A melhoria da qualidade educacional e da formação de capital humano de modo geral (e não apenas para alguns cientistas de elite) certamente representa um enorme desafio humano, mas é também a mais importante oportunidade do Brasil para retomar a alta taxa de crescimento econômico que apresentou no passado. (BANCO MUNDIAL; CNI, 2008, p. 98).

A formação de capital humano flexível e adaptado à sociedade do conhecimento é

apresentado pelo BM como condição necessária para o crescimento da produtividade do trabalho e, por conseguinte, para a retomada do crescimento econômico. “Para qualquer tipo de inovação, o capital humano e a qualificação do trabalhador representam claramente um insumo essencial para estimular a novidade, a produtividade e a competitividade” (BANCO MUNDIAL; CNI, 2008, p. 163).

Frigotto (2003) afirma que a ideia central da teoria do capital humano é a de que um acréscimo marginal de instrução, treinamento e educação, correspondem um acréscimo marginal de capacidade de produção. A ideia do Capital Humano é uma quantidade ou um grau de educação e de qualificação, tomado como indicativo a um determinado volume de conhecimentos, habilidades e atitudes adquiridas, que funcionam como potencializadoras da capacidade de trabalho e produção. Assim, o mito amplamente difundido na sociedade de que a educação seria a grande panaceia para superar a pobreza e as desigualdades sociais em termos tanto macro como microeconômicos, tem suas raízes fincadas nessa teoria.

O capítulo 7 (sete) do documento “Conhecimento e Inovação para a Competitividade” trata exclusivamente da educação superior. Nele, o BM e a CNI apontam os principais desafios e as estratégias mais gerais que as políticas educacionais brasileiras deveriam adotar para lograr êxito no projeto de atingir uma educação ajustada à economia global.

Para o Banco Mundial e para a Confederação Nacional da Indústria, as travas da educação superior brasileira são basicamente duas: a “governabilidade e financiamento da educação superior” e a “qualidade e importância da educação superior”.

Em relação à primeira trava, o documento afirma:

O ambicioso plano do governo brasileiro para expandir a cobertura do ensino superior, alcançar uma maior equidade, melhorar a qualidade e aumentar a sua importância dificilmente poderá ser concretizado adotando-se a abordagem tradicional do financiamento público de novas universidades. (BANCO MUNDIAL; CNI, 2008, p. 218).

O financiamento público das universidades federais é visto como um entrave à inovação e à melhoria da qualidade da educação. A proposta do BM e da CNI é “promover maior autonomia das instituições, criando simultaneamente mecanismos de avaliação adequados”, isto é, as universidades deveriam ter mais liberdade para captar recursos via o setor privado ou via cobrança de taxas e os mecanismos de avaliação deveriam se basear em critérios produtivistas e balizados pela gestão de resultados. Para o Banco Mundial os sistemas de avaliação atualmente existentes, como o SINAES, e o Sistema CAPES de

Avaliação da Pós-Graduação, e as leis que permitem às universidades manter parcerias com o setor privado em termos de financiamento e pesquisa, como a existência das Fundações de Amparo à Pesquisa ou a Lei de Inovação Tecnológica, não são o suficiente. Nas palavras do documento:

Maior autonomia e responsabilidade permitirão às universidades públicas melhorarem o seu desempenho e se tornarem mais inovadoras. O governo pode ajudar nesse sentido por meio de planejamento e definição conjunta de metas qualitativas e quantitativas. **O Ministério da Educação (MEC) e os setores produtivos precisam desenvolver um rigoroso sistema de avaliação orientado para resultados.** Os indicadores devem ser claros e mensuráveis, especificando os resultados institucionais, acadêmicos e financeiros pelos quais todos os protagonistas poderão ser responsabilizados. Para promover um maior grau de eficiência no uso dos recursos públicos, **o governo deveria considerar uma combinação de mecanismos complementares com o objetivo de destinar verbas para as instituições de ensino superior, baseando-se na avaliação do desempenho.** (BANCO MUNDIAL; CNI, 2008, p. 219, grifo nosso).

Nesta citação, vê-se nitidamente que a lógica empresarial é recomendada sem relativizações à gestão, ao financiamento e à avaliação da educação superior no país. A ideia é que o estado gaste menos com a manutenção do ensino superior e que a competição por recursos e por resultados seja estimulada entre instituições, pesquisadores e estudantes, tudo alimentado e avalizado por sistemas de avaliação rigorosamente produtivistas.

Outra recomendação feita no documento trata de uma política especial para os estudantes de baixa renda. As políticas sociais compensatórias e de transferência de renda, bastante recomendadas pelo Banco Mundial desde os anos de 1990, ganham sua dimensão específica em termos de política educacional:

O governo brasileiro precisa aumentar o financiamento para estudantes de baixa renda, garantindo ao mesmo tempo altos níveis de reembolso. A administração pública deveria avaliar a possibilidade de criar um sistema viável de crédito para estudantes, condicionado pela renda, que seja em princípio mais eficiente e equitativo do que o atual esquema de tipo hipotecário. O governo também poderia considerar a obtenção de empréstimos internacionais para financiar um programa de crédito educacional. Nesse caso, os recursos deveriam ser veiculados por meio de uma associação de escolas privadas, como foi feito no México, por exemplo, com um empréstimo do Banco Mundial. Os mecanismos de crédito estudantil devem ser definidos de acordo com critérios e prioridades que se baseiem nos resultados de exames de avaliação externos. (BANCO MUNDIAL; CNI, 2008, p. 219).

Políticas de crédito a estudantes de baixa renda, como o FIES, na visão do Banco,

precisam ser aprimoradas, haja vista os baixos níveis de reembolso, além do que, seria preciso criar linhas de crédito privadas, com controle baseado nas avaliações externas. Esta visão privatista e concorrencial do acesso à educação reafirma uma concepção de educação superior como “educação terciária” tal como abordamos e não como direito social.

O segundo “entreve” a ser superado, segundo o documento, diz respeito à “qualidade e à importância da educação superior”. Para o BM e a CNI é necessário: a) enfatizar a qualidade, o que significa que:

As instituições precisam elevar o nível de qualificação de sua equipe acadêmica, melhorar as práticas pedagógicas, integrar a pesquisa ao currículo universitário, melhorar a infra-estrutura e proporcionar ambientes estimulantes de aprendizado. É necessário estabelecer fortes vínculos com os setores produtivos, especialmente quanto aos programas e carreiras profissionais relacionados à ciência e tecnologia. (BANCO MUNDIAL; CNI, 2008, p. 220).

De modo combinado à ênfase na qualidade, seria preciso também b) enfatizar a educação antes da pesquisa. Isto, para o Banco, significa na prática acabar com o modelo atual das universidades públicas brasileiras baseadas no tripé ensino-pesquisa-extensão para conformar instituições em sua maioria exclusivamente de ensino, deixando a pesquisa para poucas instituições especializadas e de excelência e mais ligada ao setor produtivo. Trata-se na verdade da desconstrução do modelo *humboldtiano* para a defesa do modelo estadunidense:

Mesmo nos países com alto grau de produção científica, quase todas as universidades priorizam a qualidade da educação, não a pesquisa. Relativamente poucas instituições têm vocação ou dispõem de recursos para realizar pesquisas em todos os departamentos (nos Estados Unidos, por exemplo, apenas 3% a 5% das instituições de ensino superior são classificadas como “universidades de pesquisa”). No Brasil, as entidades educacionais, definidas legalmente ou não como universidades, poderiam e deveriam apoiar os centros de pesquisa. As atividades de pesquisa não constituem a sua missão principal; contudo, o aprendizado do método científico – que é certamente a base sobre a qual se pode dizer que uma pessoa é bem-educada – exige que todos os estudantes realizem e apliquem pesquisas em alguma medida. As universidades são diferentes dos laboratórios dedicados especificamente à P&D porque seus objetivos, pelo menos para os iniciantes, são principalmente didáticos. De modo menos direto, esse processo também leva à produção de publicações científicas e especializadas, assim como à capacidade de inovação produtiva no nível nacional. (BANCO MUNDIAL; CNI, 2008, p. 220).

Além dessas proposições, o Banco elencou como pontos para um programa para a

educação superior no Brasil ainda: a “maior ênfase à formação de cidadãos cosmopolitas responsáveis no plano nacional”, o que significa fornecer que o país precisa melhorar o treinamento em idiomas estrangeiros para professores universitários e bacharéis e estimular programas de intercâmbio e a mobilidade internacional entre estudantes, professores e pesquisadores com os diversos países do mundo; e “o estímulo a que os estudantes se envolvam mais com ciência e engenharia” tendo em vista o déficit de força de trabalho e pessoal qualificado em áreas de tecnologia e pesquisa aplicada.

Em relação à concepção e à política para a pesquisa (haja vista que grande parte da pesquisa feita no país advém das universidades públicas), o BM e a CNI apontam como caminho “estabelecer fortes vínculos entre as melhores universidades de pesquisa e os setores produtivos” para atingir uma determinada quantidade de instituições de ensino e pesquisa consideradas de “nível mundial”, isto é, com reconhecimento internacional em Pesquisa & Desenvolvimento, o que, na visão do documento, só seria atingido com a entrada das empresas no financiamento e na definição da agenda de pesquisa em colaboração com as instituições de ensino e pesquisa e com uma política de financiamento público seletiva, destinada para as instituições mais produtivas. (BANCO MUNDIAL; CNI, 2008)

É neste sentido que caminha o Projeto de Lei n. 4.643/2012, que cria o Fundo Patrimonial (*Endowment Fund*), e o Projeto de Lei Complementar n. 77/2015, o qual cria o Código Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação. O PL n. 4.643/2012 autoriza o financiamento das universidades via pessoas físicas e/ou jurídicas e que estas participem dos conselhos gestores das instituições. E o PLC n. 77/2015 inverte a prioridade do investimento público em ciência, tecnologia e inovação, deixando de ser a pesquisa básica para a pesquisa aplicada, beneficiando a agenda de pesquisa que interessa aos setores empresariais, além de possibilitar que as OS gerenciem as parcerias público-privadas na condução da pesquisa.<sup>44</sup>

A configuração “terciária” assumida pela educação superior brasileira nas últimas duas décadas (com o aval e sob orientação de organismos internacionais do capital como o Banco Mundial) consolidou um “duplo caráter” deste nível de ensino em nosso país, segundo Minto (2014):

Com efeito, ocorre uma ampliação do potencial econômico da educação superior, de modo que as IES sejam reestruturadas como “organizações terciárias”, no duplo sentido: de prestadoras do *serviço ensino*, atuando no mercado como empresas com fins lucrativos e estratégias comerciais agressivas; e, no caso das universidades melhor estruturadas, com programas

---

<sup>44</sup> Para mais informações, ver: <http://portal.andes.org.br/imprensa/noticias/imp-inf-516032931.pdf>

de pós-graduação, projetos de pesquisa e pessoal qualificado. (MINTO, 2014, p. 307-308).

O ensino, nesta concepção de educação superior, volta-se quase que exclusivamente para a formação da mercadoria força de trabalho, ou seja, a qualificação de quadros e pessoal como futuros insumos do capital para a produção e a competitividade. Do ponto de vista pedagógico, Minto (2014) pondera que esta concepção de educação:

[...] expressa-se na difusão das pedagogias assentadas no esvaziamento dos conteúdos formativos, substituídos por noções abstratas como “aprender a aprender” e “educação ao longo da vida”, expedientes importantes desse processo adaptativo e uma maneira pela qual a ideologia conservadora busca transferir a responsabilidade (e os encargos financeiros) por essa *adaptabilidade* ao conjunto dos trabalhadores. No limite, quem adquire “competências” para a “empregabilidade”, expressão-chave no léxico conservador, é o indivíduo-trabalhador. Por isso, a ênfase do processo educativo se desloca do ensino para a aprendizagem, supervalorizando as dimensões psicológicas do processo e minorando as condições objetivas. (MINTO, 2014, p. 309).

Esse esvaziamento e este empobrecimento pedagógico das funções da universidade estão ligados ao fato de que a instituição universitária tornou-se desnecessária ao projeto de nação das frações burguesas dominantes. Isto não significa que esta “*desnecessidade*”, tomando de empréstimo a expressão de Minto (2014), seja absoluta a ponto de se inviabilizar a existência deste tipo específico de instituição, mas sim que a universidade tal como a conhecemos, como um reduto de produção ensino-pesquisa-extensão e de formação de pessoal crítico qualificado, passa por um processo de reconfiguração que tem como objetivo adequá-la aos modernos imperativos de adaptabilidade ao mercado, de aproximação do setor empresarial, de mudanças no padrão de financiamento, de gestão, de avaliação e de desconstrução da noção de autonomia. A reestruturação da base material da acumulação de capital e do Estado brasileiro exigiu uma reestruturação do ensino superior conforme a concepção e as orientações dos organismos internacionais do capital. Para o mesmo autor, este processo levou a um *adensamento privatista* da educação superior brasileira:

Adensamento, pois ele não inaugura a presença dos interesses privados no ensino superior, mas acarreta sua reestruturação, fazendo com que o *adensamento* seja, por um lado, absoluto (crescimento das IES privadas e de sua presença no campo da educação superior) e, por outro lado, relativo, também no interior das IES e nas suas formas de relação com a sociedade e do Estado. (MINTO, 2014, p. 317).

Podemos afirmar que a atual configuração (e concepção) da educação superior brasileira, que se apresenta multifacetada, fragmentada, destituída de uma forma de organização sistêmica, amplamente privatizada e permeada por instrumentos eficazes de controle estatais e mercantis, atende a cinco grandes conjuntos de funções: a) formação/titulação de força de trabalho em diferentes níveis (a baixo custo e precária para os pobres; e de elevado padrão de inovação e exigência internacional para os quadros e prepostos do capital); b) função-serviço, na qual ela própria (a educação superior), é atividade lucrativa, comodificada; c) modificação dos padrões históricos de “valorização” do ensino superior à medida que este nível de ensino se expande (a pós-graduação deprime o custo da força de trabalho graduada, que deprime a não-graduada e assim por diante); ou seja, a expansão do ensino superior funciona como mecanismo de controle de custo da força de trabalho no mercado; d) promoção do privatismo como critério da pesquisa científica realizadas nas universidades estatais, com suporte de recursos públicos e, eventualmente, do capital privado, que, no entanto, fica com os benefícios dos resultados produzidos; e) de atrelamento direto e indiscriminado das atividades mantida pelo Estado com o capital privado; os *campi* das universidades e as atividades ali realizadas tornam-se, elas próprias, apropriáveis pelo capital, movimentando importantes nichos de mercado: editorial, informático, construção civil, consultorias, etc. (MINTO, 2014)

A concepção de educação do Banco Mundial expressa nos documentos analisados se materializa na contrarreforma da educação superior em três grandes dimensões, a saber, financiamento, avaliação e relações público-privadas (com fortes repercussões na autonomia universitária).

Como se pode ver, o aprofundamento da política de diversificação das IES, dos cursos e das fontes de financiamento da educação superior, concebida no plano teórico como “educação terciária” (lançada no documento “Lições derivadas da experiência”, de 1994, e consolidada no documento “Construir sociedades de conocimiento” de 2003), é o centro da política de educação superior implementada no Brasil durante a reformulação da educação superior levada a cabo pelo ex-presidente Lula da Silva na primeira década do século XXI.

### **3.2.1 As Políticas de Acesso e Financiamento da Educação Superior: o PROUNI, o FIES e o REUNI a serviço do adensamento privatista**

Neste item, discutimos a materialização da contrarreforma da educação superior em um de seus eixos, a política de financiamento, buscando explicitar as relações entre as formulações de documentos do Banco Mundial e a legislação que implementou as medidas da contrarreforma da educação superior que estão aprofundando o adensamento privatista no que toca o financiamento e demais aspectos da atual configuração do ensino superior no país.

A preferência do Banco Mundial pelo ensino superior privado em detrimento do público não é algo recente. O compartilhamento desta visão entre o Banco e os últimos governos federais, que concebe a educação superior como um privilégio dos segmentos mais abastados da população e também como um segmento do mercado de educação a ser intensamente explorado, o que justificaria que o custeio deste nível de ensino deveria recair majoritariamente sobre as famílias e não sobre o Estado, aparece em sua forma mais acabada em vários documentos recentes do Banco e mesmo em projetos de lei que pretendem instituir o fim da gratuidade e a cobrança de taxas (mensalidades e/ou outras formas) no ensino superior público. Lima (2005) em sua tese de doutorado aponta que desde o documento “Políticas para um Brasil justo, sustentável e competitivo” do Banco Mundial de 2003 é dada uma sinalização clara ao governo Lula da Silva (ainda em seu início) acerca da necessidade de reduzir significativamente o padrão de gastos públicos com a educação superior no Brasil:

A proposta de fim da gratuidade nas universidades públicas e de diversificação das fontes de financiamento da educação superior será reafirmada com a divulgação, em julho de 2003, do documento *Políticas para um Brasil justo, sustentável e competitivo*, elaborado pelo Banco Mundial e apresentado em reunião executiva do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, coordenado pelo então secretário-executivo Tarso Genro. Neste documento, o Banco indica o fim do financiamento público das universidades públicas e das deduções de gastos com educação no imposto de renda em troca de empréstimo de oito bilhões de dólares nos próximos quatro anos. Um aspecto central deste documento está relacionado com as reformas da política educacional brasileira, enfatizando a necessidade de alocação de verbas públicas para a educação fundamental e o ensino médio, a educação à distância para os “alunos mais pobres” e a ampliação da privatização da educação brasileira. Este documento foi devidamente adaptado, no Brasil, pelo Ministério da Fazenda, que divulgará em novembro do mesmo ano o documento intitulado *Gasto Social do governo central: 2001 e 2002*, indicando que o governo gasta demasiadamente com serviços públicos para as camadas médias, principalmente com o financiamento da educação superior, ao invés de focalizar seus gastos com os segmentos populacionais mais empobrecidos. (LIMA, 2005, p. 383).

No final de 2003, neste mesmo sentido do documento, a deputada Selma Schons (PT-PR) apresentou a PEC n. 217/2003 que trata da diversificação das fontes de

financiamento da educação superior e propõe a criação de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Superior (FUNDES), e da Contribuição Social para a Educação Superior (CES). Em relação à proposta de criação da CES, a autora da PEC defende que se trata de:

[...] uma contribuição social, destinada especificamente à educação superior pública, a ser paga pelos que foram beneficiados por cursos superiores gratuitos que resultaram em melhoria de renda e, portanto, da sua capacidade contributiva para a sociedade [...] Quem pagará esta nova contribuição social para a educação superior? Embora uma resposta detalhada caiba à lei que vai regulamentar a PEC, é importante adiantar: pagá-la-ão os atuais portadores de diplomas de graduação e pós-graduação “stricto sensu” (mestrado e doutorado), em proporção variável a uma renda bruta anual que se considerar suficiente para caracterizar a capacidade contributiva. (BRASIL, 2003).

A proposta de Selma Schons, que está engavetada há anos por falta de apoio popular, busca criar uma educação superior “pós-paga”, negando o direito constitucional à educação gratuita. Trata-se de uma espécie de lei retroativa, que retira direitos que já foram usufruídos legalmente por cidadãos.

No que toca à política educacional, o documento “Políticas para um Brasil justo, sustentável e competitivo” enfatiza que a prioridade na alocação da verba pública esteve direcionada nos anos de 2001 e 2002 para a educação superior em detrimento da educação básica. Pela lógica e argumentação do documento, como a universidade pública supostamente favoreceria a parcela da população com renda mais elevada, os gastos sociais neste nível de ensino não teriam impacto na redução da pobreza. Com base nisso, tanto o documento do Banco Mundial quanto o documento do Ministério da Fazenda acima referenciados indicaram a necessidade de: a) focalizar os gastos sociais para os mais pobres; b) focalizar os gastos sociais na educação básica; c) reduzir os gastos com pessoal (professores e técnicos-administrativos) na educação superior pública; d) estimular o financiamento público para o setor privado através da ampliação do FIES. (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2003)

Um dos carros-chefes da contrarreforma da educação superior de Lula da Silva e que atendia tanto o objetivo de estimular o financiamento público para o setor privado quanto a focalização para os segmentos mais pobres da população brasileira é o PROUNI. Esta medida talvez seja a medida da contrarreforma em curso que evidencie mais explicitamente a noção de público-não estatal, considerando a educação como um bem público, mas que pode ser prestado pelo setor privado, conforme preconizado pelo Banco Mundial. Deste modo, argumenta-se que as instituições de ensino superior privadas prestam um serviço público, o

que justifica a destinação de verbas públicas para o setor privado.

Ao analisar o processo de expansão da educação superior brasileira entre 1995 e 2010, as pesquisadoras Deise Mancebo, Andréa do Vale e Tânia Martins ressaltam que este processo teve por base 4 eixos:

(1) o expressivo aumento das instituições de ensino superior (IES) com fins lucrativos, isto é, privados/mercantis; (2) algumas ações do governo federal expandindo vagas, matrículas e cursos nas instituições federais de ensino superior (IFES), seja pela multiplicação dos campi das IFES já existentes, pela expansão do número de instituições, ou, ainda, mediante programas de reestruturação do setor, como é o caso do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI); (3) a forte diferenciação de cursos, instituições e modalidades de ensino de graduação, cabendo destaque à utilização do ensino a distância (EaD); e (4) a expansão da pós-graduação, com redefinição de seus rumos no sentido do empresariamento do conhecimento. (MANCEBO; VALE; MARTINS, 2015, p. 33).

Barros (2015) apresenta dados do Censo da Educação Superior do INEP que demonstram que, entre 2001 e 2010, apesar da expansão significativa em números absolutos do quantitativo total de vagas na educação superior brasileira (de 3.036.113 de vagas em 2001 para 6.379.299 em 2010), o percentual de vagas públicas diminuiu em relação ao segmento empresarial-mercantil no período em que Lula da Silva esteve à frente do governo central do país. Enquanto em 2001, as vagas nas instituições públicas (instituições federais, estaduais e municipais) representavam 31,1% (ou 944.584 vagas) e as vagas nas instituições privadas 68,9% (ou 2.091.529 vagas), em 2010 esse percentual passou para 74,2% (4.736.001) de vagas nas privadas e 25,8% nas públicas (ou 1.643.298 vagas).

Mancebo, Vale e Martins (2015) consideram que este processo de expansão se deu a partir de uma lógica perversa, apoiada na privatização da oferta para atender aos interesses do capital, especialmente dos segmentos empresariais que lucram com a venda de “serviços educacionais”:

Se, por um lado, a expansão engendrada nas últimas décadas pode ser percebida como positiva por ampliar o acesso da população ao ensino superior, deve-se atentar para alguns efeitos perversos desse mesmo processo, particularmente no que tange ao perfil dos cursos e das carreiras criados pelas instituições privadas, cuja expansão se dá sob a influência direta de demandas mercadológicas, valendo-se dos interesses da burguesia desse setor em ampliar a valorização de seu capital com a venda de serviços educacionais. (MANCEBO; VALE; MARTINS, 2015, p. 33).

Toda essa expansão das vagas nas instituições privadas deve-se a políticas como o PROUNI e o FIES. E a expansão das vagas na rede pública, é tributária em grande medida do REUNI. A esse respeito, Valdemar Sguissardi (2014) aponta que:

O crescimento das matrículas das IES privadas com índice quase duas vezes superior ao do aumento do número de instituições, provavelmente se deva a dois fatos: a) implemento do Prouni e ampliação do Fies que beneficia os alunos e instituições privadas, especialmente as com fins de lucro; e b) aumento de compras pelos grandes grupos econômicos do mercado educacional das instituições de porte médio e pequeno, em que se altera a relação professor/alunos e se atingem melhores índices de “produtividade” e lucro. Não se deve esquecer que cerca de 80% das IES privadas têm fins de lucro e que as seis ou sete mantenedoras de capital aberto e ações em Bolsa de Valores detêm cerca de 30% das matrículas do setor privado (SGUISSARDI, 2014, p. 144).

O PROUNI foi originalmente apresentado pelo Projeto de Lei n. 3.582, de maio de 2004. Na Câmara, recebeu 292 emendas, mas mesmo antes da votação pelo Congresso, o Governo fechou um acordo com várias instituições privadas, e, em 10 de setembro de 2004, o Prouni passou a vigorar como a Medida Provisória n. 213 – o que demonstra o autoritarismo do Governo, que governou com base em um número significativo de Medidas Provisórias.

Após muitas idas e vindas entre o Senado e a Câmara, o PROUNI foi sancionado pelo Executivo no dia 13 de janeiro de 2005, como a Lei n. 11.906, e regulamentado em 18 de julho de 2005 pelo Decreto n. 5.493.

O Prouni é, segundo o então governo Lula da Silva, uma forma de democratizar o acesso ao ensino superior no Brasil. De acordo com art. 8º da Lei do PROUNI, as Instituições Privadas de Ensino Superior que aderirem ao programa estarão isentas, por um período de dez anos (renovável por igual período), do pagamento dos seguintes tributos: do Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ), da Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS), da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e da Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS/PASEP).

Como contrapartida, as instituições vinculadas ao PROUNI, deverão destinar bolsas de estudo, integrais ou parciais, para que estudantes “carentes” tenham acesso ao ensino superior. O art. 1º dispõe que as bolsas integrais serão concedidas para os estudantes com renda familiar *per capita* de até um salário mínimo e meio, e as bolsas parciais (50% ou 25%) serão concedidas para estudantes cuja renda familiar *per capita* não exceda o valor de três salários mínimos.

De acordo com o art. 2º, as bolsas serão destinadas para: estudantes que tenham cursado todo o ensino médio na rede pública, ou na condição de bolsista integral em

instituições privadas; estudantes portadores de necessidades especiais; e professores da rede pública de educação básica, para cursos de licenciatura e pedagogia, destinados à formação do magistério.

Para concorrer ao Prouni, é estabelecido que o estudante deverá ter obtido resultados satisfatórios no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). Também será considerado o “percentual de autodeclarados pretos, pardos e indígenas na respectiva unidade de Federação segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia Estatística – IBGE” (art. 7º § 1º).

A vinculação de uma instituição ao Prouni, segundo o art. 7º § 4º, está condicionada aos resultados obtidos no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Deste modo, caso um curso obtenha resultado insuficiente por três avaliações consecutivas será desvinculado do programa, sendo as bolsas distribuídas proporcionalmente pelos demais cursos da instituição.

A Lei do PROUNI ainda dispõe que:

A instituição privada de ensino superior, com fins lucrativos ou sem fins lucrativos não beneficente, poderá aderir ao Prouni mediante assinatura de termo de adesão, cumprindo-lhe oferecer, no mínimo, 1 (uma) bolsa integral para o equivalente a 10,7 (dez inteiros e sete décimos) estudantes regularmente pagantes e devidamente matriculados ao final do correspondente período letivo anterior. (BRASIL, 2005).

O mesmo artigo dispõe ainda que em substituição ao que está previsto no caput do artigo (transcrito acima), a instituição poderá

[...] oferecer 1 (uma) bolsa integral para cada 22 (vinte e dois) estudantes regularmente pagantes e devidamente matriculados em cursos efetivamente nela instalados, conforme regulamento a ser estabelecido pelo Ministério da Educação, desde que ofereça, adicionalmente, quantidade de bolsas parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento) na proporção necessária para que a soma dos benefícios concedidos na forma desta Lei atinja o equivalente a 8,5% (oito inteiros e cinco décimos por cento) da receita anual dos períodos letivos que já têm bolsistas do Prouni. (BRASIL, 2005).

A Lei condiciona, no art. 10, a caracterização de uma entidade como beneficente, ou de assistência social, à destinação de 1 (uma) bolsa de estudo integral para estudante sem diploma de graduação, para cada 9 (nove) estudantes pagantes e devidamente matriculados. O mesmo artigo dispõe ainda que a instituição considerada como beneficente ou de assistência

social deverá

[...] aplicar anualmente, em gratuidade, pelo menos 20% (vinte por cento) da receita bruta proveniente da venda de serviços, acrescida da receita decorrente de aplicações financeiras, de locação de bens, de venda de bens não integrantes do ativo imobilizado e de doações particulares, respeitadas, quando couber, as normas que disciplinam a atuação das entidades beneficentes de assistência social na área da saúde. (BRASIL, 2005)

O inciso seguinte prevê que serão contabilizadas para o cumprimento deste percentual, “as bolsas parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte de cinco por cento)”. As entidades beneficentes, ou de assistência social que aderirem ao PROUNI, de acordo com o art. 11, deverão “oferecer 20% (vinte por cento), em gratuidade, de sua receita anual efetivamente recebida”, por meio de bolsas de estudo integrais ou parciais. Para atingir este percentual, estas instituições deverão “oferecer, no mínimo, 1 (uma) bolsa de estudo integral, [...] para cada 9 (nove) estudantes pagantes de curso de graduação ou sequencial de formação específica regulares da instituição, matriculados em cursos efetivamente instalados”. Ainda no mesmo artigo fica estabelecido que as instituições que adotarem as regras do PROUNI ficam dispensadas do cumprimento do previsto no § 1º do art. 10 (transcrito no parágrafo anterior). (BRASIL, 2005)

Outra questão, não menos importante, é o que dispõe o art. 13 da Lei do PROUNI. O referido artigo prevê que as instituições mantenedoras, que gozam da isenção para seguridade social, poderão migrar para o regime jurídico de fins econômicos e “passarão a pagar a quota patronal para a previdência social de forma gradual durante o prazo de 5 (cinco) anos, na razão de 20% (vinte por cento) do valor devido a cada ano, cumulativamente, até atingir o valor integral das contribuições devidas”. Sendo assim, as entidades “sem fins lucrativos”, que durante anos e anos gozaram de isenção tributária, poderão tornar-se entidades com fins lucrativos, migrando todo o patrimônio acumulado às custas do Estado, para o setor privado, sendo dispensadas do pagamento integral dos tributos por cinco anos. (BRASIL, 2005)

Alguns pontos que tornaram o projeto ainda mais contestável foram: flexibilização da obrigatoriedade da destinação de bolsas integrais para a obtenção de isenção fiscal (art. 1º); autorização para que as instituições ampliem o número de vagas na proporção das bolsas oferecidas (art. 7º § 3º); flexibilização do processo de avaliação, pois, como foi aprovada, a lei estabelece que em caso de desempenho insuficiente no processo de avaliação será desvinculado apenas o curso considerado insuficiente e não a instituição (art. 7º § 4º); as instituições vinculadas ao PROUNI terão prioridade na distribuição de recursos disponíveis

no FIES (art. 14); redução da participação de professores da rede pública apenas aos cursos de licenciatura, normal superior e pedagogia, destinados à formação do magistério da educação básica (art. 2º, III).

Após a sua regulamentação, pelo Decreto n. 5.493, de julho de 2005, o PROUNI já foi alterado por diversas Portarias, que o tornaram ainda mais contestável, além de confirmarem o poder de barganha dos empresários da educação superior privada perante o Governo Federal.

A Lei n. 11.180, de 23 de dezembro de 2005, autoriza no art. 11 a concessão de bolsa-permanência para estudantes beneficiários do PROUNI matriculados em curso de turno integral.

A Portaria n. 569, de 23 de fevereiro de 2006, que regulamenta o referido artigo, dispõe que:

[...] a bolsa-permanência será concedida a estudantes matriculados em cursos de agronomia, ciência da computação, enfermagem, engenharias, farmácia, fisioterapia, informática, medicina, odontologia e veterinária, com no mínimo 6 (seis) semestres de duração e cuja a carga horária média seja superior ou igual a 6 (seis) horas diárias de aula. (BRASIL, 2006).

A Portaria define também que as bolsas-permanência somente serão concedidas a beneficiários de bolsas integrais e, exclusivamente, durante o prazo mínimo de integralização do curso. Segundo o art. 3º § 3º:

A aprovação no processo de seleção para a bolsa-permanência, inclusive com emissão do respectivo Termo de Concessão, assegurará apenas a expectativa de direito ao recebimento mensal da bolsa, ficando o seu efetivo pagamento condicionado à disponibilidade orçamentária e financeira do Ministério da Educação e à observância das demais disposições legais pertinentes. (BRASIL, 2006).

Ao condicionar a concessão da bolsa à matrícula em turno integral e à conclusão do curso no período mínimo estabelecido, o Governo impede que o estudante beneficiário exerça outro tipo de atividade que venha a complementar a sua renda, pois, de um modo geral, estudantes que trabalham para complementar a renda familiar estudam no noturno e não concluem o curso no período mínimo. Ao mesmo tempo, o Governo se isenta da obrigação do pagamento da bolsa, ao afirmar que aprovação da bolsa garante apenas a “expectativa do direito ao recebimento”. Ou seja, o estudante deve atender a uma série de pré-requisitos para fazer jus a uma bolsa que nem ao menos lhe é garantida pelo Governo.

A Portaria n. 1.861, de 1º de junho de 2005, regulamentou a concessão do

financiamento pelo FIES para estudantes beneficiários do PROUNI. Deste modo, o Governo financia a parte restante da mensalidade dos estudantes selecionados para as bolsas parciais. Vale lembrar que a concessão de bolsas parciais pelo PROUNI foi instituída por pressão dos empresários das instituições privadas.

Ao regulamentar o financiamento pelo FIES para bolsistas do PROUNI, o governo, além de conceder isenções fiscais e previdenciárias em troca de bolsas de estudo, ainda paga a outra parte desta mesma bolsa, que será posteriormente cobrada do estudante - que supostamente após a conclusão do ensino superior terá recursos para arcar com essa despesa.

O PROUNI é colocado pelo Governo como uma forma de facilitar o acesso de estudantes de baixa renda à Universidade. Entretanto, este aumenta o montante dos recursos públicos destinados ao setor privado e cria o mito da “inclusão social” - facilitando o acesso ao ensino superior privado, mas negligenciando que o fato de estar na Universidade por si só não garante inclusão social.

A lógica da propaganda é a de que o setor privado é mais eficiente no fornecimento do ensino superior, e, portanto o governo deve subsidiar este setor. Esta lógica está presente nas PPP, que tomam como um dado o fato de que o setor privado é mais eficiente do que o setor público. Deste modo, o PROUNI representa uma materialização das PPP no ensino superior brasileiro.

O PROUNI, ao contrário do que se prega, tem como grandes beneficiários os empresários do ensino superior privado, pois as IES privadas encontram-se, “supostamente”, com um grande índice de vagas ociosas que, junto com a inadimplência, seria o grande vilão dos empresários da educação. Sendo assim, o PROUNI só traz benefícios para estas empresas, pois as isenta do pagamento de diversos tributos, e preenche as vagas que estão “supostamente” ociosas.

É importante ressaltar que o Projeto, após a pressão exercida pelos empresários, deixa a critério da instituição a distribuição das bolsas, podendo destiná-las aos cursos com menor concorrência, ou ainda àqueles com maior índice e inadimplência. E que este suposto índice de ociosidade pode não passar de um “estoque estratégico” das instituições, afinal, nada garante que estas possuem infraestrutura, ou mesmo professores, esperando para atender aos estudantes “beneficiados” pelo PROUNI.

O impacto do PROUNI, segundo dados do INEP, de 2012, desde sua criação em 2005, é de mais de 1 milhão de estudantes<sup>45</sup>. Em termos de perfil dos estudantes beneficiados

---

<sup>45</sup> Dados publicados em <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1385>

pelo programa quanto ao gênero, raça e localização geográfica, em 2012, segundo o INEP, 52% eram mulheres, 49% pretos e pardos, 1% com deficiência, 1% professores de educação básica pública, 74% frequentando cursos noturnos e 4% cursos de turno integral e, por fim, 51% na região Sudeste, 19% na Sul, 15% na Nordeste, 10% na Centro-Oeste e 5% na Norte.

O adensamento privatista no ensino superior brasileiro deu um salto nos anos do governo Lula da Silva e no primeiro mandato do governo Dilma Rousseff (2011-2014). Segundo matéria publicada no site da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES)<sup>46</sup> os estudantes beneficiados pelo PROUNI e FIES já somam 31% do total das matrículas no sistema privado de ensino superior. O percentual representa 1,66 milhão de alunos de um total de 5,34 milhões fazendo cursos presenciais em instituições particulares em 2013, de acordo com levantamento do MEC feito a pedido da Revista Valor. Em 2010, a participação das duas políticas públicas sobre o total de vagas era de apenas 11%, três vezes menor que a proporção atual.

Em síntese, o PROUNI, conforme assinala a Associação de Docentes da Universidade Federal do Pará - Seção Sindical (ADUFPA) (2004), é

Um programa de compra de vagas nas instituições privadas de ensino superior. Apresentando à sociedade como uma proposta de avanços na inclusão social dos mais pobres e vítimas da discriminação nos bancos universitários, trata-se na verdade de um programa que subsidia o lucro privado no negócio da educação superior, com recursos públicos da ordem de bilhão de reais, através de isenção fiscal. (ADUFPA, 2004, p. 85).

Em 2006, o Banco Mundial publicou um estudo, denominado “Innovations Tertiary Education Financing: A Comparative Evaluation of Allocation Mechanisms”<sup>47</sup>, coordenado por Salmi e Hauptman (2006), em que o Prouni é citado como exemplo mundial de política pública de ensino superior:

The recently launched Universities for All program (**ProUni**) in Brazil **constitutes an interesting variation of a voucher scheme**. Under that new program, the Brazilian government uses tax incentives to “buy” places in private universities for deserving, academically qualified low income students who were not admitted in the top public universities<sup>48</sup>. (SALMI;

<sup>46</sup> Ver em <http://www.andifes.org.br/2014/03/11/fies-e-prouni-ja-respndem-por-31-de-matriculas-de-universidades-privadas/>

<sup>47</sup> Inovações no Financiamento da Educação Terciária: Uma avaliação comparativa dos mecanismos de alocação. Tradução nossa.

<sup>48</sup> O recentemente lançado Programa Universidade para Todos (ProUni) no Brasil constitui uma variação interessante do esquema de voucher. Sob esse novo programa, o governo brasileiro utiliza incentivos fiscais para "comprar" vagas nas universidades privadas para estudantes de baixa renda

HAUPTMAN, 2006, p. 29, grifo nosso).

Em outro documento, “Conhecimento e Inovação para a Competitividade”, de 2008, o BM é claro ao afirmar que o PROUNI é um programa de sucesso:

Embora o ProUni esteja apenas em seu terceiro ano de funcionamento, **o programa mostrou expressivos sinais de sucesso**. Cerca de 120 mil alunos foram beneficiados durante o primeiro ano (entre 340 mil candidatos) e um outro grupo de 91 mil foi matriculado entre 2005 e 2006 (em um total de 800 mil candidatos). O aumento radical no número de candidatos permitiu que o Ministério da Educação elevasse o limite de pontos no ENEM para elegibilidade, de 56 em 2004–05 para 62 em 2005–06. (BANCO MUNDIAL, 2008, p. 296, grifo nosso).

No Documento “*Achivieng a world class education: next agenda*”, de 2010, o Banco, além de elogiar o PROUNI como “exemplo notável” de política de acesso ao ensino superior, ainda caracteriza o governo Lula da Silva como continuidade do governo Cardoso.

Apesar de este estudo ser focado na educação básica, também **houve avanços na política de ensino superior. O ProUni, um programa adotado em 2004, é um exemplo notável**. Projetado para expandir o acesso à educação superior subsidiando os custos de uma universidade privada para estudantes com excelente desempenho provenientes de família de baixa renda, mais de 120.000 estudantes por ano tem sido beneficiados pelo ProUni desde seu lançamento. Ainda assim a taxa de participação de estudantes de baixa renda no nível superior continua muito baixa, **o ProUni está ajudando a mudar isso para uma direção positiva. Em outras áreas importantes, o governo Lula continua as iniciativas inovadoras de Cardoso para medir a qualidade da escola secundária a partir de um exame unificado aplicado ao final desta, o ENEM**, e estabelecer um ponto de partida para avaliar a qualidade relativa dos programas de educação superior a partir de exames finais para disciplinas chave aplicadas para universitários das graduações de todo o país (Provão, agora denominado ENADE, Exame Nacional de Desempenho de Estudantes). (BANCO MUNDIAL, 2010, p. 20-21, grifo nosso).

Catani, Hey e Gilioli (2006), em sentido contrário ao que aponta o Banco Mundial e o governo, afirmam que na realidade o PROUNI, por detrás da falsa aparência de ‘política de democratização do acesso’, na realidade não leva em consideração o problema da permanência dos estudantes que ingressam em IES particulares a partir do programa e ainda serve para salvar IES privadas de baixa qualidade que estão em crise financeira.

---

merecedores e academicamente qualificados que não foram admitidos nas melhores universidades públicas. Tradução nossa.

Apesar dos números crescentes sugerirem efeito democratizante, o problema maior do Prouni é a permanência do estudante até a conclusão do curso (além da questionável qualidade das IES). O Observatório Universitário da Universidade Cândido Mendes constatou que cerca de 35% dos alunos que estão no último ano do ensino médio ou que já o concluíram (3,7 milhões num total de 10,5 milhões) “vêm de famílias em que a renda média nem sequer é suficiente para comprar eletrodomésticos de primeira necessidade, como geladeiras, ou que comprometem mais de 40% do orçamento familiar com aluguel. (CATANI; HEY; GILIOLI, 2006, p. 134).

E essa ‘salvação’ financeira das IES particulares permitiu a regularização de uma série de IES que estavam com pendências tributárias com o Estado, como no caso das IES beneficentes:

A MP estabelecia que as IES não-beneficentes poderiam oferecer no mínimo 5% de bolsas integrais e converter as 5% restantes em meias-bolsas. Para 2005, a Lei do Prouni manteve a regra. A partir de 2006, exigiu no mínimo um bolsista integral para cada 22 alunos pagantes (4,34%). Os 4,16% restantes podem ser “fragmentados” em bolsas parciais de 50% e 25% (Art 5º, § 4º). O objetivo é claro: a proporção continua em 8,5%, mas a quantidade de beneficiários aumenta muito. Se considerarmos a faixa de renda (até três s.m.), a probabilidade de evasão dos bolsistas parciais cresce ainda mais com bolsas de 25%. Em relação às IES beneficentes, a adesão às regras do Prouni permitiu a regularização daquelas em situação ilegal nos 6 anos anteriores e a requisição da reativação da imunidade tributária (18% sobre o lucro líquido e 2% sobre a receita bruta) perdida. (CATANI; HEY; GILIOLI, 2006, p. 136).

Na aparência, o PROUNI é visto como uma política pública inclusiva, que democratiza o acesso e privilegia os mais pobres, porém, na essência, está completamente adequado ao sistema de ensino nos moldes privatizantes traçados durante os anos 1990. Por isso, carrega uma noção falsa de democratização, pois legitima a distinção dos estudantes por camada social de acordo com o acesso aos diferentes tipos de instituições (prioridade para a inserção precária dos pobres no espaço privado), ou seja, contribui para a manutenção da estratificação social existente.

Corbucci (2004) assinala que uma das principais críticas apontadas diz respeito ao fato de que o Estado está abrindo mão de arrecadar impostos em benefício das empresas de educação superior (ao invés de utilizar esse recurso para ampliar e investir mais recursos no setor público) para ofertar um ensino de qualidade duvidosa nestas instituições para jovens e adultos de baixa renda.

A principal crítica dirigida a essa iniciativa governamental é a de que os recursos que deixarão de ser arrecadados com a isenção de impostos

poderiam ser aplicados na ampliação da oferta de vagas nas instituições públicas. Portanto, para alguns críticos da proposta, o Estado estaria comprando vagas já existentes e ociosas, e ao mesmo tempo oferecendo um serviço de qualidade duvidosa. (CORBUCCI, 2004, p. 694).

No mesmo sentido do aprofundamento do adensamento privatista do Prouni caminha a política do FIES, instituído pela Lei n. 10.260/2001, ainda durante o governo Cardoso, mas intensificada durante as duas gestões de Lula da Silva e consolidada ao longo da primeira gestão de Dilma Rousseff.

O FIES<sup>49</sup> foi criado por meio da MP n. 1.827, de maio de 1999 e convertida na Lei n. 10.260, em 12 de julho de 2001. Trata-se de um programa federal que busca aumentar o número de vagas disponíveis no Ensino Superior aos jovens em idade universitária que não tenham condições de arcar integralmente com os custos de sua formação. O Fundo financia até 100% do valor da mensalidade à Instituição de Ensino. A origem dos recursos destinados ao programa é de recursos orçamentários do MEC, de recursos das loterias (não utilizados pelo antigo Programa de Crédito Educativo) e de retornos financeiros.

Em 2010, último ano do governo Lula da Silva, o FIES passou a funcionar em um novo formato: a taxa de juros do financiamento passou a ser de 3,4% a.a., o período de carência passou para 18 meses e o período de amortização para 3 (três) vezes o período de duração regular do curso mais 12 meses. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) passou a ser o Agente Operador do Programa para contratos formalizados a partir de 2010. Além disso, o percentual de financiamento subiu para até 100% e as inscrições passaram a ser feitas em fluxo contínuo, permitindo ao estudante o solicitar do financiamento em qualquer período do ano<sup>50</sup>.

O antecessor do FIES, o Programa Crédito Educativo (PCE), foi criado em 23 de agosto de 1975, reformulado no governo Fernando Collor, que institucionalizou o Programa

---

<sup>49</sup> O Fundo é mantido em conta única do Tesouro Nacional e tem suas receitas oriundas de loterias da Caixa Econômica Federal, encargos e sanções cobrados sobre financiamentos do antigo Crédito Educativo, taxas e emolumentos cobrados dos participantes no processo de seleção do próprio FIES, receitas de aplicações financeiras e receitas patrimoniais. Como em outras formas de concessão de crédito, os operadores do FIES têm despesas administrativas regulamentadas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN). Também são contempladas as questões como as renegociações com inadimplentes, devendo as instituições prestar contas ao MEC, via relatório dos contratos renegociados, liquidados, dos juros, quantidades de prestações da renegociação e demais informações demandadas pelo Ministério.

<sup>50</sup> A partir do segundo semestre de 2015, os financiamentos concedidos com recursos do Fies passaram a ter taxa de juros de 6,5% ao ano com vistas a contribuir para a sustentabilidade do programa. O intuito é de também realizar um realinhamento da taxa de juros às condições existentes no cenário econômico e à necessidade de ajuste fiscal. Informação disponível em: <http://sisfiesportal.mec.gov.br/fies.html> Acesso em 15/09/2015.

de Crédito Educativo para estudantes carentes (CREDUC), por meio da Lei n. 8.436, de 25 de junho de 1992, sendo este financiado por meio de recursos públicos os encargos educacionais entre cinquenta por cento (50%) e cem por cento (100%) do valor da mensalidade ou da semestralidade, depositado pela Caixa Econômica Federal (CEF) na conta da instituição de ensino superior participante do programa.

Porém, devido ao elevado índice de inadimplência, de 83% em 1997, segundo Barros (2003), o CREDUC foi extinto no governo Cardoso, que passou a trabalhar no FIES, seu substituto.

A lógica privatista do FIES foi não só mantida, como ampliada nos governos Cardoso e Lula da Silva. Tanto é assim que foi divulgada a Portaria Normativa n. 02, de 31 de março de 2008, que resolve articular distribuição dos recursos do FIES com a concessão das bolsas parciais do PROUNI. Os estudantes contemplados com a bolsa de 50% poderão custear a diferença com a verba do FIES. O governo Luiz da Silva atendeu à demanda dos empresários da educação com articulação destes programas e ampliou as possibilidades de destinar recursos públicos diretos e indiretos às IES privadas. A partir de então, o FIES ficou muito mais atrativo, tanto para os empresários da educação, bem como, em aparência, para os estudantes, significando um aumento do número de IES participantes do Programa e o crescimento de novos contratos.

Davies (2014) confirma que esta articulação entre PROUNI e FIES iniciada no governo Lula da Silva garantiu mais benefícios aos empresários da educação e sustentou o crescimento das matrículas nas IES privadas:

Privilégios mais recentes são as isenções fiscais ou de contribuições a instituições privadas de ensino superior (IES) que aderissem ao Programa Universidade para ‘Todos’ (PROUNI), iniciativa do governo federal que exige como contrapartida para tais isenções o oferecimento de bolsas integrais ou parciais, o que veio a resolver ou pelo menos atenuar a ociosidade ou inadimplência nelas, além do benefício do Financiamento do Estudante do Ensino Superior Privado (FIES), que é formalmente um empréstimo ao estudante, porém se materializa em certificados que as IES privadas utilizam para quitar suas dívidas previdenciárias e outras junto ao governo federal. (DAVIES, 2014, p. 254).

Segundo Queiroz (2015, p. 53) “Em 2010, o número de novos contratos aumentou 119,30% comparado ao ano anterior, como resultado das mudanças ocorridas no Programa pós-promulgação da Lei nº 12.202, de 14 de janeiro de 2010”.

Esta lógica de política pública educacional, em que o fundo público financia de forma direta ou indireta a expansão do setor privado se consolidou nos governos Lula da

Silva, com o apoio e o aval do Banco Mundial, e ainda foi incorporada como política de Estado no atual Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 em suas metas e estratégias:

Destacamos as metas do PNE 2014-2024 referentes ao financiamento público que fortalecem os empresários da Educação Superior por meio da alocação direta e indireta de recursos públicos para as IES privadas: a expansão do financiamento estudantil por meio do Fundo de Financiamento Estudantil - FIES para estudantes em cursos presenciais ou a distância e ampliação do FIES à pós-graduação *stricto sensu*; e ampliação do PROUNI para estudantes regularmente matriculados em cursos superiores presenciais ou a distância. (QUEIROZ, 2015, p. 54).

No documento já citado “Conhecimento e Inovação para a Competitividade”, de 2008, o BM cita e elogia tanto o FIES como o PROUNI e a articulação destes dois programas como exemplos de política de expansão e financiamento ao mesmo tempo do ensino superior, confirmando que estas políticas, centrais na contrarreforma da educação superior brasileira, foram pensadas e executadas conjuntamente entre o governo e o “Ministério Mundial da Educação” dos países periféricos:

A estrutura administrativa do FIES parece bastante transparente. O programa é supervisionado por um pequeno grupo instalado no Ministério da Educação, que é administrado pela CEF em nome do ministério. Como o ProUni fornece ajuda financeira aos estudantes mais pobres, pode-se pressupor que o FIES esteja alcançando a maioria dos alunos que não participam do ProUni e que precisam de assistência financeira. (BANCO MUNDIAL, 2008, p. 297).

É interessante assinalar, ainda que este estudo esteja circunscrito ao período dos dois mandatos dos governos Lula da Silva, que durante os quatro primeiros anos do primeiro mandato do governo Dilma Rousseff (2011-2014), dando continuidade ao legado do seu antecessor, o FIES deu um salto em seu crescimento como financiador de matrículas nas IES privadas. Um artigo recente publicado no site da ANDIFES demonstra isso:

O fato de que praticamente um terço dos alunos esteja em faculdades e universidades particulares com ajuda de recursos federais é resultado, sobretudo, da reformulação do Fies em 2010 e do forte avanço dos investimentos no programa, informa, em nota, o MEC. De acordo com a pasta, nos três primeiros anos do governo Dilma Rousseff, os empréstimos ativos do Fies subiram de 224.782 para 1,143 milhão – expansão de mais de 400%. Já o orçamento do programa teve alta nominal superior a 315% entre 2011 e 2013: passou de R\$ 1,8 bilhão para R\$ 7,5 bilhões. Nesses três anos, o peso do Fies em relação ao total de matrículas subiu de 4,5% para 21,5%. No mesmo período, o peso das bolsas do PROUNI oferecidas pelas

instituições particulares a jovens de baixa renda em troca de renúncia tributária permaneceu estável na casa dos 9,5% – a legislação prevê que, para ter o benefício fiscal, as faculdades devem reservar até 10% das vagas a bolsistas do programa. “Depois de 2010, o Fies se transformou num divisor de águas no ensino superior privado. A taxa de juro anual caiu de 9% para 3,4%; antes era só a Caixa oferecendo crédito, aí veio o Banco do Brasil; o prazo de carência passou de seis para 18 meses; e o prazo de pagamento passou de uma vez e meia para três vezes o tempo do curso mais um ano”, diz Rodrigo Capelato, diretor-executivo do Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo (Semesp).<sup>51</sup>

É importante citar que no início do ano de 2015, devido ao ajuste fiscal do governo Dilma, houve cortes no FIES, o que levou à suspensão de novos contratos e aditamentos nos contratos já existentes, gerando uma crise entre os beneficiários do programa. Em virtude deste corte, o Banco Mundial, em parceria com o Banco Itaú, através do fundo de investimentos “Ideal Invest” criou uma linha de crédito estudantil para abocanhar esse segmento que se beneficia do FIES ampliando a carteira de financiamento estudantil de R\$ 1 bilhão para R\$ 5 bilhões, atingindo mais de 200 universidades só no primeiro semestre de 2015, segundo notícia veiculada<sup>52</sup>. Ou seja, é o próprio Banco Mundial se beneficiando economicamente de uma política educacional apoiada por ele próprio.

Juntamente com o PROUNI e o FIES, outra medida da contrarreforma da educação superior que buscou adequar o financiamento deste nível de ensino ao propugnado pelo Banco Mundial de diminuir o peso relativo dos gastos com ensino superior público, estimular a diversificação das fontes de financiamento e otimizar o volume de recursos investidos nas IES públicas foi o REUNI, instituído pelo presidente Lula da Silva por meio do Decreto n. 6.096, de 24 de abril de 2007, no início de seu segundo mandato presidencial.

O objetivo manifesto do REUNI, presente no decreto, resume-se a “criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação”, utilizando-se do “melhor aproveitamento da estrutura física e dos recursos humanos atualmente existentes” nas Instituições Federais de Ensino. (BRASIL, 2007)

Tal como no Prouni e no FIES, no REUNI o discurso utilizado pelo governo para justificar a política foi também baseado na necessidade de se ampliar o acesso ao ensino superior, haja vista as baixas taxas de escolarização líquida e bruta do país. Porém, o REUNI

<sup>51</sup> Ver matéria completa em: <http://www.andifes.org.br/2014/03/11/fies-e-prouni-ja-respndem-por-31-de-matriculas-de-universidades-privadas/> Acesso em 18/09/2015.

<sup>52</sup> Ver notícia no sitio: <http://www.palavraoperaria.org/Itau-e-Banco-Mundial-proveitam-novas-regras-do-FIES-para-lucrar-com-divida-estudantil> e também em: <http://www.istoedinheiro.com.br/noticias/financas/20150303/restricoes-fies-impulsionam-credito-universitario-privado/237972.shtml> Acesso em 18/09/2015.

não pode ser resumido à condição de “política de financiamento” ou mesmo de “acesso” como classifica o governo, pois há também um impacto sobre a própria “gestão” enquanto dimensão fundamental das políticas educacionais para o ensino superior, uma vez que o REUNI implanta os contratos de gestão como nova prática nas IES públicas, o que por sua vez implica no trabalho docente, na arquitetura acadêmica das universidades federais, configurando-se assim numa política pública de múltiplas repercussões e dimensões.

O decreto do REUNI tem origem em fins de 2006, quando circulou em ambiente restrito. O documento não oficial do MEC tinha o nome de “Plano Universidade Nova de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais Brasileiras” – projeto de decreto. Já constavam desta versão as “metas” que viriam a caracterizar as exigências do Decreto n. 6.096/2007 (REUNI) para as universidades federais: o aumento, em cinco anos, da relação estudantes por professor para 18/1; e da taxa média de conclusão dos cursos de graduação presenciais para 90%. Tais metas já se delineiam como elementos pétreos da proposta.

Neste documento, o art. 1º especificava os objetivos do Plano, em sete itens, dos quais a absoluta maioria tentava detalhar como se daria a revisão profunda da estrutura acadêmica, que evitasse uma “profissionalização precoce e fechada”, por meio da “introdução dos ciclos ou níveis de formação”.

No sexto destes itens, afirmava-se querer “produzir, por meio de novas arquiteturas curriculares, uma substancial redução das taxas de evasão e aumento de vagas...” No art. 2º, esta primeira versão (daquilo que se tornaria o REUNI) detalhava, em nove outros itens, as diretrizes específicas para as IFES, a serem apresentadas num edital. Estas diretrizes reafirmavam a indução a ciclos de ensino, à expansão, tanto dos cursos de formação de professores, como daqueles “associados à política industrial e de inovação tecnológica”, em particular. A utilização dos recursos e ferramentas da modalidade educação à distância, inclusive nos cursos presenciais é recomendada. A adesão ao plano se daria por “manifestação de seu representante legal, apoiada em deliberação de seus órgãos superiores de gestão”.

O art. 6º deste projeto de decreto referia-se à Universidade Aberta do Brasil (UAB) – consórcio, cujos cursos são oferecidos, dentro da modalidade de ensino à distância, a partir de editais públicos – ainda como proposta não concretizada e denunciava, pois, que esta versão do documento fora elaborada antes da publicação do Decreto que instituiu a UAB, em junho de 2006. Como verba adicional para pessoal, estariam previstos, conforme constava do Anexo ao projeto de decreto, até 2012, apenas 860 milhões de reais, para professores, e 153 milhões de reais, para servidores, caracterizando a expansão sem qualidade, já que tais recursos seriam amplamente insuficientes para garantir atendimento à expansão de matrículas de quase 200%

prevista a partir das metas colocadas. Ao todo, previu-se, entre investimentos e custeio projetados, R\$ 3,75 bilhões em 5 anos.

O objetivo traçado no Decreto do REUNI a partir de suas metas estruturantes e do financiamento previsto é, como defende o ANDES (2007), incompatível com a qualidade da Educação Superior, pois as precárias condições em que hoje se encontram praticamente todas as universidades públicas brasileiras, tanto em termos de sua infraestrutura quanto de insuficiências em seus quadros docente e técnico-administrativo, não permitem a ampliação do acesso e permanência na educação superior.

Há muito já existem salas de aula superlotadas em muitas IFES, em vista da falta de reposição das vagas docentes; há, também, ausência de condições condizentes com a envergadura e importância do trabalho a ser realizado, quer do ponto de vista do apoio técnico, quer das condições físicas das instituições. Esta realidade impede em grande parte o trabalho pedagógico adicional, que seria necessário para recuperar, nem que seja parcialmente, as muitas lacunas que o insuficiente ensino básico tem deixado na maioria dos estudantes que ingressam no ensino superior.

Tal situação é especialmente deplorável nas condições brasileiras, onde uma expansão da Educação Superior pública, de qualidade, seria essencial para a melhoria qualitativa geral do ensino superior em seu todo, o que, mediante políticas adequadas, poderia propagar-se aos demais níveis.

O governo, por meio do Plano REUNI, pretendia impor uma elevação da ordem de 100% no número de ingressantes com o aporte de recursos de 20% a mais do orçamento original para as IES que aderirem, isto significa que o objetivo traçado foi o de ampliar o número de alunos nas IFES sem a correspondente ampliação da estrutura física e de recursos humanos, ratificando a lógica da expansão com precarização, justificada pelo argumento da suposta “ociosidade” da força de trabalho e da infraestrutura das Universidades.

A possibilidade deste incremento no ingresso está fortemente acoplada à razão de 18 estudantes de graduação, em cursos presenciais por professor, colocada como uma das metas, logo no art. 1º (§ 1º). Historicamente, o número médio de estudantes de graduação por professor situa-se próximo a 9 em IFES e IEES.

É necessário não confundir a razão estudante/professor com o atendimento de estudantes pelos professores, ou seja, com o tamanho das classes de aula, que é muito maior em função de cada estudante cursar várias disciplinas simultaneamente por semestre. É necessário também considerar que o mesmo professor atende estudantes de pós-graduação – que não entram na conta –, faz pesquisas, executa tarefas administrativas e supervisiona

tarefas de extensão.

Os valores da relação estudante/professor atualmente praticados no Brasil são muito próximos às razões que se verificam em vários outros países que têm organização acadêmica semelhante à brasileira, como, por exemplo, os países nórdicos da Europa, a Alemanha e também o Japão<sup>53</sup>.

Além do dobro de ingressantes, o programa, ao estabelecer como outra meta, no mesmo art. 1º, a taxa de conclusão média dos cursos presenciais em 90%, pretende uma ampliação adicional no total de estudantes matriculados. Atualmente, esta taxa é de 60% nas IFES, segundo os últimos dados do MEC<sup>54</sup>. Destaque-se que, nos países componentes da OCDE, a taxa média de conclusão é de 70%, situando-se abaixo deste valor em vários países, como, em ordem decrescente, Estados Unidos, Bélgica, França, Suécia e, finalmente, Itália, onde tal taxa está em 42%. (ANDES-SN, 2007, p. 22)

Para o ANDES-SN (2007):

Impor meta tão desproporcionalmente alta demonstra uma nítida intenção de forçar uma aprovação em massa, nos moldes da aprovação automática experimentada no ensino fundamental. Note-se que, em conjunto com a meta que amplia o ingresso, a meta enfocada aqui iria resultar num aumento de quase 200% nas matrículas. Com quase nenhum financiamento adicional, num passe de mágica malévola, seriam triplicados os estudantes das universidades federais e melhorados, em muito, os dados a serem fornecidos às estatísticas internacionais. As duas metas, citadas no Art. 1º do Decreto nº 6.096/07, se revelam, deste modo, como metas pétreas do projeto governamental. (ANDES-SN, 2007, p. 08).

Na contramão desta necessidade, o REUNI acenou com um mero reordenamento de verbas e uma ampliação, que não ultrapassou o incremento de 20% a mais no orçamento das IFES, condicionado ainda, à adesão das universidades às suas metas e à mudança na estrutura curricular dos cursos de graduação, conforme estabelecido nos arts. 3º, 4º e 7º do decreto. Nestes artigos estava explícito que “o atendimento dos planos é condicionado à capacidade orçamentária e operacional” do MEC (parágrafo 3º, art. 3º), que o plano, por outro lado, “deverá indicar a estratégia e as etapas” para alcançar as duas metas definidas (art. 4º), certamente para tornar-se periodicamente avaliável, e que “as despesas decorrentes deste decreto correrão à conta das dotações orçamentárias anualmente consignadas” ao MEC (art. 7º).

E os limites do orçamento da União para o REUNI não demoraram a ser

<sup>53</sup> Para saber mais, ver: [www.uis.unesco.org/Exceltables](http://www.uis.unesco.org/Exceltables). Acesso em: 13/11/07

<sup>54</sup> [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br). Acesso em: 18/10/15

explicitados:

O dinheiro do Reuni já acabou, diz o ministro. Os R\$ 2,5 bilhões destinados a financiar os quatro anos de implementação do Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) já foram comprometidos nos dois primeiros anos do projeto e não há previsões de como o governo que tomará posse em 2010 arcará com a despesa oriunda desse crescimento desenfreado das universidades públicas, promovido pelo governo Lula<sup>55</sup>.

Para tentar minimizar os efeitos negativos da expansão de vagas sobre o quantitativo de professores, o governo Lula da Silva editou duas portarias, as Portarias n. 22/2007 e n. 224/2007, instituindo o chamado banco de professores-equivalente, que foi a estratégia definida pelo governo para promover a expansão do ensino superior na esfera federal sem os investimentos necessários à ampliação da oferta de ensino. A Portaria n. 22/2007 foi a primeira medida presidencial que implementava o Decreto n. 6.096/2007, apresentando, contudo, enormes distorções, o que poderia ampliar excessivamente a quantidade de professores substitutos nas IFES. Por isso, a Portaria Interministerial n. 22/2007 logo foi corrigida pela Portaria n. 224/2007. Segundo Bastos (2009)

[...] o banco de professores-equivalente concretiza a corrosão da figura do professor com dedicação exclusiva e, conseqüentemente, compromete a estrutura, o funcionamento e o desenvolvimento da pesquisa nas universidades federais. Se pensarmos que a ideia básica do Reuni é a reconfiguração das universidades federais para torná-las universidades de ensino, a portaria 224/07 vai ao encontro das proposições do Banco Mundial, que indica que o foco das universidades federais deve ser no ensino e que a pesquisa deve ficar a cargo de umas poucas instituições de excelência. (BASTOS, 2009, p. 190-191).

O banco de professor equivalente é na realidade um instrumento de gestão administrativa de pessoal (art. 1º) e corresponde ao total de professores de ensino superior efetivos e substitutos em exercício na universidade no final de 2006, expresso na unidade professor equivalente.

De acordo com ANDES-SN (2007) para construir essa unidade de medida, o governo federal baseou-se na equivalência salarial entre um professor efetivo e um professor substituto (Lei n. 11.344, de 08 de setembro de 2006, que dispõe sobre a reestruturação e a remuneração das carreiras de magistério de Ensino Superior e outras) atribuiu um fator (peso) diferenciado a cada docente segundo sua condição de trabalho.

---

<sup>55</sup> Ver em: <http://www.adufu.org.br/noticias/24>

Como dissemos acima, a Portaria Interministerial n. 224/2007 retificou, em parte, a distorção verificada na Portaria n. 22/2007 em relação aos professores substitutos, contratados no lugar dos professores com dedicação exclusiva, porém não eliminou o risco gradual da precarização das funções docentes em oposição às atividades universitárias. Segundo o ANDES (2007):

O professor substituto não pode assumir cargos administrativos, desenvolver ou orientar pesquisas, nem submeter ou coordenar projetos. Essas tarefas estão sendo acumuladas por um número cada vez menor de professores efetivos. Além da precarização salarial, o professor substituto ainda deve assumir sua aposentadoria e não fará parte do quadro de aposentados, “liberando” gastos e responsabilidades futuras do governo com a Previdência Social. (ANDES-SN, 2007, p. 25).

Com o banco de professor equivalente, o governo Lula criou um instrumento que permitiu contratar mais professores em uma proporção adequada às metas do REUNI e à concepção de “professor terciário” do BM, desestimulando a contratação de Professores Dedicção Exclusiva. A equivalência prevista pela Portaria n. 224/2007 pode ser verificada no quadro abaixo:

**Quadro 6 - Quadro de Professores-equivalência segundo a Portaria n. 224/2007**

<b>Professor concursado</b>	<b>Regime de trabalho</b>	<b>Professor-equivalente</b>
1 Professor Adjunto – nível I	40 horas semanais	= 1 Professor-equivalente
1 Docente efetivo	40 horas semanais com dedicação exclusiva	= 1,55 Professor-equivalente
1 Docente efetivo	20 horas semanais	= 0,5 Professor-equivalente
1 Docente substituto	40 horas ou 20 horas	= 1 professor-equivalente

Fonte: Bastos (2009, p. 192).

Além dessas suas portarias, em 2011, já no primeiro mandato do governo Dilma Roussef (2011-2014), foi instituída a Medida Provisória n. 525 (convertida na Lei n. 12.425/2011), que modificou a Lei n. 8.745/1993, ampliando a contratação temporária de professores substitutos. Esta medida, que foi aprovada para suprir a enorme demanda gerada pelo REUNI, tem contribuído para o aumento nas universidades do “professor precário”, já que o professor substituto não possui os compromissos e vantagens de uma carreira funcional. A ampliação na contratação desses professores tem sido utilizada como instrumento para dar impulso à expansão, mas tem contribuído para agravar a precarização do trabalho docente. (MOURÃO, 2011)

Em um balanço inicial da implementação do REUNI em várias universidades

federais, pode-se afirmar que a falta de investimentos financeiros levou as universidades que aderiram a não atingirem as metas propostas. É fato que houve uma expansão das vagas nas universidades federais, mas esta não foi acompanhada da devida reestruturação universitária, com contratação de novos servidores e a necessária ampliação da infraestrutura nos *campi*. (MOURÃO, 2011)

Para Lima (2009) a adesão das universidades federais ao REUNI implicou diretamente dois níveis de precarização: a da formação profissional e a do trabalho docente:

A precarização da formação ocorre através do atendimento de um maior número de alunos por turma, da criação de cursos de curta duração e/ou ciclos (básico e profissionalizante), representando uma formação aligeirada e desvinculada da pesquisa. Considerando a necessidade do cumprimento das metas de “expansão” indicadas no decreto, através do aumento do número de turmas, de cursos e da relação professor-aluno em sala de aula da graduação, a dinâmica de contratação de professores nas universidades está pautada no “banco de professores equivalentes”, precarizando ainda mais as condições de trabalho docente. Desta forma, o REUNI e o Banco de professor-equivalente alteram substantivamente o sentido das universidades federais, transfigurando suas funções sociais, reduzidas às atividades de uma “universidade de ensino”, baseada no modelo neoprofissional, heterônimo e competitivo. (LIMA, 2009, p. 147).

O REUNI foi inspirado teoricamente no “Processo de Bolonha”, um processo de reformulação da educação superior na Europa iniciado em 1999 com o objetivo de formar uma rede compatível entre as instituições universitárias europeias em termos de currículo, mobilidade, acesso e reconhecimento e títulos e diplomas. Apesar das medidas inovadoras que são atrativas pelo espírito “internacionalizante” da proposta, o Processo de Bolonha também vem sofrendo duras críticas em virtude da fragmentação da formação profissional que realiza e pelo indicativo de formação de um promissor “mercado educacional” europeu, facilitando a ação das empresas educacionais. (LIMA, 2009)

Em dezembro de 2006, o ex-reitor da Universidade Federal da Bahia, Naomar Filho, apresentou em um Seminário a proposta da *Universidade Nova*, cujo debate caminhou em paralelo à apresentação do PL n. 7.200/2006 e ajudou a fundamentar a justificativa do REUNI. Segundo Medeiros (2012), a essência da proposta da *Universidade Nova* consistia em remodelar a arquitetura acadêmica das universidades brasileiras, aproximando-as dos desenhos curriculares e dos modelos de mobilidade e integração acadêmica das instituições de ensino superior da Europa. No caso específico da sugestão de Naomar (e que posteriormente se expressou nas metas do REUNI), o carro-chefe foi a proposta dos Bacharelados Interdisciplinares (BI), cursos de formação universitária geral mais curtos (de 3 a 4 anos) em

grandes áreas como Artes, Humanidades, Tecnologias, etc. e que posteriormente se afunilariam em etapas pós-graduadas subseqüentes. Esses BI substituiriam os cursos de graduação tal como o conhecemos hoje, de formação específica, e os currículos seriam bem mais flexíveis, admitindo que parte da carga horária do curso seja cumprida via educação à distância, facilitando o crédito de atividades curriculares por meio da mobilidade estudantil com outros cursos e instituições, de modo que sejam criadas condições para que o estudante não tome decisões precocemente em relação à formação escolhida e para que se diminua os índices de evasão e de vagas ociosas.

No Brasil, a concepção de gestão subjacente ao REUNI apresenta uma sintonia com as propostas de inovação gerencial típica da reforma do Estado, uma vez que o REUNI é um programa que contribui para que as instituições federais de ensino superior modifiquem suas práticas de gestão de modo à introduzir contratos de gestão entre as universidades e o Ministério da Educação que condiciona a alocação de recursos à aceitação de metas diversas estabelecidas de forma heterônoma, de fora pra dentro da universidade, seja no tocante à relação professor-aluno, seja no que se refere à abertura de vagas, seja na reformulação pedagógica e curricular dos cursos de graduação, entre outras mudanças na organização acadêmica das IFES que são consequência da influência dos contratos de gestão.

Em um balanço a propósito da implementação do REUNI na Universidade Federal Fluminense. Lima (2009) dá a dimensão da profundidade das alterações trazidas pelo REUNI em diversas dimensões da universidade federal:

Fica, portanto, evidente que a política de expansão e reestruturação da UFF está pautada em seis nucleações centrais: 1) a reestruturação pedagógica dos cursos de graduação realizada a partir da organização de disciplinas afins ou ciclos básicos, fundamentada no discurso sobre a necessidade de utilização do paradigma da interdisciplinaridade; 2) a flexibilização das estruturas curriculares, através da redução do número de pré e co-requisitos e de disciplinas obrigatórias e o aumento do número de disciplinas optativas; 3) o uso intensivo das tecnologias educacionais, seja através dos cursos de graduação a distância, dos cursos semipresenciais, do uso da EAD nos cursos presenciais e do uso de teleconferências; 4) a substituição do professor pelo aluno monitor ou tutor, de graduação ou de pós-graduação, considerado com “bom desempenho”; 5) a implantação de novos itinerários ou regimes curriculares e de um novo sistema de títulos que operacionalize a emissão de atestados de aproveitamento, certificados para cursos de curta duração e diplomas para integralização dos cursos de graduação e, por fim, 6) a mobilidade estudantil entre IES públicas e/ou privadas operacionalizando mais uma possibilidade de diluição das fronteiras entre público e privado na política educacional. (LIMA, 2009, p. 152).

Houve diferentes nuances dos impactos do REUNI sobre as universidades federais.

No caso específico da UFF, é interessante assinalar que a reformulação político-pedagógica em curso por decorrência da adesão da Instituição ao REUNI induziu a um processo de reconfiguração do Regulamento dos Cursos de Graduação em que se instituiu a possibilidade de que 20% das disciplinas sejam cursadas a distância, 20% da carga horária das disciplinas seja cursada em outra IES, pública ou privada, brasileira ou estrangeira e que 40% da carga horária total do curso possa ser dispensada pelo Exame de Proficiência. Estas mudanças foram introduzidas para que seja possível atingir as metas que se configuram como cláusulas pétreas na expansão da UFF, quais sejam, aumento da ordem de 106% nas vagas da graduação, sendo que a ênfase está no noturno (ensino), onde o aumento proposto é de 254% até 2017 tendo por base os números de 2007. Já o total de concluintes terá que aumentar em 228%, sendo que no noturno a meta a ser atingida implica num aumento de 521%. (LIMA, 2009)

Barreto e Leher (2008) evidenciam que esta forma de condicionar o aporte de recursos ao cumprimento de metas expressas em contratos de gestão efetiva a conversa das Instituições de Ensino Superior em organizações de ensino de acordo com a concepção de educação “terciária” do Banco Mundial, aplicando um duro golpe ao tripé ensino-pesquisa-extensão que está na base do nosso conceito de universidade pública.

Em suma, a expansão de vagas nas universidades federais que é tributária do REUNI se dá às custas do: 1- aligeiramento da formação profissional (cursos de curta duração, ciclos, exame de proficiência, ensino à distância); 2- aprofundamento da intensificação do trabalho docente (relação professor/aluno, ênfase das atividades acadêmicas no ensino de graduação) e 3- pavimentação do caminho para transformação das universidades federais em “instituições de ensino terciário”, quebrando a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e decretando, efetivamente, o fim da autonomia universitária, na medida em que a alocação das verbas públicas está condicionada à adesão ao contrato de gestão/Reuni. (LIMA, 2008)

Para o trabalho docente, a reestruturação operada pelo REUNI tem resultado na intensificação do trabalho através do aumento do número de alunos em cada sala, do aumento do número de cursos e do crescimento relação professor/aluno, conformando a figura do “professor do ensino terciário”, conforme concebe o Banco Mundial em seus documentos desde o início dos anos 2000.

Este “professor terciário”, segundo Lima (2011b),

[...] é aquele que – pela quantidade de trabalho na graduação – não desenvolve ou desenvolve com muitas limitações um projeto de pesquisa

e/ou extensão; um professor que não publica ou publica “pouco” (segundo as exigências da Capes e do CNPq), pois não tem tempo para escrever; que não participa de eventos científicos nacionais e/ou internacionais porque não tem verba pública disponibilizada para garantir esta participação. É um processo difícil de ser rompido: o professor não é considerado “produtivo” porque está alocado na graduação, não atua em programas de pós-graduação, não pesquisa e não publica. Ao mesmo tempo, ele não consegue sair do papel de “professor do ensino terciário” na medida em que é avaliado como “improdutivo” pelos órgãos superiores das universidades (pró-reitorias) e/ou pelos órgãos de fomento. (LIMA, 2011b, p. 92).

Com a consolidação do REUNI, os efeitos deletérios sobre o trabalho dos docentes das universidades federais tende a se agravar. Pelas metas colocadas e o orçamento disponibilizado, ainda que com a contratação de docentes, está ocorrendo um processo de intensificação da precarização do trabalho docente. Além disso, pela lógica empresarial, expressa fundamentalmente no contrato de gestão, os professores, e as suas unidades acadêmicas, perdem cada vez mais a autonomia de definir as prioridades e a consequente alocação da jornada de trabalho dos docentes. (LOPES, 2011)

É importante mencionar que a implementação do REUNI não se deu sem resistências do movimento estudantil, do movimento docente e dos técnicos-administrativos. O debate feito pelas entidades estudantis e sindicatos, bem como pelos órgãos colegiados, grupos de pesquisa e faculdades acerca do sentido e das possíveis consequências do REUNI para as IFES levou a uma onda de protestos, ocupações de reitorias (estas particularmente no ano de 2007) e mesmo a forte greve dos docentes e técnicos das universidades federais de 2012 teve como pauta de reivindicação na maioria das universidades federais a luta contra os efeitos concretos do REUNI<sup>56</sup>.

É importante registrar neste tópico ainda a expansão via Ensino à Distância (EAD), cujo crescimento na quantidade de matrículas foi exponencial. Mancebo, Vale e Martins (2015) assinalam que em 2000 as estatísticas oficiais registravam apenas 1682 matrículas no ensino superior na modalidade EAD, representando 0,06% das matrículas naquele ano. Já em 2010, o número de matrículas chegou a 930.179, o equivalente a 14,58% do total de matrículas no ensino superior.

Esta expansão se deu essencialmente no setor privado, mas também contribuiu para este crescimento a criação da UAB, uma fundação de direito privada, instituída pelo Decreto

---

<sup>56</sup> Sobre as ocupações de reitoria em 2007 por parte do movimento estudantil, ver: <http://www.midiaindependente.org/pt/red/2007/10/399506.shtml> e em relação à greve das IFES de 2012, conferir em: <http://educacao.uol.com.br/noticias/2012/09/16/professores-de-federais-encerram-greve.htm>

n. 5.600/2006, uma iniciativa do governo Lula da Silva que se caracteriza como política que articula as IES já existentes mediante convênios e parcerias entre os entes federativos e instituições de ensino superior, por meio de acompanhamento da Nova CAPES, e que se apresenta como “um sistema voltado para o desenvolvimento da modalidade de educação à distância, com a finalidade de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no país” (BRASIL, 2006). A propósito de como ocorre a articulação dos entes federados e das IES em torno da UAB:

Concretamente, o funcionamento da UAB ocorre da seguinte maneira: os municípios que desejam participar do projeto devem montar um polo presencial, com laboratórios e biblioteca para os alunos, e demais infraestruturas aos tutores presenciais que ficam à disposição dos alunos. Os cursos e o material didático-pedagógico são de responsabilidade das instituições de todo o país. O MEC abre as inscrições (editais) às universidades públicas para que estas se integrem ao programa, e as universidades elaboram um projeto completo de oferta de curso superior com os polos pré-selecionados entre as cidades brasileiras. Cada polo pode receber cursos de uma ou várias IES, conforme as necessidades de cada região e da particularidade de cada instituição universitária. (MANCEBO; VALE; MARTINS, 2015, p. 41).

Os problemas atinentes ao acesso às universidades federais, ao seu baixo financiamento e a seu modelo de gestão e autonomia seguem na ordem do dia dos debates dentro e fora das IES com mais relevância ainda após políticas como o REUNI, o FIES e o PROUNI, haja vista que o processo de adensamento privatista se aprofundou no ensino superior brasileiro. A maioria das entidades e movimentos sociais ligados à área da educação defende que, para uma real ampliação do acesso, acompanhada de melhoria na qualidade do ensino, faz-se necessário uma urgente elevação no financiamento público para a Educação, aplicando urgentemente e como mínimo 10% do Produto Interno Bruto exclusivamente em educação pública para que em algumas décadas sejam mitigados os graves problemas da educação pública brasileira.

### 3.2.2 O Lugar da Avaliação na Contrarreforma da Educação Superior

Outra dimensão fundamental da contrarreforma da educação superior brasileira nos anos de governo Lula da Silva refere-se à avaliação. A importância assumida pela avaliação na formulação e execução das políticas públicas educacionais data de antes dos anos 2000, porém vêm ganhando cada vez mais centralidade ao longo dos últimos anos. Esta preocupação com a avaliação é compartilhada pelo Banco Mundial e as suas orientações em

relação aos sistemas de avaliação institucional e aos exames de larga escala estão profundamente sintonizadas com o caráter das políticas de avaliação implementadas tanto na educação superior quanto na educação básica brasileira. Os exemplos são muitos: SINAES, Sistema CAPES de Avaliação da Pós-Graduação, no caso da educação superior, e muitos outros como o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), a Prova Brasil, etc., no caso da educação básica.

Sobrinho (2003) afirma que a avaliação transformou-se em um instrumento fundamental da Reforma do Estado com o avanço do neoliberalismo:

Interessa-me aqui refletir sobre a idéia de que a avaliação está no centro das agendas de transformações que se operam na educação superior e que estas também constituem uma pauta importante das reformas gerais dos Estados. Mas, não é somente na área educacional que a avaliação ganhou centralidade. No campo educacional, tampouco se limita às situações de sala de aula e às relações entre professores e estudantes. Invade o campo institucional e cada vez mais adquire importância e centralidade no que se refere a sistemas e políticas. (SOBRINHO, 2003, p. 61-62).

Nos países que compõem a OCDE, entre os quais estão as principais potências capitalistas, a avaliação é matéria de Estado e diz respeito à eficácia dos serviços públicos. O Estado, nesta concepção, adquire o papel de ser um Estado avaliador e regulador, uma vez que a regulação, entendida como controle de resultados com vistas à manutenção do equilíbrio do sistema, passa a ser o principal objetivo das políticas de avaliação.

A avaliação é uma ferramenta primordial na organização das reformas educacionais, tanto na educação básica quanto no ensino superior. Ela induz a mudanças curriculares, na formação docente, na gestão institucional, nas estruturas de poder, na autonomia universitária, nas configurações do sistema educativo, nas políticas e prioridades da pesquisa, nas noções de pertinência e responsabilidade social, etc. Tem a ver com as transformações desejadas não somente para a educação superior propriamente dita, mas para a sociedade, em geral. A avaliação e as transformações educacionais se determinam, portanto, reciprocamente, isto é, a avaliação é um dos instrumentos importantes de reforma ou modelação e, reciprocamente, toda mudança contextual produz alterações nos processos avaliativos.

A avaliação dos sistemas educativos em geral está centralizada em agências do Estado, pois o mercado, por si só, não dá conta de regular os “serviços” públicos. O Estado necessita avaliar para selecionar, classificar, controlar e fiscalizar. Se a finalidade é medir eficácia, relação entre custos e resultados, a avaliação precisa ser tratada como assunto de

primeiro escalão, em particular no caso da educação.

Afonso (2001), ao tratar da temática do “Estado-Avaliador”, apresenta alguns sinônimos recorrentes na literatura sociológica que trata das mudanças no papel do Estado a partir, sobretudo, da década de 1980, tais como “Estado-Regulador”, “Estado-Articulador” e “Estado-Supervisor”.

Em debate com Neave (1988), o qual afirma que está em curso uma transição de uma forma de regulação burocrática e fortemente centralizada para uma forma de regulação híbrida que conjuga o controle pelo Estado com estratégias de autonomia e auto-regulação das instituições educativas, Afonso (2000) considera que os governos, a partir das Reformas de Estado, começaram a interferir mais profunda e extensivamente no sistema e nas instituições educacionais, radicalizando a figura do Estado intervencionista (no sentido da centralização das decisões e não da expansão de direitos).

De uma maneira geral, a despeito de algumas polêmicas localizadas sobre o sentido e os objetivos das mudanças no papel do Estado nas últimas décadas, as denominações acima citadas procuraram exprimir, segundo Afonso (2009):

[...] novas formas de actuação e diversas e profundas mudanças nos papéis do Estado; em qualquer dos casos quase sempre impulsionadas (e justificadas) por factores externos que dizem respeito, predominantemente, aos efeitos decorrentes da transnacionalização do capitalismo e da actuação de instâncias de regulação supranacional – efeitos esses que são desigualmente sentidos consoante a situação de cada país no *sistema mundial*, embora sejam necessariamente (re)interpretados ou recontextualizados ao nível nacional. (AFONSO, 2009, p. 25).

A avaliação propiciou, nesse contexto de afirmação do Estado-Avaliador, o cumprimento de alguns objetivos decisivos para os Estados capitalistas, tais como: controlar as despesas públicas, mudar a cultura do setor público (incorporando a lógica e o *ethos* empresarial) e alterar as fronteiras e a definição das esferas de atividade pública e privada. Desse modo, a avaliação torna-se um importante e poderoso instrumento de gestão, visto que, nesse formato, passa a estar centrada na eficiência e na produtividade sob o controle direto do Estado.

Como veremos a seguir, os sistemas de avaliação instituídos, mantidos e/ou aperfeiçoados durante os governos Lula da Silva se caracterizam centralmente por serem centrado nos resultados. Afonso (2001) aponta que as transformações em curso nos Estados nacionais a partir das reformas do Estado dos anos de 1980 e 1990 ajudam a explicar o porquê da prevalência de uma concepção de avaliação normativa e reguladora em grande parte dos

sistemas de avaliação da educação dos países do mundo:

[...] torna-se agora mais evidente a razão pela qual, no período em análise, uma das mudanças importantes, tanto fora como dentro do contexto educacional, foi precisamente a ênfase genérica na avaliação dos resultados (e produtos), e a conseqüente desvalorização da avaliação dos processos, independentemente da natureza e dos fins específicos das organizações ou instituições públicas consideradas. (AFONSO, 1999, p. 146).

O Estado-Avaliador, portanto, assume como uma de suas tarefas centrais o controle dos resultados para a manutenção do equilíbrio do sistema (de vários sistemas e não somente o educacional), através das políticas de avaliação. No caso da educação, tem-se priorizado o modelo da avaliação externa, de resultados, que é um dos mecanismos atuais que vem servindo para o Estado exercer seu papel de controle, exigindo que os sistemas educacionais façam seu *accountability*, tendo como parâmetros os indicadores estabelecidos com base em níveis considerados performáticos.

A “prestação de contas” (ou *accountability*) passa a desempenhar um papel fundamental nas ações que ocorrem nos sistemas educacionais. Em que pese as diferenças entre os sistemas educativos dos mais diversos países, o Estado-Avaliador, por meio do *accountability*, que se expressa nos mais variados modelos de avaliação, possui um só objetivo ao desenvolver os sistemas de avaliação sob essa perspectiva: o exercício de um poder de controle sobre os modos de se definir os critérios de qualidade da educação.

No Brasil, essa concepção de avaliação, de cunho regulatório, somativo e que privilegia os resultados com o objetivo de estimular a competição entre as instituições, racionalizar os gastos e institucionalizar um padrão de qualidade referenciado no mercado se impôs com força a partir dos anos de 1990. Sobrinho (2003) caracteriza como “criteriais e normativas” as práticas de avaliação do ensino superior brasileiro levadas a efeito pelo governo de Fernando Henrique Cardoso. Isto porque, além da busca pela padronização e mensuração da produção acadêmica, deslindava-se uma orientação prática do governo, qual seja, a da centralização diretiva dessas políticas de avaliação e a ausência de interlocução do MEC com os segmentos organizados da comunidade acadêmica.

Para Dourado (2002), a centralidade que passa a assumir a avaliação como instrumento de gestão e controle das políticas educacionais está diretamente relacionada à implementação da reforma da educação superior no Brasil. Isto é, a avaliação não deve ser compreendida somente como efeito da reforma, mas, sobretudo como parte. São as políticas de avaliação desde os anos 1990 que, em grande medida, realizam a reforma da educação

superior que está em curso no país desde então.

É oportuno destacar, nesse contexto, a grande centralidade do sistema de avaliação no processo de reforma da educação no país, especialmente no tocante à educação superior. Esses processos avaliativos resultam de alterações nos processos de gestão e de regulação desse nível de ensino, permitindo ao Estado desencadear mudanças na lógica do sistema, que resultam na diversificação e diferenciação da educação superior e, conseqüentemente, provocam impactos na cultura institucional das instituições de ensino superior, especialmente das universidades. Avaliações parciais como as efetivadas pelo Exame Nacional de Cursos (Provão) têm legitimado um *rankiamento* das instituições de ensino superior. (DOURADO, 2002, p. 244).

Catani, Dourado e Oliveira (2002) apontam, a respeito dos modelos de avaliação construídos no país, os seguintes pressupostos que, segundo os autores, comporiam o núcleo duro de nossos modelos avaliativos: 1) o sistema de avaliação constituído vem pondo em prática, pouco a pouco, um processo de “economização” da educação, que altera objetivos, valores e processos educativos; 2) o sistema de avaliação instituído amplia o poder de controle do Estado e altera significativamente a lógica de constituição do campo e o relacionamento entre as instituições de ensino superior; 3) as políticas de avaliação estão promovendo mudanças significativas na gestão universitária, na produção do trabalho acadêmico e na formação.

Além disso, a avaliação é vista como uma necessidade para a regulação da expansão da educação superior, para a racionalização dos recursos financeiros destinados ao setor público, para a criação de um padrão de qualidade para o setor privado e para a constituição de um marco regulatório que integre as instituições de ensino superior ao mercado. Esta visão dos objetivos e das funções da avaliação está exposta no documento do Banco Mundial “*Construir Sociedades de Conocimiento: Nuevos Desafíos para la Educación Terciaria*” (2003) e servem de referência para os diferentes sistemas educacionais implantados em todo o mundo, particularmente em países com “escassos recursos públicos”, como o Brasil:

La segunda responsabilidad más importante de los gobiernos es la creación de un marco regulatorio que respalde y no sofoque la innovación en las instituciones públicas, así como las iniciativas del sector privado de ampliar el acceso a una educación terciaria de buena calidad. Las normas para el establecimiento de nuevas instituciones, incluidas las privadas y las virtuales, deben restringirse a requisitos mínimos de calidad y no deben constituir barreras para el acceso al mercado. Otras necesidades de reglamentación deben ser la implantación de mecanismos de aseguramiento de la calidad (evaluación, acreditación, exámenes nacionales, clasificación

de las instituciones y publicación de información), controles financieros a los que deben someterse las instituciones públicas y legislación sobre derechos de propiedad intelectual. En países con escasos recursos públicos para apoyar la expansión de la educación terciaria, la prestación de servicios educativos privados son oportunidades de ampliación de las opciones educativas con costos públicos directos mínimos. Los gobiernos pueden estimular el crecimiento de instituciones de educación terciaria privadas de calidad como un medio para diversificar la oferta de programas y ampliar la participación. (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 99-101).

Esses pressupostos estiveram presentes na etapa da contrarreforma da educação de Fernando Henrique Cardoso, como no caso do Provão e da Avaliação da Pós-Graduação por meio da Coleta CAPES, e seguiram com Lula da Silva nas políticas de avaliação. No documento “Atingindo uma educação de nível mundial no Brasil: próximos passos”, o Banco Mundial deixa claro o balanço que faz sobre as políticas de avaliação postas em práticas pelos governos Cardoso e Lula da Silva, não só elogiando as políticas em curso como as exaltando como referências mundiais, tanto na educação básica, como na educação superior em diversos momentos. No Sumário Executivo do documento, os autores Barbara Bruns, David Evans e Javier Luque que conduziram o estudo do BM já afirmam:

Em áreas chave como a avaliação da aprendizagem do aluno e o monitoramento do desempenho educacional mais geral, o Brasil em 2010 pode ser considerado não somente um líder na região da, mas também um modelo mundial. (BRUNS; EVANS; LUQUE, 2011, p. xviii).

Exemplos de políticas de avaliação, particularmente os testes da aprendizagem de larga escala e os indicadores de monitoramento e mensuração da qualidade, desenvolvidos nos últimos anos para aferir os resultados das escolas e alunos da educação básica são citados pelo documento:

Partindo de um ponto inicial de ausência de informações sobre a aprendizagem do aluno em 1994, os presidentes Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva tem construído sistematicamente um dos mais impressionantes sistemas para mensurar resultados na educação. Em muitos aspectos a avaliação estudantil Prova Brasil/Provinha Brasil e o índice composto da qualidade do sistema de educação IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) desenvolvido por uma subdivisão de avaliação do Ministério da Educação, INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira), é superior a prática atual dos EUA e outros países da OCDE em quantidade, relevância e qualidade das informações que são fornecidas a respeito dos estudantes e do desempenho escolar. Igualmente importantes, eles são as medidas âncora para uma nova onda de políticas no Brasil destinadas a criar fortes incentivos para professores e escolas. (BRUNS; EVANS; LUQUE, 2011, p. 07).

Além de considerar as experiências de avaliação brasileiras como superiores às da maioria dos países da OCDE, o BM ainda aponta como tendência que a “nova onda de políticas” de avaliação estão a criar uma nova âncora para desenvolver políticas que estabeleçam incentivos para professores e escolas, isto é, incentivos financeiros pelo viés da meritocracia como alguns governos estaduais, a exemplo de São Paulo e Minas Gerais, já vêm defendendo. Tal é o grau de satisfação e a importância dada pelo Banco Mundial às políticas de avaliação em curso no Brasil.

Mais adiante os autores completam que também na educação superior as políticas de avaliação podem ser consideradas positivas e “inovadoras”:

Em outras áreas importantes, o governo do Lula continua as iniciativas inovadoras do Fernando Henrique para medir a qualidade da escola secundária a partir de um exame unificado aplicado ao final desta, o ENEM, e estabelecer um ponto de partida para avaliar a qualidade relativa dos programas de educação superior a partir de exames finais para disciplinas chave aplicadas para universitários das graduações de todo o país (Provão, agora denominado ENADE, Exame Nacional de Desempenho de Estudantes). (BRUNS; EVANS; LUQUE, 2011, p. 12).

Durante os oito anos de governo Lula da Silva, destacam-se neste terreno das políticas de avaliação da educação superior como parte da contrarreforma da educação superior brasileira a Lei n. 10.861/2004, que institui o SINAES, e também o aperfeiçoamento e a consolidação do Sistema CAPES de Avaliação da Pós-Graduação.

A Lei n. 10.861/2004 foi regulamentada pela Portaria n. 2.051, de 09 de julho de 2004, que trata dos procedimentos de avaliação da educação superior. Trata-se da primeira medida da reforma da educação superior do governo Lula.

Para Barreyro e Rothen (2014), a avaliação da educação superior durante os dois mandatos de Lula da Silva teve um percurso conturbado, no qual distinguiu quatro fases: a) a proposta de uma nova política de avaliação; b) a criação da legislação propriamente dita c) a implantação da lei; e d) a volta à lógica da política anterior (Provão).

Em 2003 foi formada a Comissão Especial de Avaliação (CEA) com a intenção de elaborar uma nova proposta de avaliação da educação superior, tendo como ponto de partida as críticas ao modelo adotado pelo governo Cardoso. A CEA foi composta, inicialmente, por estudiosos ligados às instituições públicas e que fizeram parte da construção do PAIUB<sup>57</sup>. A

---

<sup>57</sup> O Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB) foi instituído em 1993 pelo Ministério da Educação com o objetivo de incentivar que as universidades criassem seus

Comissão apresentou ao então Ministro da Educação, Cristóvão Buarque, em setembro de 2003, a proposta do SINAES. A proposta, inspirada nos princípios emancipatórios do PAIUB, estava baseada na centralidade da avaliação institucional, tendo a auto avaliação como ponto de partida. A proposta incluía também, sem romper com a concepção de avaliação anterior, uma prova que deveria ser aplicada a uma amostra dos alunos ingressantes e concluintes por áreas de conhecimento, sendo realizada apenas uma vez a cada três anos. Dessa forma, diferentemente do Provão, os alunos seriam avaliados por grandes áreas de conhecimento, e não mais por cursos. (ROTHEN; BARREYRO, 2014)

Em dezembro de 2003, foi então editada a Medida Provisória n. 147/2003 que criou o Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior (SINAPES). O SINAPES, segundo a redação do documento, tinha a finalidade de avaliar a capacidade institucional, o processo de ensino e produção do conhecimento, o processo de aprendizagem e a responsabilidade social das instituições de ensino superior avaliadas.

O decreto do SINAPES criou duas agências: a Comissão Nacional de Orientação da Avaliação (CONAV) e a Comissão Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior (CONAPES), com funções, respectivamente, executivas e consultivas. Além disso, propunha o estabelecimento de Comissões Próprias de Avaliação (CPA) em cada IES, deixando para regulamentação pelo MEC a definição dos procedimentos de avaliação do Sistema. Não havia qualquer menção a uma prova; inclusive, a medida provisória revogava os artigos da Lei n. 9.131/1995, que fundamentaram a existência do Provão. Porém, os rumos das disputas internas (entre um projeto de avaliação que apresentava mais sinais de ruptura e outro que buscava aprofundar a concepção e avaliação até então existente), caminharam para uma reforma ministerial e para a desconstrução do projeto de mudança no sistema de avaliação da educação superior. Para Barreyro e Rothen (2014):

Tal período iniciou-se com uma postura democrática, trazendo à discussão a questão da avaliação por meio de consultas públicas e debates na imprensa. A medida provisória que instituiu o SINAPES não respeitou o processo de debate, chegando a ponto de ignorar a proposta apresentada pelo próprio Ministério. Com a reforma ministerial de 2004, Cristovam Buarque foi substituído por Tarso Genro. Logo a seguir, no Congresso Nacional, foi votado o projeto de conversão da medida provisória em lei, que recuperou algumas das propostas da CEA e foi promulgado como Lei n. 10.861/2004.

---

sistemas internos de avaliação. O PAIUB previa três fases: avaliação interna, avaliação externa e reavaliação. Cada universidade decidia se deveria ou não aderir ao PAIUB e entre seus princípios destacavam-se: globalidade, comparabilidade, respeito à identidade institucional, não punição e não premiação, adesão voluntário, continuidade e legitimidade. Com base nesses princípios buscava-se aperfeiçoar os mecanismos institucionais de planejamento e gestão das atividades acadêmicas.

Dessa forma, instituiu-se o SINAES, coordenado e supervisionado por um órgão colegiado especialmente criado para esse fim, a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES). Houve, assim, dois SINAES: o da proposta da Comissão Especial de Avaliação e o estabelecido em lei. (BARREYRO; ROTHEN, 2014, p. 66).

O SINAES efetivado em lei recuperou apenas parcialmente os princípios emancipatórios da primeira proposta, conciliando-o com a visão regulatória proveniente da época do Provão. No período da implantação, foi permanente a tensão entre essas duas visões.

Segundo o art. 1º da Lei n. 10.861/2004, o SINAES tem por objetivo “avaliar as instituições de educação superior, os cursos de graduação e o desempenho acadêmico dos estudantes, resultando desta avaliação uma escala com cinco níveis”. De acordo com o art. 31 da Portaria do MEC, os processos avaliativos do SINAES “subsidiarão o processo de credenciamento e renovação de credenciamento de instituições, e a autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos de graduação”.

O INEP foi o órgão do MEC designado pela sua operacionalização, a partir das diretrizes e normas definidas pela CONAES. A ela, são designadas atribuições como: propor e avaliar os mecanismos de avaliação das instituições, dos cursos e dos estudantes; formular propostas para o desenvolvimento das instituições de educação superior; submeter ao MEC a relação dos cursos que serão avaliados; além de estabelecer as diretrizes para a constituição das CPA. A avaliação institucional é dividida em três etapas: auto-avaliação; avaliação externa e aplicação de avaliação de desempenho dos estudantes. A primeira é coordenada pela já citada CPA; a segunda é realizada por comissões designadas pelo INEP e a terceira será realizada por meio da aplicação do ENADE.

Substituto do Provão é componente curricular obrigatório e será aplicado periodicamente, num intervalo máximo de três em três anos para cada curso. Devem realizá-lo estudantes do primeiro e do último ano do respectivo curso, e sua aplicação é, também, de responsabilidade do INEP. De acordo com o art. 11 da Lei do SINAES:

Cada instituição de ensino superior, pública ou privada, constituirá Comissão Própria de Avaliação - CPA, no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da publicação desta Lei (14 de abril de 2004), com as atribuições de condução dos processos de avaliação internos da instituição, de sistematização e de prestação das informações. (BRASIL, 2004).

Essa comissão será constituída “por ato do dirigente máximo da instituição de ensino superior, ou por previsão no seu próprio estatuto ou regimento, assegurada a participação de todos os segmentos da comunidade universitária e da sociedade civil organizada, e vedada a

composição que privilegie a maioria absoluta de um dos segmentos”.

Para a avaliação externa, segundo a art. 6º da Portaria do MEC, são designadas pelo INEP Comissões Externas de Avaliação Institucional e Comissões Externas de Avaliação de Cursos. É importante ressaltar que esta comissão possui uma composição majoritariamente governista. É composta por treze membros, sendo: um representante do INEP, um representante da CAPES, três representantes do MEC, um representante do corpo discente, um do corpo docente e um do corpo técnico-administrativo, e cinco membros indicados pelo MEC, sendo todo o processo de avaliação, a começar pela presidência da CONAES, controlado e designado pelo Ministério da Educação.

Inicialmente, a CONAES divulgou alguns documentos, como as “Diretrizes para a Avaliação das Instituições de Educação Superior” e o “Roteiro de Auto avaliação Institucional”, os quais apresentaram uma concepção de avaliação institucional com caráter formativo, enfatizando a participação da comunidade no processo de auto avaliação. Foi estabelecido, também, um calendário com datas para cada etapa. O ciclo avaliativo seria composto, então, pela auto avaliação institucional, da qual derivaria um relatório elaborado por cada CPA; depois haveria a avaliação institucional externa, por meio da visita de avaliadores institucionais. Após esse ciclo teria início o processo de regulação (credenciamento, descredenciamento e credenciamento de cursos e IES). Porém, no balanço que fazem Barreyro e Rothen (2014), “na grande maioria das CPAs, o trabalho consistiu em apenas elaborar um documento para ser enviado ao Inep”, com pouca participação das comunidades acadêmicas.

Quanto à avaliação externa, a CONAES publicou o “Instrumento de Avaliação Externa de Instituições”, no qual privilegiou os efeitos regulatórios da avaliação. Também divulgou nesse documento um calendário que estabelecia, a partir de agosto de 2005, prazos para credenciamento de instituições segundo a organização acadêmica de cada uma. No entanto, como indicam Polidori *et al.* (2011):

O calendário não foi cumprido pelo próprio Ministério da Educação e as visitas *in loco* para credenciamento só começaram em 2009, após novo calendário divulgado em 2008. O Instrumento de Avaliação Institucional Externa foi revogado e substituído em outubro de 2008. Posteriormente teve uma nova revisão, em setembro de 2010, embora tenha recebido críticas pela não definição de “condições mínimas de qualidade” em que percebe-se e se ratifica a subjetividade do processo no uso excessivo de advérbios e adjetivos, fragilizando, consideravelmente, a composição final do conceito do processo avaliativo. (POLIDORI *et al.*, 2011, p. 272).

No tocante ao ENADE, que teve sua primeira ocorrência em 2004, o exame foi aplicado aos alunos concluintes, tal como no Provão, mas inovava ao ser também aplicada aos alunos ingressantes. Outra diferença consistia em seu caráter amostral e não mais censitário. A aplicação da mesma prova aos concluintes e aos ingressantes visava medir o valor agregado que o curso/instituição fornecia ao aluno. O ENADE divide-se em duas partes: 10 questões de formação geral e 30 de conhecimento específico, sendo que a quantidade de suas questões segue um padrão único para todas as áreas. Seus resultados são sistematizados no Conceito ENADE, o qual é organizado em uma escala de cinco níveis, repetindo o padrão ranqueador do Provão. Em pouco tempo de criação, os rumos tomados pelo SINAES o afastaram da missão de construção de um modelo de avaliação formador e emancipatório como queriam alguns atores no início do processo para se ratificar a concepção de avaliação como regulação e controle já na etapa da implantação, conforme discutem Barreyro e Rothen (2014):

Ao final do primeiro Governo Lula, em 2006, houve a edição de um decreto chamado de Decreto Ponte, em que foram definidos os procedimentos de supervisão, regulação e avaliação da educação superior, bem como as atribuições entre diversos órgãos governamentais. Na prática, porém, a Avaliação, ao invés de “referencial básico” aos processos regulatórios, vem se tornando “determinante” aos mesmos, criando equivalência entre avaliação e regulação, ou entre avaliação e controle. (BARREYRO; ROTHEN, 2014, p. 68).

Ligado a isto, encontra-se uma das principais críticas feitas a esse novo sistema: o de subjugar a autonomia universitária, conferindo ao MEC atributos para avaliar, punir e definir as políticas da Universidade. Deste modo, fere o princípio constitucional, contido no art. 207, que prevê que “As universidades gozam de autonomia, didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial”. O art. 3º da Lei do SINAES estabelece alguns pontos que devem ser considerados no processo de avaliação institucional. Dentre estes pontos vale destacar a sustentabilidade financeira da instituição. Estabelecendo tal critério para a avaliação, a lei favorece a mercantilização da educação superior, obrigando as instituições públicas a buscarem recursos através de parcerias com a iniciativa privada e do fornecimento de cursos pagos. Parece no mínimo uma contradição: como avaliar a sustentabilidade financeira de uma instituição que é responsabilidade do próprio MEC financiar?

Este aspecto traz à tona outro problema ocasionado por este sistema: instituições públicas e privadas são tratadas quase que de maneira indistinta, sendo avaliadas por critérios bastante semelhantes. De acordo com o art. 28 da Portaria do MEC, o ENADE é componente curricular obrigatório dos cursos de graduação, sendo o registro de participação ou dispensa

condição indispensável para a emissão do histórico escolar, independentemente do estudante ter sido selecionado ou não na amostragem.

Sendo considerado como componente curricular obrigatório, o ENADE tem caráter punitivo. O exame apresenta, também, um caráter meritocrático, pois, de acordo com § 10º do mesmo artigo, o Ministério da Educação concederá estímulos e distinções aos estudantes com melhor desempenho. A realização do ENADE é questionada por diversos setores da sociedade, especialmente segmentos do movimento estudantil e do movimento docente. Diversas entidades estudantis defendem o “boicote ao Enade” por não acreditarem que os critérios de ranqueamento, de indiferenciação entre público e privado, de desrespeito às diferenças curriculares regionais, e de valorização de modelos gerenciais empresariais sejam os ideais para avaliarem, e servirem de diretrizes para as Instituições de Educação Superior.

Além disso, caso os resultados da avaliação institucional sejam considerados insatisfatórios, a lei do SINAES prevê no art. 10, que a instituição deverá assinar um protocolo de compromisso, e o descumprimento deste implicará na aplicação de sanções, podendo a instituição ter cassada a autorização para o seu funcionamento ou o reconhecimento dos seus cursos. Este protocolo se configura, segundo ADUFPA (2004), em mais uma afronta à autonomia prevista constitucionalmente para as Universidades.

No segundo Governo Lula (2007-2010), houve um aprofundamento da concepção regulatória de avaliação do SINAES em relação ao período 2003-2006. Uma delas foi o desenvolvimento da função de fiscalização exercida pelo MEC. O mencionado Decreto Ponte foi um marco, por ter explicitado as funções de avaliação e de regulação e por ter definido a de supervisão do sistema, o que enfatizou a fiscalização. O exercício da função de supervisão do sistema centrou-se na utilização dos resultados do ENADE como balizadores para a realização de visitas in loco por especialistas.

Para tanto, em dezembro de 2007 foi editada a Portaria Normativa n. 40, na qual se definiu que seria atribuído um conceito preliminar que seria aplicado para a renovação de reconhecimento de cursos, denominado em 2008 de Conceito Preliminar de Cursos (CPC). O conceito preliminar previsto na Portaria seria composto pelos resultados do ENADE, por dados do Censo da Educação Superior e por outros dados de cadastros do MEC. Segundo a Portaria (art. 35, §1º), caso o conceito preliminar fosse satisfatório, a avaliação in loco poderia ser evitada. Contudo, na lei do SINAES, a avaliação de cursos in loco é obrigatória: “[...] a avaliação dos cursos de graduação utilizará procedimentos e instrumentos diversificados, dentre os quais obrigatoriamente as visitas por comissões de especialistas das respectivas áreas de conhecimento.” (BRASIL, 2004e). Assim, a Lei do SINAES sancionada

no primeiro Governo Lula foi desrespeitada por ato normativo de menor hierarquia jurídica: uma portaria. Isso ocorreu em diversas ocasiões (em cursos como Direito, Medicina e Pedagogia), como relatam Barreyro e Rothen (2014):

Em 2008, na área de Direito, 60 cursos que obtiveram nota 1 ou 2 foram visitados, 23 assinaram protocolos de saneamento de deficiências (PORTAL MEC, 2007) e, como consequência do processo de supervisão, foram cortadas 24.380 das 45.042 vagas oferecidas pelos cursos supervisionados (PORTAL MEC, 2008b). Concomitantemente, novos requisitos para a abertura de cursos de Direito foram criados, assim como um novo instrumento específico para esses cursos, iniciando-se um processo de diferenciação dos instrumentos de avaliação externa de cursos. Também foram aplicados procedimentos de supervisão a 17 cursos de Medicina que passaram por visitas in loco, assinatura de termo de saneamento de deficiências e medidas cautelares, chegando, no final do processo, à suspensão de vestibulares e/ou ao corte do número de vagas oferecidas (PORTAL MEC, 2008a; PINHO, 2008). Em 2009, 60 cursos de Pedagogia passaram por processos de supervisão que incluíram visitas in loco por comissão de especialistas instituída para esse fim e assinatura de termo de saneamento de deficiências. Após o término do processo, sete cursos foram fechados (BRASIL, 2009a). Até setembro de 2009, 123 IES (universidades e centros universitários) haviam sido supervisionadas devido ao não cumprimento do mínimo de professores titulados e/ou do vínculo empregatício de seus docentes, sendo necessário, nesses casos, um termo de saneamento de deficiências e medidas cautelares para suspensão de criação de cursos e vagas (BRASIL, 2009b). Esses processos de supervisão levaram ao fechamento de cursos e instituições em 2010, bem como à criação de normas mais rígidas para a expansão de instituições, segundo os resultados obtidos. (BARREYRO; ROTHEN, 2014, p. 69).

Em outubro de 2010, o Conselho Nacional de Educação emitiu a Resolução nº 3/2010, que estabeleceu normas e procedimentos para credenciamento e reconhecimento de universidades. Essa resolução incorporou novos critérios aos já estabelecidos pela legislação anterior (LDB e Decreto Ponte), incluindo a necessidade de que o credenciamento de universidades derive de centros universitários com 9 anos de existência ou, em casos justificados, de faculdades com 12 anos de existência. E os resultados de avaliações são alguns desses requisitos, como a necessidade de a instituição ter obtido conceito igual ou superior a 4, tanto no conceito institucional quanto no Índice Geral de Cursos. Além disso, as instituições devem ter 60% de seus cursos reconhecidos ou em processo de reconhecimento, e oferecer regulamente quatro cursos de mestrado e dois de doutorado.

Para o reconhecimento de universidades, elas deverão ter obtido conceito igual ou superior a 3 no Índice Geral de Cursos. Além de estabelecer critérios mais exigentes, a norma incluiu os resultados das avaliações como requisitos para credenciamento e reconhecimento

de IES. O resultado dessas medidas foi o fechamento de instituições ou o corte de vagas e o retorno dos ranques.

Em 2008 foi criado o Conceito Preliminar de Cursos (CPC), resultante dos resultados do ENADE e de informações tais como qualificação docente, regime de trabalho, planejamento do ensino e infraestrutura. Para Barreyro e Rothen (2014)

O Conceito mudou a implementação do SINAES, limitando as visitas in loco aos cursos que obtiveram um conceito preliminar menor que 3,14 o que gerou a diminuição de 3.000 visitas previstas por ano para 1.800. Tal motivo, embora louvável no ponto de vista administrativo, não o é para o objetivo de melhoria de qualidade, pois, ao se aligeirar os processos de avaliação de cursos, perdeu-se o caráter formativo da avaliação. (BARREYRO; ROTHEN, 2014, p. 70).

A criação do Índice Geral de Cursos (IGC), em setembro de 2008, consolidou a influência na educação superior da tendência internacional de uso de indicadores, conforme prega o BM. O novo índice foi composto pelas médias ponderadas dos CPC e das notas dos programas de pós-graduação das IES avaliados pela CAPES. Alguns dos questionamentos ao IGC aconteceram pelo fato de os CPC utilizarem resultados do ENADE que não permitiam comparação entre cursos de áreas diversas (e nem do mesmo curso em diferentes anos) e pelo fato de a avaliação de insumos estar fundamentada na opinião do corpo docente. Além disso, pressupõe-se que uma instituição é a somatória de seus cursos.

O CPC sofreu mudanças em 2009, atendendo algumas das críticas realizadas. Os resultados do ENADE perderam peso, assim como a opinião dos estudantes; por sua vez, aumentou-se o peso da titulação de doutores. Contudo, a mudança mais importante foi que o ENADE deixou de ser amostral para ser censitário, tal como era o Provão. Essa mudança foi explicada devido a uma diferença de concepção entre a proposta da CEA e a subjacente aos atuais índices.

Ao final do Governo Lula, novas mudanças continuaram a transformação: em dezembro de 2010, houve a republicação da Portaria n. 40 que havia sido editada em 2007, incluindo novidades nos processos de avaliação. No que diz respeito ao ENADE, tal publicação estabeleceu que a prova teria duas partes, “uma prova geral de conhecimentos e uma prova específica de cada área”, diferentemente do estabelecido pelo SINAES, que determinava que o ENADE teria uma prova de formação geral e uma prova de conteúdos programáticos previstos nas diretrizes curriculares de cada curso. O aprofundamento do caráter regulatório do ENADE é analisado por Barreyro e Rothen (2014):

Outra inovação da Portaria: os ingressantes que tiverem realizado o ENEM não precisarão fazer a prova geral do ENADE. Ora, o ENEM e o ENADE são provas diferentes, com objetivos diferentes. O ENEM é uma prova realizada seguindo a Teoria de Resposta ao Item e o ENADE não, ou seja, os resultados do primeiro podem ser comparados de um ano para outro, enquanto o mesmo não pode ser feito com o segundo. Dessa forma, seria criada uma diferença, no interior do ENADE, entre resultados comparáveis e não comparáveis. (BARREYRO; ROTHEN, 2014, p. 72).

Para ADUFPA (2004) o SINAES mantém a mesma lógica do provão, subjugando a autonomia universitária e submetendo instituições e estudantes a um sistema de avaliação que obedece a critérios definidos de forma heteronômica. O movimento docente e o movimento estudantil defendem que as instituições de ensino superior devem ser avaliadas, pela importância pedagógica e pelo suporte no planejamento educacional indispensável que a avaliação pode oferecer. Entretanto, para esses sujeitos, devem ser adotados critérios diferenciados para as instituições públicas e as privadas, e respeitada a autonomia universitária, bem como o financiamento não deve estar ligado a critérios produtivistas e punitivos de um sistema de avaliação cujo fim deve ser a melhoria da qualidade do ensino.

Paralelamente à implantação do SINAES, expandiu-se no ensino superior brasileiro a pós-graduação durante os anos de governos Lula da Silva e sob orientação do V Plano Nacional de Pós-Graduação (2005-2010). E a expansão da pós-graduação<sup>58</sup>, particularmente da pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado), tem no sistema de avaliação da CAPES um de seus pilares fundamentais.

O Sistema de Avaliação da Pós-Graduação, conhecido como “Sistema CAPES”, foi implantando pela Agência em 1976. Desde então, é de sua incumbência definir os critérios que estabelecem o padrão de qualidade exigido para a autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento dos cursos de mestrado e doutorado do Brasil. O Sistema de Avaliação abrange dois processos conduzidos por comissões de consultores: a Avaliação dos Programas de Pós-Graduação e a Avaliação das Propostas de Cursos Novos de Pós-Graduação. A Avaliação dos Programas de Pós-Graduação compreende a realização do acompanhamento anual e da avaliação trienal do desempenho de todos os programas e cursos que integram o Sistema Nacional de Pós-Graduação. Os resultados desse processo, expressos pela atribuição de uma nota na escala de "1" a "7", fundamentam a deliberação CNE/MEC

---

<sup>58</sup> A quantidade de matrículas em cursos de pós-graduação *stricto sensu* passou de 52.000 em 2003 para 89.900 em 2010. Dado retirado de: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=12386-analise-expansao-universidade-federais-2003-2012-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=12386-analise-expansao-universidade-federais-2003-2012-pdf&Itemid=30192)

sobre quais cursos obterão a renovação de "reconhecimento", a vigorar no triênio subsequente. A Avaliação das Propostas de Cursos Novos de Pós-Graduação é parte do rito estabelecido para a admissão de novos programas e cursos ao Sistema Nacional de Pós-Graduação. Os dois processos - avaliação dos programas de Pós-Graduação e avaliação das propostas de novos programas e cursos - são alicerçados em um mesmo conjunto de princípios, diretrizes e normas, compondo, assim, um só Sistema de Avaliação, responsável pela regulação desse subnível de ensino.

Ao analisar a ficha de avaliação trienal 2008-2010<sup>59</sup>, aprovada pelo Conselho Técnico Científico da CAPES em sua 102ª reunião, que serve de referência para o estabelecimento de critérios e aferição de conceitos dos programas já constituídos e autorização dos novos programas, observa-se que o sistema CAPES de avaliação é composto por quesitos e itens que privilegiam o produtivismo e a eficiência da pós-graduação, isto é, a quantidade (e qualidade) de produtos (artigos, livros, apresentação de trabalhos, trabalhos de conclusão, etc.) e também as taxas de conclusão de discentes em prazos cada vez mais curtos e rígidos. Os cinco quesitos que compõe a atual ficha de avaliação dos programas são: 1- Proposta do Programa; 2- Corpo Docente; 3- Corpo Discente; 4- Produção Intelectual; 5- Inserção Social, dentro dos quais há diversos itens que fazem parte dos critérios de avaliação de cada quesito.

Verifica-se também que há uma centralidade no trabalho docente neste sistema de avaliação. Mesmo em quesitos que aparentemente não dizem respeito ao docente, como o quesito 3 (Corpo Discente), os quatro itens que constituem esse quesito avaliam o corpo discente diretamente à luz da produção do trabalho docente. Vejamos os quatro itens que compõe o quesito 3: 3.1 Quantidade de teses e dissertações defendidas no período de avaliação, em relação ao corpo docente permanente e à dimensão do corpo discente; 3.2. Distribuição das orientações das teses e dissertações defendidas no período de avaliação em relação aos docentes do programa; 3.3 Qualidade das Teses e Dissertações e da produção de discentes autores da Pós-Graduação e da graduação (no caso de IES com curso de graduação na área) na produção científica do programa, aferida por publicações e outros indicadores pertinentes à área; 3.4 - Eficiência do Programa na formação de mestres e doutores bolsistas; Tempo de formação de mestres e doutores e percentual de bolsistas titulados. O quesito 4 (Produção Intelectual), do mesmo modo, é avaliado diretamente pela quantidade e qualidade da produção científica, técnica e artística dos docentes que fazem parte do programa. A ficha

---

<sup>59</sup> <http://trienal.capes.gov.br/?p=1056>

de avaliação 2008-2010 ainda reafirma, para efeito de atribuição de conceito, os pesos 0 (zero) para o quesito 1; Peso de 30% para os quesitos 2 e 5 somados; e peso de 70% para os quesitos 3 e 4 somados. Ou seja, os únicos quesitos que não se centram mais diretamente sobre a avaliação do trabalho do professor, os quesitos 1 (Proposta do Programa) e 5 (Inserção Social), que não tem peso, são os que exatamente dizem respeito ao papel social da Pós-Graduação, à concepção de formação e às responsabilidades científicas, políticas e sociais da Pós-Graduação brasileira<sup>60</sup>.

O Sistema CAPES de avaliação da Pós-Graduação, portanto, centra a avaliação dos programas na produção do trabalho docente. As notas de cada programa refletem o grau de adequação do trabalho dos professores do programa às exigências de perfil e produção científica emanadas da CAPES. Como o modelo é produtivista, não é à toa que fenômenos como a intensificação do trabalho e a grande recorrência de doenças ocupacionais tem sido fonte de sérias preocupações das pesquisas na área. As mudanças que se verificam na cultura acadêmica e no trabalho docente na Pós-Graduação brasileira, desse modo, são tributárias, em grande medida, da contrarreforma da educação superior que atribui à avaliação um poder de constrangimento e coerção nunca antes visto. Isso no que diz respeito à avaliação trienal, uma das vertentes da avaliação dos programas de Pós-Graduação. No que toca ao acompanhamento anual, a CAPES realiza uma coleta de dados junto aos programas de Pós-Graduação e condensa as informações no que chama de “caderno de indicadores”, que são os relatórios utilizados no processo de avaliação. Atualmente, os cadernos são compostos por 11 documentos, trazendo dados qualitativos sobre: 1- Produção Técnica; 2- Disciplina; 3- Proposta do Programa; 4- Docente Produção; 5- Teses e Dissertações; 6- Produção Artística; 7- Linhas de Pesquisa; 8- Docente Atuação; 9- Produção Bibliográfica; 10- Corpo Docente, Vínculo e Formação; 11- Projetos de Pesquisa. Mesmo no acompanhamento anual, como se pode ver pelos próprios indicadores, a centralidade da avaliação no trabalho docente salta à vista. Aspectos como infraestrutura dos programas, apoio técnico e financeiro dos governos, política de recursos humanos, integração do programa com a graduação e a extensão, relevância científica e social das linhas de pesquisa e produções, entre outros aspectos

---

<sup>60</sup> Desde 2014, está em curso um processo de reformulação do Sistema de Avaliação da CAPES, particularmente no que se refere ao método de coleta de informações dos Programas de Pós-Graduação por parte da CAPES que subsidiam os processos de avaliação, o período da coleta (que passou de trienal para quadrienal) e a criação da Plataforma Sucupira, um novo sistema de informações desenvolvido pela CAPES em parceria com a Universidade Federal do Rio Grande do Norte com o objetivo de integrar e conferir mais transparência às informações dos Programas de Pós-Graduação em seus distintos aspectos (dados cadastrais, corpo docente, corpo discente, produção intelectual, teses e dissertações, projetos de pesquisa, turmas e disciplinas, etc.).

relacionados à totalidade das atividades da Pós-Graduação, são ou relegados a segundo plano ou sequer são considerados critérios de avaliação. Responsabiliza-se quase que totalmente o docente pela qualidade dos programas. Sem contar que o grau de exigência feito pela CAPES para que os programas avancem em sua qualidade e em sua avaliação não é acompanhado de suporte técnico e financeiro por parte do poder público para que os programas criem condições de poder cumprir as exigências postas no sentido de melhorar a qualidade do programa e, conseqüentemente, o próprio nível de apoio governamental. É um tipo de política que impede o que exige, visto que o caráter e o objetivo da avaliação não é a emancipação e a formação processual, mas a regulação e o controle.

No documento do Banco Mundial “*Higher Education in Brazil: Challenges and Options*”<sup>61</sup>, de 2002, ano da eleição de Lula da Silva, o sistema CAPES de avaliação da pós-graduação já é apresentado como um instrumento exitoso de avaliação e acreditação pelo rigor de seus critérios de avaliação dos cursos e pelo caráter regulatório, isto é, pela vinculação entre os resultados da avaliação e a alocação de fundos públicos e o credenciamento (e renovação de credenciamento) dos cursos.

An integral part of MEC' s strategy is to transform its role from that of a funder of inputs to that of a guarantor of a minimal standard of quality for output. A main instrument for this is its evaluation and accreditation system. Brazil has a long and successful experience with evaluation and accreditation of graduate courses by CAPES. In this system, courses are graded by several criteria, and those that do not meet minimum quality standards after a probationary period are denied public funding and lose their accreditation. The CAPES system has been recently revised to increase the relevance and quality criteria. MECs undergraduate accreditation system has grown out of the CAPES experience and will further ensure that with autonomy comes accountability.<sup>62</sup> (WORLD BANK, 2002, p. xii).

As repercussões desse modelo de avaliação são profundas. Induz a modificações sobre a própria identidade e cultura acadêmica. Tendências que vem se aprofundando no atual processo de reconfiguração da universidade brasileira (em sua organização jurídico-

---

<sup>61</sup> Educação Superior no Brasil: Desafios e Opções. Tradução nossa.

<sup>62</sup> Uma parte integrante da estratégia do MEC é transformar o seu papel de financiador na entrada para o de garantidor de um padrão mínimo de qualidade na saída. O principal instrumento para isto é o seu sistema de avaliação e acreditação. O Brasil tem uma experiência longa e bem sucedida com a avaliação e a acreditação de cursos de pós-graduação pela CAPES. Neste sistema, os cursos são classificados por vários critérios, e aqueles que não atendem aos padrões mínimos de qualidade, após um período probatório, tem o financiamento público negado e perdem seus credenciamento. O sistema CAPES foi recentemente revisto para incrementar os critérios de qualidade. O sistema de acreditação dos cursos de graduação do MEC se desenvolveu por fora da experiência da CAPES e é mais uma garantia de que, com autonomia, vem a prestação de contas. Tradução nossa.

institucional, em sua identidade, em suas relações com a sociedade) tais como a transição de uma autonomia relativa para uma crescente heteronomia na produção de conhecimentos, por meio de ingerências do setor produtivo sobre a agenda e financiamento de pesquisas, combinada com profundas mudanças na cultura acadêmica e no trabalho docente introduzem no ambiente universitário, em especial na Pós-Graduação, um *ethos* empresarial estranho aos princípios do modelo de universidade humboldtiano, o qual afirma a autonomia universitária como elemento central para definição desta instituição. Para o trabalho dos professores, o produtivismo acadêmico expressa, dentre outras políticas, na avaliação da CAPES, trouxe cargas elevadas de sobre-trabalho, doenças ocupacionais e mudanças culturais e comportamentais (individualismo, competitividade) que necessitam de aprofundamento teórico e prático por parte das pesquisas em educação. Leher e Lopes (2008) expõem a devida dimensão do que o modelo CAPES de avaliação representa para o trabalho docente na atualidade:

Ao mesmo tempo, a avaliação da CAPES que outrora desempenhara um papel relevante na organização do sistema de Pós-Graduação brasileiro incorporou a mesma lógica produtivista, pragmática e utilitarista presente na GED e nos mecanismos de financiamento do Ministério de Ciência e Tecnologia, situação que alcança o paroxismo no Plano Nacional de Pós-Graduação 2005-2010. Em lugar de avaliar o programa, suas dificuldades, potencialidades e relevância para a instituição e para a região, o resultado da avaliação depende de uma planilha de indicadores cujo foco incide diretamente sobre cada professor credenciado na Pós-Graduação: inicialmente, exigindo um padrão produtivista, depois, restringindo o campo possível desse produtivismo, impondo que as publicações sejam limitadas a um conjunto de periódicos qualificados e que a produção do conhecimento gere produtos úteis, utilidade essa que os Conselhos do Ministério de Ciência e Tecnologia, também composto por representantes das empresas, aferirão conforme a eficácia da pesquisa vis-a-vis ao mercado. (LEHER; LOPES, 2008, p. 84-85).

Já no documento (e focado no Brasil) “*Conhecimento e Inovação para a competitividade*” (2008), o Banco Mundial e a Confederação Nacional da Indústria partem do reconhecimento do “pioneirismo” do Brasil em matéria de aplicação de testes de avaliação em larga escala, elogiando as experiências nacionais:

De modo geral, a qualidade da pesquisa e do ensino vem sendo gradualmente aprimorada. O Brasil foi pioneiro na aplicação dos testes de avaliação para quantificar o aprendizado dos estudantes e também dos exames de avaliação institucional externos. (BANCO MUNDIAL; CNI, 2008, p. 192-193).

No entanto, mesmo partindo deste elogio aos modelos de avaliação adotados pelo país, o documento orienta o “aperfeiçoamento” da avaliação e do monitoramento em relação aos gastos e à produtividade da pesquisa feita nas universidades públicas, afirmando ser necessário vincular alocação de recursos ao desempenho das pesquisas:

Aperfeiçoar o monitoramento e a avaliação da pesquisa pública, utilizando os resultados para destinar recursos de acordo com o desempenho. Há muito pouco monitoramento e avaliação sistemática das atividades de P&D realizadas nos laboratórios e universidades de pesquisa públicas. São necessários maiores esforços para imprimir mais transparência aos objetivos das pesquisas nas instituições públicas. Ainda mais importante seria usar os resultados do monitoramento e das avaliações com vistas a destinar recursos para programas que produzam resultados e encerrar os que são ineficientes. (BANCO MUNDIAL; CNI, 2008, p. 202).

Outra dimensão enfatizada pelo Banco Mundial e pela CNI em termos de “desafios” ao aperfeiçoamento dos sistemas de avaliação diz respeito ao fortalecimento dos testes padronizados que quantificam os avanços e valorizam o monitoramento e a avaliação. No discurso presente no documento, enfatizam-se os exames de larga escala aplicados aos estudantes da educação básica e do nível superior e reafirma a orientação sobre a “necessidade” de manter e intensificar a cultura de avaliação construída no Brasil:

Nos últimos 15 anos, o Brasil ganhou uma considerável experiência com os testes de avaliação da educação básica (SAEB), do ensino médio (ENEM), da educação de adultos (ENCEJA) e do ensino superior (ENADE). Em cada nível, os instrumentos de aferição foram desenvolvidos para possibilitar uma visão instantânea e a análise das tendências do aprendizado estudantil. Esses exames nacionais se baseiam em amostras, por isso alguns estados instituíram os seus próprios sistemas de avaliação. Em 2005, o Ministério da Educação administrou a Prova Brasil, um exame do aprendizado, que custou US\$ 25 milhões e contou com a participação de 3,3 milhões de alunos do ensino básico em mais de 42.000 escolas. A nascente cultura da avaliação deve ser preservada e intensificada, evitando ao mesmo tempo testes redundantes em diversos níveis de governo. (BANCO MUNDIAL; CNI, 2008, p. 213).

Uma sugestão dada pelo Banco e pela Confederação para o aprofundamento desta concepção de avaliação regulatória e somativa seria estabelecer um mecanismo para calcular o coeficiente de produtividade e eficiência no uso de recursos:

Uma forma de avaliar a eficiência no uso dos recursos seria calcular o coeficiente de produtividade de cada universidade, definido como o número de programas altamente conceituados (níveis seis e sete nas avaliações da

CAPES) dividido pelo número de professores com título de doutorado. Os dados mostram que as universidades mais produtivas em termos de volume de pesquisa (USP e UNICAMP) não são as instituições mais eficientes quando os seus recursos de ensino são considerados. Segundo esse critério, a UNIFESP e a PUC-RIO são as universidades mais eficientes em termos de pesquisa. (BANCO MUNDIAL; CNI, 2008, p. 318).

O lugar da avaliação no processo de contrarreforma da educação superior brasileira, portanto, é reconhecida pelos estudiosos de diferentes clivagens teóricas, políticas e ideológicas. As divergências de fundo aparecem em razão do papel e das funções que esta deve desempenhar e sobre qual a utilização que deve ser feita com os resultados apresentados. A avaliação institucional não é somente instrumento de medida de atividades. A avaliação deve ter tanto um papel proativo, que antecipe as ações que as instituições devem adotar, bem como servir de espelho, que busque através da identificação de problemas e obstáculos a correção de rumos, a partir das finalidades da instituição, que devem servir de parâmetro para todas as atividades. Abreu Júnior (2009), defendendo uma concepção de avaliação oposta à que tem se institucionalizado em diversos países (incluindo o Brasil), sintetiza bem a perspectiva a partir da qual compreendemos o real sentido e a função primordial da avaliação:

A avaliação não é um processo meramente técnico e seu sucesso depende, em grande parte, do reconhecimento da legitimidade dos responsáveis por sua realização. Os processos avaliativos precisam envolver o maior número de participantes, tanto na construção de seu projeto quanto na análise e no uso dos resultados, contribuindo para o desenvolvimento humano na instituição. Enquanto a avaliação estiver reduzida à avaliação externa, associada a mecanismos de regulação do sistema e quase sempre focada nos resultados, em detrimento dos processos universitários, ela perde a oportunidade de envolver os participantes na proposição de soluções que garantam a mudança institucional, sobretudo quando a reflexão propiciada pela avaliação busca seus aspectos mais sistêmicos para a superação dos problemas. Por outro lado, a avaliação institucional interna, validada por agentes externos, presta-se a ser um agente de mudança e aprendizagem institucional, desde que garanta a participação coletiva. (ABREU JÚNIOR, 2009, p. 266).

Concordamos com Sobrinho (1995) em sua concepção de avaliação institucional quando afirma princípios fundamentais como a democracia, diretrizes para ação e uma vinculação com um projeto de educação e sociedade subjacentes à avaliação:

As legítimas funções estatais de supervisão e regulação não devem inibir o diálogo e os questionamentos próprios da avaliação participativa e democrática, nas quais têm papel importante os atores educacionais da comunidade acadêmica. A avaliação participativa e democrática apresenta

vários méritos. Dentre eles, destacam-se: a pluralidade de perspectivas e concepções dos participantes internos e externos lhe confere mais validade e riqueza; o comprometimento dos participantes com a avaliação e sua responsabilidade pelas ações de melhoramento que ela sugere. Neste sentido, ela é superior às outras modalidades do ponto de vista ético, porque se baseia na aceitação do direito da expressão, aumentando a legitimidade da ação pública e propicia a ampla aceitação social. A avaliação deve ter também o papel de fortalecer estratégias e políticas coerentes com os grandes objetivos nacionais. Por isso, é importante que o sistema de avaliação ponha em foco de reflexão e análise os temas da pertinência e da relevância social dos conhecimentos e da formação, da democratização da educação e, portanto, da equidade, do acesso e da permanência, tendo como referência os valores primordiais e as prioridades da sociedade e das comunidades regionais. É importante que o sistema de avaliação incentive as IES a promover ações que aprofundem o exercício da democracia no âmbito interno e desenvolver programas que ampliem as possibilidades de acesso e permanência a indivíduos e grupos sociais historicamente postergados. Afinal, não se pode esquecer que a Educação Superior não tem apenas a função de desenvolver habilidades e competências para os postos de trabalho, senão, sobretudo, de construir conhecimentos, formar para a vida em sociedade e consolidar valores socialmente relevantes. (SOBRINHO, 2010, p. 221).

### **3.2.3 As Parcerias Público-Privadas como Estratégia de Mercantilização da Produção do Conhecimento e desestruturação da autonomia universitária**

Um terceiro grande eixo da contrarreforma da educação superior executada pelo governo Lula da Silva com a concordância das formulações teóricas e políticas do Banco Mundial diz respeito à autonomia universitária, cuja concepção consolidada na Constituição Federal de 1988 passa a ser desestruturada a partir do estabelecimento das PPP na educação superior, o que repercute também sobre a lógica da produção do conhecimento nas universidades públicas.

Um conjunto de legislações foi aprovada entre 2003 e 2010 com esse objetivo, entre os quais destacam-se: a Lei n. 11.079/2004 (PPP), a Lei de Inovação Tecnológica n. 10.973/2004, o Decreto n. 7.423/2010 (Regulamenta as relações entre as IES e as Fundações de Apoio), a Medida Provisória n. 520/2010 (cria a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares), o Decreto n. 7.232/2010, o Decreto n. 7.233/2010, Decreto n. 7.234/2010 (Estes decretos são conhecidos como o “Pacote da Autonomia”). Neste item, cotejaremos as orientações do Banco Mundial com estas leis a respeito da temática para identificar as convergências entre as formulações.

A Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui as PPP, está inserida na lógica de transferência das responsabilidades do setor público para o privado presente na Reforma do Estado, dentro da qual fazem parte as Reformas da Previdência, Universitária e

Trabalhista.

O principal argumento do governo para a aprovação da lei é o de que o Estado não tem recursos para os investimentos necessários, e as PPP seriam a solução encontrada que faria a iniciativa privada arcar com estes investimentos. Em seu art. 2º, a referida lei define parceria público-privada como “o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa”. Até então, o contrato administrativo por concessão era regido pela Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Basicamente, essa lei delegava à iniciativa privada responsabilidades do Estado, e, em contrapartida, as empresas poderiam cobrar tarifas dos usuários do respectivo serviço. Usuários estes que, aliás, já pagam por esses serviços através de impostos exorbitantes. É o caso, por exemplo, dos pedágios que se pagam às empresas privadas para usar estradas pelas quais também se paga ao governo. Essa é a concessão comum, em função da qual o contribuinte paga duas vezes pelo mesmo serviço e o Estado se desresponsabiliza de suas obrigações.

A grande novidade das PPP é a concessão patrocinada, que é muito parecida com a concessão comum, com o adicional de um detalhe: além de a empresa que construiu a estrada poder cobrar tarifas dos usuários, ela ainda vai receber uma contrapartida pecuniária do governo. Contrapartida esta, mais uma vez, paga pelo contribuinte, que, na realidade, estará pagando três vezes pelo mesmo serviço. O §1º do art. 2º da Lei n. 11.079/2004 confirma que: “Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado”.

Ou seja, o dinheiro para os investimentos vem em grande medida do tesouro público, que empresta à iniciativa privada para que esta possa explorar um serviço que o Estado alega não ter verbas para realizar. Até porque grande parte do investimento privado realizado no Brasil é financiado pelo BNDES com dinheiro público. Esta lei permite ainda que até 70% do investimento privado seja financiado pelo próprio governo.

Na verdade, este limite pode ser extrapolado, desde que haja autorização do Poder Legislativo. Está no § 3º do art. 10 esta autorização: “As concessões patrocinadas em que mais de 70% (setenta por cento) da remuneração do parceiro privado for paga pela Administração Pública dependerão de autorização legislativa específica”. Essa porcentagem é acrescida de 10% nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e mais 10% quando as “contribuições de capital” forem realizadas por fundos de pensão, empresas públicas ou sociedades de economia mista controladas pela União. Nem sequer esses limites constavam do projeto de lei original enviado ao Congresso. Ainda assim, segundo ADUFPA (2004), nada

garante que esses 30% não serão emprestados ao setor privado pelo próprio BNDES, o que significa que mesmo os recursos supostamente advindos da iniciativa privada possuem uma origem pública.

As PPP, na realidade, são um modelo de investimento com seguro de lucro a partir de recursos públicos, sob o comando privado, ou o que alguns denominam de “capitalismo sem risco”. Afinal, as empresas privadas preferem não se arriscar a entrar em negócio duvidoso. Não se pode oferecer quaisquer riscos a elas, e para oferecer-lhes toda a segurança possível, o governo lhes garante a precedência de pagamentos através do FGP, um fundo de natureza privada com simplesmente R\$ 6 bilhões, entre recursos do Orçamento e ativos da União, de modo que o governo não possa utilizar o dinheiro para nenhum outro propósito que não as PPP.

As principais condições que a Lei n. 11.079/2004 estabelece para a realização dos contratos de parcerias público-privadas são: valor mínimo de R\$ 20 milhões por projeto; período mínimo de 5 e máximo de 35 anos, incluindo eventual prorrogação; limite de gastos de 1% em relação à receita líquida da União, Estados e Municípios; e a vedação de celebração de contrato de parceria público-privada que tenha como objeto único o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública.

Foi também estabelecida a opção pela arbitragem para a resolução de conflitos. Por esse mecanismo, partes privadas em desacordo podem resolver disputas sem recorrer à Justiça, indicando especialistas para servirem como "juizes", o que não deixa de ser mais uma forma de desresponsabilização do Estado.

Em nota pública, o Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) (2004), explica o significado das PPP com relação aos órgãos de fiscalização e os poderes executivos:

Trata-se de um cheque em branco para os poderes executivos nos três níveis de governo, pois tudo passará a depender dos contratos assinados. Não há delimitação das áreas ou tipos de serviços. O governo federal, os governos estaduais e municipais poderão combinar privatizações, concessões e contratação de obras em qualquer área sem aprovação prévia, seja do Congresso Nacional, das assembleias estaduais ou câmaras municipais. O projeto retira, na prática, poderes dos órgãos de fiscalização, tais como Ministério Público, Poder judiciário, Tribunais de Contas e Legislativo, pois o que prevalece são os contratos assinados, sem previsão de nenhum tipo de fiscalização. (INESC *apud* ADUFPA, 2004, p. 121-122).

De tudo isso, a síntese crítica a que se pode chegar é que as parcerias público-privadas estabelecem uma relação promíscua entre as esferas pública e privada, misturando-as e confundindo-as a tal ponto que aquela passa a ser subjugada por esta. Trata-se de um tipo de

contrato de gestão no qual o Estado empresta dinheiro à iniciativa privada para esta prestar serviços de responsabilidade do Estado, cobrar tarifas dos usuários e ainda receber pagamento do Estado Não é à toa que o grande lobby responsável pela aprovação das PPP veio das grandes empreiteiras e dos fundos de pensão<sup>63</sup>. As PPP, na prática, possibilitam não apenas a pura e simples transferência de recursos públicos para a iniciativa privada, mas, também, de responsabilidade, e essa lei engloba vários setores da administração pública, incluindo a educação superior.

No documento “Conhecimento e Inovação para a Competividade” (2008), o Banco Mundial e a Confederação Nacional da Indústria manifestam seu apoio à lei das PPP e a recomendam como norte para o aumento da produtividade em Produção e Desenvolvimento (P&D), mas lamentam que seu impacto ainda é limitado:

Estabelecer mais parcerias público-privadas para intensificar o investimento em infra-estrutura. A Lei de Parceria Público-Privada foi aprovada, mas na prática o seu impacto foi limitado. É essencial implementá-la efetivamente. Outras oportunidades de colaboração público-privada podem ser ainda mais fortalecidas, como as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs). (BANCO MUNDIAL; CNI, 2008, p. 199).

Na realidade, o receituário das PPP na educação por parte do Banco Mundial vem desde a educação básica. No Documento do BM “Atingindo uma educação de nível mundial no Brasil: Próximos passos”, os autores exaltam a estratégia das PPP entre empresas e escolas públicas que optam por um currículo voltado para a formação técnica consoante às demandas das empresas e orientada por uma gestão de resultados da escola e do ensino.

Um dos maiores desafios em cada país é garantir a transição dos concluintes do ensino secundário que não vão para o ensino superior para o mercado de trabalho. **Parcerias público-privadas podem ser extremamente úteis para orientar o conteúdo profissional do currículo de habilidades que estão em demanda local e apoiar a gestão escolar mais voltada para os resultados**, como em Pernambuco. Instituições como Instituto Unibanco, Grupo Pão de Açúcar está investindo em educação pública secundária em parceria com os estados. O programa do Instituto Unibanco, chamado *Jovens de Futuro* é um programa de 3 anos que apoia as escolas na melhoria da qualidade do ensino secundário, cuja gestão é baseada em resultados. O Instituto Unibanco envia uma equipe altamente qualificada para trabalhar com o pessoal da escola sobre a concepção e a estratégia de melhoria de 3 anos. A equipe da escola é acompanhada de perto e o apoio financeiro para atingir as metas é fornecido pelo Unibanco. O programa está sendo

---

<sup>63</sup> Ver matéria em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2508200413.htm>

implementado em 86 escolas (69.553 alunos) em quatro estados brasileiros (Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e São Paulo). (BRUNS; EVANS; LUQUE, 2011, p. 81).

Na esteira da aprovação da lei das PPP, foi aprovada no mesmo ano a Lei de Incentivo à Inovação e à Pesquisa Científica e Tecnológica (Lei n. 10.973, de 02 de dezembro de 2004), aprovada pelo Senado Federal no dia 11 de novembro de 2004, e sancionada pelo Presidente Lula no dia 02 de dezembro de 2004. Trata-se de uma medida que visa à regulamentação da parceria entre as universidades, os institutos de pesquisa e a iniciativa privada.

De acordo com os defensores da lei, ela representa uma forma de dinamizar a relação entre Universidades, institutos de pesquisa e o setor produtivo nacional, pois a produção científica, em especial a proveniente das Universidades Públicas, não interage como deveria com o setor produtivo. Sendo assim, este setor não incorpora a tecnologia produzida, tornando os produtos pouco competitivos no mercado.

O Ministério da Ciência e Tecnologia afirma que o primeiro passo para que haja um aumento consistente na pesquisa científica no Brasil é a criação de mecanismos que regulem a união de esforços entre a iniciativa pública e a privada. De acordo com o ex-Ministro Eduardo Campos (2004), em declaração à imprensa, a Lei “permitirá que o conhecimento acumulado nas instituições de pesquisa seja oferecido à economia brasileira, para melhorar a produtividade e a capacidade de competir com o mercado global”.<sup>64</sup>

O Capítulo II da Lei de Incentivo à Inovação Tecnológica trata do “estímulo ao ambiente de inovação”, estabelecendo que a Instituição Científica e Tecnológica (ICT), que se constitui em um órgão da administração pública, pode compartilhar e permitir a utilização de seus laboratórios a empresas de pequeno porte, além de participar minoritariamente do capital de uma empresa privada que vise o desenvolvimento de projetos científicos e tecnológicos.

No Capítulo III, a Lei estabelece regras para que o pesquisador público desenvolva pesquisas voltadas para inovação e o incremento tecnológico. O art. 8º, um dos mais criticados no meio acadêmico, estabelece que:

O servidor, o militar ou o empregado público envolvido na prestação de serviço prevista no caput deste artigo poderá receber retribuição pecuniária, diretamente da ICT ou de instituição de apoio com que esta tenha firmado acordo, sempre sob a forma de adicional variável e desde que custeado

---

<sup>64</sup> Ver declaração do ex-ministro em permitirá que o conhecimento acumulado nas instituições de pesquisa seja oferecido à economia brasileira, para melhorar a produtividade e a capacidade de competir com o mercado global.

exclusivamente com recursos arrecadados no âmbito da atividade contratada. (BRASIL, 2004).

A Lei também estabelece uma nova categoria de “bolsa de estímulo à inovação”, destinada aos pesquisadores públicos (art. 9º § 1º). E possibilita, no art. 15, o afastamento por um prazo de até três anos, renovável por igual período, do pesquisador público que tenha interesse em estabelecer atividade empresarial relativa à inovação. Sendo assim, o pesquisador não será incentivado a desenvolver trabalhos na ICT e não será valorizado o caráter público e social do conhecimento produzido. Será incentivada a pesquisa voltada para o mercado e o lucro.

De acordo com o art. 12 da Lei “É vedado ao dirigente, ao criador ou a qualquer servidor, militar, empregado ou prestador de serviços de ICT divulgar, noticiar ou publicar qualquer aspecto de criações de cujo desenvolvimento tenha participado diretamente, ou tomado conhecimento por força de suas atividades, sem antes obter expressa autorização da ICT” (BRASIL, 2004). Este artigo, não só agride o preceito constitucional que prevê a autonomia didático-científica das universidades, como também aos preceitos constitucionais de liberdade de produção, expressão, e circulação de conhecimentos e saberes. Na prática, a lei “coloca uma mordaca” em todos os docentes, funcionários ou estudantes envolvidos com o projeto de pesquisa.

O art. 13 trata da participação das ICT nos lucros obtidos nos projetos feitos em parceria com as empresas privadas. Este artigo estabelece que “é assegurada ao criador a participação mínima de 5% (cinco por cento) e máxima de 1/3 (um terço) nos ganhos econômicos”. Ou seja, incentiva, mais uma vez, a pesquisa voltada para o interesse do mercado capitalista.

A Lei de Incentivo à Pesquisa e à Inovação Tecnológica e Científica prevê, no art. 19, que a União, as ICT e as agências de fomento deverão promover e incentivar o desenvolvimento de produtos e processos inovadores no setor produtivo nacional, fornecendo recursos financeiros, humanos, materiais, ou de infraestrutura às empresas nacionais de direito privado. O mesmo artigo dispõe ainda que o Poder Executivo assegurará a destinação de um “percentual mínimo dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT” (§ 4º), para projetos de inovação, com prioridades às áreas definidas como estratégicas na política industrial.

O BM tem acordo com esse mesmo diagnóstico e aponta como saída para alavancar a produção científica e tecnológica com vistas ao incremento da competitividade da economia

brasileira no mercado internacional exatamente o aprimoramento dos marcos normativos de implementação da Lei de Inovação Tecnológica:

O setor privado precisa investir mais em pesquisa e desenvolvimento (P&D). Iniciativas recentes para estimular as empresas a investirem em inovação – por exemplo, a Lei de Inovação e os Fundos Setoriais – foram resoluções favoráveis. No entanto, como analisamos neste relatório, o governo agora precisa ampliar essas medidas criando um ambiente de negócios mais amplo, em que as empresas privadas queiram investir em inovação, assumam riscos e expandam suas atividades produtivas para novas áreas “menos seguras”. Além disso, para aumentar a sua taxa de investimento em geral, o Brasil precisa liberalizar ainda mais a economia, em parte para forçar as firmas a se tornarem mais competitivas. (BANCO MUNDIAL; CNI, 2008, p. 31).

Ao mesmo tempo em que o Banco elogia a iniciativa da aprovação da lei e seus objetivos gerais, o BM e a CNI criticam o governo por não tê-la normatizado de forma detalhada de modo a dar segurança e incentivo às empresas e aos pesquisadores para que seja implementada a fundo:

Em dezembro de 2004, o Congresso brasileiro aprovou a Lei de Inovação (Lei nº 10.973). Embora modesta em abrangência e profundidade, seu objetivo é aprimorar o regime de incentivos com vistas a orientar as pesquisas públicas para resultados e a ativar sua transferência para o setor privado. A lei foi organizada em torno de três premissas: (a) desenvolvimento de um ambiente que estimule as parcerias estratégicas entre as universidades, os institutos de tecnologia e o setor privado; (b) incentivos para que os institutos de ciência e tecnologia participem do processo de inovação; e (c) estímulos à inovação nas empresas. A lei autoriza os incentivos à colaboração entre as instituições públicas de ciência e tecnologia (ICTs) e o setor privado e permite uma maior flexibilidade às ICTs para negociar acordos de licenciamento tecnológico e proporcionar às empresas privadas o uso dos laboratórios públicos. Os pesquisadores públicos estarão livres para trabalhar em outros ICTs, continuando a receber seus salários regularmente. Eles também podem solicitar licenças especiais sem vencimento e participar da instalação de uma nova companhia, para desenvolver ainda mais suas tecnologias. A lei entrou em vigor em meados de 2005, mas as normas administrativas ainda precisam ser aprovadas para criar a estrutura legal que possa expandir a capacidade do País de produzir e comercializar tecnologia. (BANCO MUNDIAL; CNI, 2008, p. 129).

Neste documento “Conhecimento e Inovação para a Competitividade”, o BM e a CNI dedicam um tópico inteiro de um capítulo (7.3 – Criação e comercialização de conhecimento e tecnologia) para estabelecer “recomendações” à política de geração de ciência e tecnologia no Brasil para fazê-lo um país competitivo. No total, são 5 diretrizes gerais (Aumentar as atividades privadas de pesquisa e desenvolvimento; Expandir as atividades

públicas de P&D; Fortalecer a comercialização do conhecimento; Ampliar o apoio financeiro aos estágios iniciais do desenvolvimento tecnológico; Intensificar o capital de risco para empresas emergentes) que englobam 19 orientações específicas, sendo que as principais destas envolvem o estreitamento de relações entre as universidades públicas (as principais produtoras de conhecimento no país) e as empresas e refletem uma concepção de conhecimento como uma mercadoria comercializável e um fator de produção capaz de impulsionar o crescimento da produtividade. Esta concepção de universidade pressupõe a destruição da autonomia universitária consagrada do art. 207 da Constituição de 1988. Vejamos algumas dessas orientações do BM e da CNI:

Melhorar a operação dos fundos setoriais de ciência e tecnologia para promover uma maior flexibilidade entre os diversos segmentos e **ampliar a interação entre as universidades, os institutos de pesquisa e a iniciativa privada**. Os fundos setoriais representam um importante avanço no aumento dos recursos para investimentos em P&D. Contudo, **suas operações são restritivas em excesso porque se concentram principalmente no apoio à pesquisa universitária**, de acordo com linhas disciplinares. A rígida compartimentalização da alocação de recursos dos fundos por setores deveria ser evitada. (BANCO MUNDIAL; CNI, 2008, p. 201, grifo nosso).

No trecho acima, o BM e a CNI identificam nas universidades certa rigidez para que as empresas explorem o seu pessoal e a sua infraestrutura para produzir conhecimento e tecnologia para o mercado. Em seguida, recomenda-se o estímulo financeiro para os pesquisadores, laboratórios e universidades que seguirem a lei de inovação tecnológica (um das tais normatizações de que fala o BM):

**Aperfeiçoar a interação entre os laboratórios e as universidades públicas e o setor produtivo**. Os mecanismos de apoio do governo deveriam estimular o intercâmbio entre as universidades, os institutos de pesquisa e o setor privado. **Esta ação poderia ser implementada condicionando alguns recursos públicos à participação de mais de um agente**, como é o caso, por exemplo, de muitos programas de apoio à pesquisa na Comunidade Européia e nos Estados Unidos. (BANCO MUNDIAL; CNI, 2008, p. 201, grifo nosso).

Além da criação de estímulo às universidades e pesquisadores que produzam conhecimento com base na Lei de Inovação Tecnológica, outra recomendação feita pelo BM e pela CNI pauta-se na meritocracia e na competitividade entre instituições e pesquisadores:

As universidades se tornaram agentes de P&D cada vez mais importantes no mundo inteiro. Embora existam muitos programas brasileiros de apoio à

pesquisa universitária, o volume ainda é muito pequeno em relação aos padrões internacionais. Um maior volume de recursos deveria ser destinado por meio de projetos competitivos que abrangessem monitoramento e avaliação. A pesquisa universitária poderia ser dirigida não apenas no sentido de expandir as fronteiras científicas, mas também para a aquisição de conhecimento relevante que atenda às necessidades socioeconômicas do Brasil. **Os recursos poderiam ser disponibilizados para pesquisadores nas universidades públicas e privadas, com base no mérito.** (BANCO MUNDIAL; CNI, 2008, p. 202).

O grande objetivo da lei de inovação tecnológica deve ser a comercialização do conhecimento e a sua aplicabilidade no mercado. Por isso, o BM e a CNI defendem também a revisão da lei de licitações e que haja mais incentivos financeiros aos laboratórios e universidades que passem a comercializar o conhecimento produzido:

Como pode ser observado pela grande produção de estudos científicos e técnicos, o Brasil apresenta melhor desempenho na criação de conhecimento básico do que na sua aplicação. **Mesmo o conhecimento patenteado não é explorado para fins produtivos. Parte do problema reside no fato de que as pesquisas são realizadas nos laboratórios e universidades públicas, que recebem poucos incentivos para promover a comercialização do conhecimento.** A Lei de Inovação, aprovada em 2005, avança no sentido de permitir que os institutos de pesquisa comercializem o conhecimento desenvolvido com recursos públicos. As normas para implementação da Lei de Inovação não foram aprovadas, de modo que ainda não se pode avaliar o seu impacto efetivo. **Alguns requisitos podem ser muito onerosos, como por exemplo a exigência de licitação para a venda de licenças. A lei precisa ser modificada para oferecer mais estímulo à comercialização do conhecimento.** (BANCO MUNDIAL; CNI, 2008, p. 203, grifo nosso).

A última recomendação neste item diz respeito à expansão dos parques e incubadoras de ciência e tecnologia, incorporando a proposta de dar treinamento empresarial para os cientistas e dotar os parques, pesquisadores e pesquisas de todo o apoio legal, técnico e financeiro no sentido de transformá-los em verdadeiras empresas de produção e comercialização de conhecimento e tecnologia no interior das universidades:

**Expandir os parques e incubadoras tecnológicas.** Os mais bem-sucedidos e os relativamente raros parques e incubadoras tecnológicas estão nas cidades de Campinas, São Paulo e Rio de Janeiro. Deveria ser criado um maior número dessas instituições. Seria importante evitar o erro comum de centralizar unicamente os recursos nos prédios e equipamentos, à custa dos elementos intangíveis para esses centros. **É necessário promover treinamento empresarial para cientistas e engenheiros (por exemplo, colocando-os em contato com especialistas em negócios), assistência para elaboração de planos empresariais e de marketing, acesso a financiamento e capital de risco para iniciar empreendimentos inovadores, apoio à proteção dos direitos de propriedade intelectual e**

**ajuda em geral para estabelecer e desenvolver empresas.** (BANCO MUNDIAL; CNI, 2008, p. 203-204, grifo nosso).

Deste modo, a Lei autoriza o aporte de recursos orçamentários diretamente à empresa, no âmbito de um projeto de inovação, estabelecendo um ambiente de interação entre a iniciativa pública e o setor produtivo, que beneficiará diretamente a este último pela possibilidade de explorar economicamente produtos e processos resultantes de linhas de pesquisa desenvolvidas nas universidades. Além disso, incentiva acordos livres entre as ICT e o mercado, sem qualquer forma de controle social.

Na prática, isto significa repasse de recursos públicos para o setor empresarial, seguindo a mesma lógica das parcerias público-privadas, ou seja, todas as garantias para o setor privado são asseguradas pelo Estado. Além disso, a Lei fere a autonomia universitária, na medida em que condiciona o repasse de recursos à “relevância” do projeto, e impede a divulgação destes por parte dos seus criadores.

Em suma, a Lei prevê que o incentivo à pesquisa e produção do conhecimento, que possa ser inserido no processo produtivo, deve ser garantido por recursos públicos. Entretanto, não menciona o incentivo à construção do conhecimento socialmente relevante, que não esteja vinculado à inovação tecnológica ou ao processo produtivo. Pressupõe o incentivo à produção do conhecimento, desde que esta seja voltada para o mercado. Sendo assim, inviabiliza toda a pesquisa que não seja voltada para o interesse do mercado capitalista. O objetivo desta Lei nada mais é do que transformar as instituições públicas de ensino superior em espaços de adequação tecnológica e de prestação de serviços à iniciativa privada. Deste modo, agride o próprio conceito de Universidade como uma instituição social, transformando-a em uma organização a serviço das demandas do mercado.

Sobre o caráter e as consequências dessa lei, Siqueira (2009) afirma que:

Actually this law resembles to constitute a legal permission for a practice quite questioned within public universities, that is of tenured teachers, many pressed by the salary flattening, they be more and more developing paid services inside and out of its institution, being with less time for the attendance to students, to teach classes, to participate in internal commissions, to offer free courses, to exercise direction positions, to organize events, etc. Finally, less time for the academic life. Such a project will benefit mainly companies that usually never invested in research; in the researchers' formation (what takes decades and requires high costs) and maintenance of research teams and nor they created or maintained laboratories. In summary it will allow: The use of laboratories, equipments, instruments, materials, personal, buildings and public spaces, with the objective of developing projects of interest of companies and not directly necessary to teaching or to university's basic research. (SIQUEIRA, 2009, p.

184).

Em 19 de julho de 2010, o presidente da república editou três decretos (os Decretos n. 7.232, n. 7.233 e n. 7.234) e a MP n. 435/2010, conhecidos como o “pacote da autonomia universitária”. Em dezembro de 2010, foi baixado ainda o Decreto n. 7.423/2010. Os Decretos n. 7.232, n. 7.233, n. 7.423 e a MP n. 435/2010 dizem respeito à gestão administrativa e financeira das Instituições Federais de Ensino Superior, já o Decreto n. 7.234 trata da assistência estudantil ao criar o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES).

O Decreto n. 7.423, de 31 de dezembro de 2010, regulamenta a Lei n. 8.958/1994, que dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio, além de revogar o Decreto n. 5.205/2004. No art. 8º é explicitada a forma como serão estabelecidas estas relações: “As relações entre a fundação de apoio e a instituição apoiada para a realização dos projetos institucionais de que trata o § 1º do art. 6º devem ser formalizadas por meio de contratos, convênios, acordos ou ajustes individualizados, com objetos específicos e prazo determinado”. Quer dizer, são os contratos de gestão firmados entre um ente público e um ente de natureza jurídica privada os meios legais encontrados pelo governo para introduzir nas universidades federais mecanismos de gestão e financiamento das atividades de ensino, pesquisa e extensão que passam ao largo do que dispõe a Constituição Federal de 1988 em relação à autonomia administrativa e financeira das IFES.

O Decreto n. 7.232/2010 dispõe sobre os quantitativos de lotação dos cargos dos níveis de classificação “C”, “D” e “E” integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, de que trata a Lei n. 11.091, de 12 de janeiro de 2005, das universidades federais. O Decreto n. 7.233/2010 dispõe sobre procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia universitária. O Decreto n. 7.423/2010 regulamenta a Lei n. 8.958/1994, assim como a MP n. 435/2010, que dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio, e revoga o Decreto n. 5.205, de 14 de setembro de 2004, que trata das fundações de apoio.

No mesmo dia da edição do Decreto n. 7.423, em 31 de dezembro 2010, foi instituída a MP n. 520/2010, que regulariza a atuação das fundações nas universidades federais e cria uma empresa pública, na área de Educação e Saúde, para gerir os hospitais universitários, denominada EBSERH, com personalidade jurídica de direito privado e patrimônio próprio, vinculada ao Ministério da Educação, com sede em Brasília e atuação em todo o Brasil. No

ano seguinte, já no primeiro ano de governo de Dilma Rousseff, em 2011, a MP foi transformada na Lei n. 12.550/2011. Na aviação do governo federal, a criação da EBSEH nada mais é que uma resposta à chamada “crise” dos Hospitais Universitários (HU), provocada pela política de desfinanciamento dos HU, particularmente a partir dos anos noventa, em decorrência da compreensão que a Reforma do Estado, desde Bresser Pereira, de os serviços prestados pelos HU não são uma atividade essencial a ser mantida pelo Estado.

É com base nesta visão que a MP n. 520/2010 flexibiliza o processo de contratação dos profissionais. Os dispositivos da MP detalham as finalidades e as competências da empresa, o formato da prestação dos serviços e dos contratos a serem firmados, os mecanismos de cessão de servidores federais, os recursos e a sua gestão, o regime jurídico e a forma de ingresso do pessoal – CLT e concurso público – e de pessoal temporário, indica a forma de fiscalização e de controle, e autoriza a EBSEH a patrocinar entidade fechada de previdência privada.

De acordo com o art. 1º da MP n. 520/2010:

Art. 1º. Fica o Poder Executivo autorizado a criar empresa pública sob a forma de sociedade anônima, denominada Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares S.A. - EBSEH, com personalidade jurídica de direito privado e patrimônio próprio, vinculada ao Ministério da Educação, com prazo de duração indeterminado. (BRASIL, 2010).

No âmbito de sua competência, reza o art. 4º da MP n. 520/2010:

Art. 4º. Compete à EBSEH:

I - administrar unidades hospitalares, bem como prestar serviços de assistência médico-hospitalar e laboratorial à comunidade, no âmbito do SUS;

II - prestar, às instituições federais de ensino superior e a outras instituições congêneres, serviços de apoio ao ensino e à pesquisa, ao ensino-aprendizagem e à formação de pessoas no campo da saúde pública, mediante as condições que forem fixadas em seu estatuto social;

III - apoiar a execução de planos de ensino e pesquisa de instituições federais de ensino superior e a outras instituições congêneres, cuja vinculação com o campo da saúde pública ou com outros aspectos da sua atividade torne necessária essa cooperação, em especial na implementação da residência médica multiprofissional nas áreas estratégicas para o SUS;

IV - prestar serviços de apoio à geração do conhecimento em pesquisas básicas, clínicas e aplicadas nos hospitais universitários federais e a outras instituições congêneres;

V - prestar serviços de apoio ao processo de gestão dos hospitais universitários e federais e a outras instituições congêneres, com implementação de sistema de gestão único com geração de indicadores quantitativos e qualitativos para o estabelecimento de metas; e

VI - exercer outras atividades inerentes às suas finalidades, nos termos do seu estatuto social. (BRASIL, 2010).

Cumprir destacar o enunciado no inciso I do artigo acima transcrito. Em uma interpretação extensiva, como tem feito o judiciário a respeito da matéria em questão, pode-se concluir que não apenas os HU, mas todo e qualquer hospital, público ou privado, poderá ser assistido pela EBSEH. Isto pode levar ao aprofundamento maior da crise de sucateamento e precarização pelo qual passa o Sistema Único de Saúde (SUS) brasileiro.

A EBSEH aprofunda as parcerias público-privadas dentro dos hospitais escolas federais, e deixa aberto para que isso ocorra em toda rede de assistência à saúde pública, minimizando a responsabilidade direta do Estado como garantidor de saúde e educação públicos, gratuitos, de qualidade e socialmente referenciados, como reza a Constituição Federal.

A “EBSEH sujeitar-se-á ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários” (art. 5º da MP n. 520/2010). Além do mais, de acordo com o art. 14 da MP, as instituições federais de ensino ficam autorizadas a ceder à EBSEH bens móveis e imóveis necessários à execução dos serviços da empresa, caso estabeleçam contrato na forma prevista pelo art. 7º da MP.

Citando o art. 6º da MP n. 520/2010, a flexibilização dentro do serviço público também pode ser exemplificada pelo fato da EBSEH possuir autonomia total de contratação para realização de atividades relacionadas a seu objeto social, tal qual uma empresa privada, estará dispensada da realização de licitação pela administração pública.

A crise de financiamento dos hospitais universitários, cuja dívida acumulada ultrapassava os R\$ 400 milhões, assim como a vulnerabilidade jurídicas das diversas formas de contratação de pessoas, especialmente a coexistência de pessoal contratado via fundações privadas, via Regime Jurídico Único e via terceirização, foram os motivadores principais para que o governo Lula da Silva tomassem esta medida de criação da EBSEH como uma das últimas medidas de seu mandato.

As diligências do Tribunal de Contas da União revelaram que havia, no ano de 2010, cerca de 26 mil contratados de forma ilegal nos Hospitais Universitários, o que representa cerca de metade da força de trabalho. Neste sentido, a natureza jurídica da EBSEH, de empresa pública, impõe, por força constitucional, o regime celetista ao seu quadro de servidores, acabando com as contratações via Regime Jurídico Único nos HU e retirando das universidades federais a responsabilidade por manter e gerir estas importantes instituições.

Segundo os arts. 52 e 53 do Regimento da EBSEH:

Artigo 52 - Integram o quadro de pessoal da Ebserh os empregados públicos admitidos na forma do art. 10 da Lei nº 12.550, de 15 de dezembro de 2011, e os servidores e empregados públicos a ela cedidos; Artigo 53 - Os empregados temporários contratados na forma do art. 11, §§ 1º e 2º, e do art. 12 da Lei nº 12.550, de 15 de dezembro de 2011, não farão parte do quadro de pessoal próprio da Ebserh e não poderão integrar o Plano de Cargos, Carreiras e Salários da Empresa<sup>65</sup>.

Para o ANDES-SN (2011), em nota publicada em seu site oficial, a EBSEH

[...] permite a terceirização da mão de obra nos HU, que passarão a ser administrados sob a ótica mercadológica e não mais educativa, com função social. Essa inversão de valores favorecida pela criação da Ebserh, coloca em sério risco a qualidade do ensino, pesquisa e extensão praticados nessas unidades<sup>66</sup>.

Ao invés de repor a força de trabalho com concursos e assegurar orçamento adequado para contratações via Regime Jurídico Único, os regimes de trabalho admitidos pela EBSEH são temporários e celetistas, o que aponta o fim dos concursos para provimento de cargos nos Hospitais Universitários, e a privatização desses serviços em médio prazo.

Entre outras atribuições, é de responsabilidade da EBSEH a regularização e contratação de pessoal desses órgãos, atualmente feita por fundações privadas de apoio das universidades. Como se trata de uma empresa que tem regime privado, o processo findará com a total desvinculação dos Hospitais Universitários das universidades públicas, uma vez que pouco a pouco os profissionais vão se aposentar, a universidade deixará de fazer concurso público e a EBSEH irá contratar novo pessoal em regime celetista (CLT), por meio de processo seletivo simplificado.

Em suma, a Lei n. 12.550/2011 implica na deterioração das relações de trabalho e da carreira dos trabalhadores dos HU por legalizar a contratação via CLT, além de ferir a autonomia universitária porque admite interferência nas atividades da universidade, bem como a cessão de direitos sobre a produção científica nos hospitais, principal campo de criação do conhecimento na área da saúde, representando uma quebra do tripé Ensino-Pesquisa-Extensão, transformando Hospitais-Escolas em unidades unicamente assistenciais,

<sup>65</sup> Consultar [http://www.ebserh.gov.br/documents/15796/112576/Regimento+interno\\_ebserh.pdf/6506fdde-4761-409c-8cb4-5949e2bf11aa](http://www.ebserh.gov.br/documents/15796/112576/Regimento+interno_ebserh.pdf/6506fdde-4761-409c-8cb4-5949e2bf11aa) em:

<sup>66</sup> Ver mais informações em: <http://portal.andes.org.br:8080/andes/print-ultimas-noticias.andes?id=4909>

convertendo-se em um atentado à formação de profissionais de saúde e à soberania nacional.

Art. 11. Fica a EBSEH, para fins de sua implantação, autorizada a contratar, mediante processo seletivo simplificado, pessoal técnico e administrativo por tempo determinado. 1º Os contratos temporários de emprego de que trata o caput somente poderão ser celebrados durante os 2 (dois) anos subsequentes à constituição da EBSEH e, quando destinados ao cumprimento de contrato celebrado nos termos do art. 6º, nos primeiros 180 (cento e oitenta) dias de vigência dele. § 2º Os contratos temporários de emprego de que trata o caput poderão ser prorrogados uma única vez, desde que a soma dos 2 (dois) períodos não ultrapasse 5 (cinco) anos.

Art. 12. A EBSEH poderá celebrar contratos temporários de emprego com base nas alíneas a e b do § 2º do art. 443 da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, mediante processo seletivo simplificado, observado o prazo máximo de duração estabelecido no seu art. 445. (BRASIL, 2011).

Apesar do texto da lei da prever que a EBSEH tenha que respeitar o princípio da autonomia universitária ao administrar os HU federais, isto entra em contradição com a determinação de que a empresa tem que seguir as normas de direito privado, ademais de facilitar a terceirização dos serviços, que passarão a ser administrados sob a ótica de mercado e não mais educativa, com função social.

A EBSEH representa a manutenção e ampliação da flexibilização das relações de trabalho no âmbito da Administração Pública, com a precarização dos serviços nas Universidades por meio de parcerias com fundações de apoio privadas e empresas fornecedoras de serviços terceirizados. Em essência esta é a característica da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares.

Sobre o aspecto da autonomia universitária e o tripé ensino, pesquisa e extensão, característica e função básica das universidades federais, estes estão sendo frontalmente atacados. Em primeiro lugar pelo fato da EBSEH ser a gerenciadora dos profissionais da assistência, ou seja, estes não serão mais subordinados às IFES, o que refletirá em prejuízo ao desenvolvimento da função educacional dos HU. Além do mais, as universidades privadas poderão “comprar” espaços de ensino para seus alunos nos HU, através de contratos com a EBSEH.

De fato, a criação da EBSEH representa um triplo ataque à sociedade brasileira: 1) No âmbito do funcionalismo público federal, ao admitir de forma contundente a precarização e subcontratações dos profissionais de saúde dos Hospitais Universitários; 2) A desregulamentação da função pública do atendimento público prestado pelos HU, contrária a lógica do sistema Único de Saúde, pois cria condições para uma “privatização” destes

serviços; e 3) A interferência sobre a Autonomia Universitária, contribuindo para o aumento da debilidade na formação acadêmica em saúde pelas Instituições Federais de Ensino.

Neste sentido, mais uma vez nos deparamos com um aprofundamento da contradição do Estado como garantidor direto dos direitos fundamentais, como saúde e educação, públicas, gratuitas, de qualidade e socialmente referenciadas. O Professor da UFRJ e ex-diretor do Instituto do Coração, instituição ligada a esta universidade, Nelson Souza e Silva, ao se referir à EBSEH, considera que a política de criação de uma empresa de direito privado está em consonância com as recomendações do Banco Mundial para a saúde pública, que deve se pautar pelo investimento público focado na atenção básica, deixando o atendimento de alta complexidade (típico dos Hospitais Universitários) a cargo do setor privado:

Em 1993, o Banco Mundial definiu uma política para os países em desenvolvimento que indicava aos seus governos investimentos apenas na atenção básica à saúde, que tem custo relativamente baixo e alcança grande parte da população. Com este posicionamento, o BM sugeria uma suposta não sustentabilidade de um sistema de saúde universal, como o SUS. “Para economizar dinheiro, o Banco Mundial prioriza setores que para ele devem ter investimento, ou seja, a iniciativa privada”, afirmou Souza e Silva. No ano seguinte, o governo Fernando Henrique aprovou o projeto das Organizações Sociais para gerenciar o sistema público de saúde. “Esta é a política do banco. O dinheiro está na alta complexidade, nas grandes cirurgias. Eles querem deixar o gerenciamento desses recursos nas mãos do setor privado e não do público”, diz.<sup>67</sup>

A luta dos agentes e movimentos sociais em defesa da saúde e da educação deve pautar de maneira mais conjunta e reiterada alguns dos princípios do padrão unitário de qualidade para a universidade, segundo a “Proposta do ANDES para a Universidade Brasileira” (ANDES-SN, 2003), quais sejam: 1. Ensino público, gratuito, democrático, laico e de qualidade para todos; **2. Autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial**; 3. Democratização interna e liberdade de organização; **4. Indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão** e 5. Condições de trabalho dos docentes. Em destaque os pontos 2 e 4, visto que são metas a serem fragilizadas ante a criação da EBSEH.

A solução para a chamada crise dos HU não está na terceirização do serviço público nestas unidades, ao contrário, o Estado deve retomar os concursos públicos pelo Regime

---

<sup>67</sup> Entrevista publicada em: <http://portal.andes.org.br:8080/andes/print-ultimas-noticias.andes?id=5260> Acesso em 08/12/2015.

Jurídico Único e incrementar financeiramente o orçamento dessas unidades para cumprimento de suas funções e responsabilidade social, uma vez que a crise dos HU é resultado da redução gradativa de pessoal que assola o setor público e da falta de investimentos necessários ao cumprimento de seus objetivos, quais sejam de hospital escola, que deve desenvolver em seu seio o ensino, a pesquisa, a extensão e a assistência.

Em relação ao Decreto n. 7.234/2010, que cria o PNAES, é importante pontuar que se trata de um avanço, pois reflete uma reivindicação histórica do movimento estudantil, na medida em que a assistência estudantil até então não possuía nenhum marco regulatório nacional, ficando a cargo de cada instituição e da correlação de forças interna em cada IFES a existência de restaurantes universitários, de bolsas de auxílio-permanência, de moradia estudantil, entre outras necessidades. O PNAES representa um esforço de articular essas ações de assistência estudantil em âmbito nacional de modo a contribuir com a articulação do tripé ensino-pesquisa-extensão, definindo obrigações das instituições.

No entanto, há uma séria limitação no Decreto que diz respeito à falta de previsão orçamentária e de infra-estrutura para as IFES, o que compromete em grande medida a política. Segundo o ANDES-SN:

O Decreto 7234/2010 parece mais um programa de intenções, já que não prevê recursos orçamentários e nem melhorias na estrutura das Ifes para que, de fato, sejam desenvolvidas as ações de democratização da permanência dos jovens nas universidades, redução das taxas de evasão e promoção da inclusão social pela educação.<sup>68</sup>

Já o Decreto n. 7.232/2010, que trata do gerenciamento do quadro de servidores técnico-administrativo nas IFES, cria um dispositivo para o gerenciamento do pessoal técnico-administrativo semelhante ao banco de professores-equivalentes, isto é, a única “autonomia” que as universidades federais passaram a ter no que tange ao seu quadro de pessoal técnico se restringe à autorização de repor as vagas existentes, sob estrito controle e vigilância do governo federal através do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Ministério da Educação.

Na prática, esta medida dificulta ainda mais a ampliação do quadro administrativo via concurso público pelo Regime Jurídico Único, pois os concursos são definidos ao sabor do governo de turno, e ainda amplia a perspectiva de gerenciamento de pessoal através das

---

<sup>68</sup> Ver posição do ANDES-SN sobre o decreto em: [http://www.correiodacidade.com.br/index2.php?option=com\\_content&task=view&id=4888&pop=1&page=0&Itemid=9](http://www.correiodacidade.com.br/index2.php?option=com_content&task=view&id=4888&pop=1&page=0&Itemid=9)

fundações de apoio, que contratam pessoal de forma precária, sem os mesmos direitos que os servidores concursados.

O Decreto n. 7.233/2010, por sua vez, ao mesmo tempo em que estabelece que os recursos financeiros próprios das IFES que sobram deixem de ser devolvidos ao Tesouro Nacional ao final de cada exercício, cria por outro lado uma série de medidas que disciplinam a elaboração e a execução orçamentária na IFES sob o controle rigoroso do Ministério da Educação e do Planejamento. Ou seja, o decreto estabelece uma “autonomia” ampla para a utilização dos recursos próprios das universidades, aqueles que são arrecadados por cada por meio de doações e convênios, incluindo os que são obtidos via as fundações de apoio. Entretanto, o decreto amplia as limitações à autonomia das IFES em relação aos recursos repassados pela União, pois estes passam a ser distribuídos a partir de uma matriz financeira baseada em critérios produtivistas, a exemplo das verbas provenientes do REUNI.

A MP n. 435/2010 também se constitui em uma das medidas que modificam a noção de “autonomia universitária”, na prática negando o que estabelece o art. 207 da Constituição de 1988, pois trata de legalizar as relações das IFES com as Fundações Privadas de Apoio, buscando repassar para o setor privado ações que deveriam ser efetivadas diretamente pelas universidades. A MP n. 435/2010 foi ensejada a partir da publicação do Acórdão n. 2.731/2008 do Tribunal de Contas da União, que constatou uma série de ilegalidades nas relações entre as universidades públicas e as fundações privadas e impactou no gerenciamento das instituições, propiciando mudanças na legislação no sentido de legalizar as relações entre as IFES e as Fundações na perspectiva da autonomia compreendida como liberdade para captar recursos.

Ao invés de criar condições para que as IFES pudessem exercer de fato a autonomia prevista na Constituição, a MP n. 435/2010 confere mais possibilidades de atuação para as fundações privadas ligadas às IFES. Segundo o ANDES-SN,

[...] a MP passa a permitir, por exemplo, que as fundações concedam bolsas para estudantes de pós-graduação e servidores e abre a possibilidade de convênios entre essas fundações e as agências de fomento (Capes, CNPq e Finep), o que é uma situação nova e complicada, já que as universidades é que deveriam gerir toda a sua política de concessão de bolsas.<sup>69</sup>

O fato é que o “pacote da autonomia”, malgrado a ironia da expressão cunhada,

---

<sup>69</sup> Ver posição do ANDES-SN sobre o a Medida Provisória em: [http://www.correiodocidadania.com.br/index2.php?option=com\\_content&task=view&id=4888&pop=1&page=0&Itemid=9](http://www.correiodocidadania.com.br/index2.php?option=com_content&task=view&id=4888&pop=1&page=0&Itemid=9)

significa o estabelecimento de novas legislações que buscam transfigurar o conceito de autonomia administrativo-financeira das universidades federais consolidado na Constituição Federal para criar uma noção de autonomia que significa liberdade às IFES para se associar com entes de natureza privada, sem restrições e constrangimentos legais dos órgãos de controle, com o objetivo de ampliar a arrecadação das IFES através da captação via setor privado e aprofundar a política de desfinanciamento público das universidades federais através da criação de mecanismos e dispositivos que aumentam o controle do repasse e do gerenciamento dos recursos da União para as IFES. Autonomia sem verbas não é autonomia, daí a infelicidade e a perversidade do governo em utilizar a expressão “pacote da autonomia” para um marco regulatório que legaliza as relações entre as IFES e as Fundações Privadas, que são conhecidas por serem fonte de corrupção e de penetração de interesses empresariais nas universidades.

A respeito do “pacote da autonomia”, Leher analisa que o uso da expressão “autonomia” não passa de um embuste que tem “uma nervura central: a associação entre a autonomia, as fundações privadas ditas de apoio e os objetivos da Lei de Inovação Tecnológica”<sup>70</sup>. Em relação ao Decreto n. 7.233/2010, o professor da UFRJ afirma “o Decreto pretende institucionalizar a busca de receitas próprias e, nesse sentido, deturpa o sentido da autonomia constitucional que determina a 'autonomia de gestão financeira' e não a autonomia financeira das universidades”<sup>71</sup>. Ou seja, na prática, o “pacote da autonomia” “institucionaliza as fundações privadas como loci da 'gestão administrativa e financeira' dessas parcerias”<sup>72</sup>, ou seja, das PPP.

A consequência mais grave destas alterações na noção de autonomia universitária diz respeito, segundo o Leher na entrevista citada, ao aprofundamento do processo de colonização do saber, de mercantilização da produção do conhecimento e de subordinação dos povos de um país periférico, marcado historicamente pela constituição de um capitalismo dependente, aos interesses das corporações transnacionais que dominam a economia. Nas palavras de Leher:

[...] o aprofundamento da condição capitalista dependente do bloco de poder requer a destruição das bases para um projeto nacional e popular. A prioridade do atual bloco de poder, bloco gerenciado pelo governo Lula da Silva, é disputar espaços na economia mundial a partir do aprofundamento

---

<sup>70</sup> Ver entrevista em: <http://assessoriajuridicapopular.blogspot.com.br/2010/08/autonomia-universitaria-ou.html> Acesso em 08/12/2015.

<sup>71</sup> Idem. Acesso em 08/12/2015.

<sup>72</sup> Idem. Acesso em 08/12/2015.

do imperialismo. Isso significa mais dependência e uma maior interconexão com as corporações multinacionais.<sup>73</sup>

Desse modo, o “pacote da autonomia”, juntamente com a EBSEH, descaracteriza a função e o papel da universidade pública (tal como consolidado na Constituição Federal), conforme a concepção “bancomundialista”, transfigurando a autonomia universitária e aprofundando o processo de mercantilização da produção do conhecimento.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O estudo das relações políticas, financeiras e técnicas estabelecidas entre o Banco Mundial, que adquiriu o status nos anos de 1990, como se viu, de “Ministério Mundial da

---

<sup>73</sup> Idem. Acesso em 08/12/2015.

Educação”, e o Estado brasileiro, neste caso em particular, durante os dois mandatos de Lula da Silva (2003-2010), revela-se uma temática profícua para as investigações no que refere à gênese e desenvolvimento das políticas educacionais contemporâneas, mormente na educação superior.

As alterações na legislação e na política de educação superior ocorridas no período estudado assumem as características de uma “contrarreforma” da educação superior, haja vista que tais alterações implicam na regressão da garantia do direito à educação pública, gratuita e de qualidade socialmente referenciada, pois o que se verificou foi: o avanço da oferta da educação superior via o setor privado-mercantil em comparação com a oferta de vagas públicas; a consolidação de políticas (como FIES e PROUNI) que legalizam a transferência de recursos públicos para as Instituições Privadas de Ensino Superior; a construção de um sistema de avaliação da educação superior e o aperfeiçoamento da avaliação dos programas de pós-graduação que se baseiam em uma lógica regulatória, meritocrática e somativa; O estabelecimento de uma política de expansão das universidades federais pautadas em contratos de gestão com o governo e que tem como princípio a “otimização” dos recursos financeiros e de pessoal das Instituições Federais de Ensino com a definição de metas, definidas de forma heterônoma, que estrangulam a autonomia universitária, pressionam negativamente as condições de trabalho e ensino e intensificam o trabalho docente (REUNI); e o estreitamento nas parcerias público-privadas na educação superior, que se materializa em uma legislação permissiva e incentivadora no campo da Ciência e Tecnologia e da gestão, com entidades empresariais e de direito privado, a exemplo da Lei de Inovação Tecnológica e das Fundações de Direito Privado, para citar as principais medidas que configuram o tripé Financiamento x Avaliação x Relações Público-privadas (com centralidade na autonomia universitária) como os eixos ordenadoras da contrarreforma implementada.

Infere-se deste estudo também que não é possível entender o processo de formulação e execução das distintas medidas que constituem a contrarreforma da educação superior brasileira na primeira década dos anos 2000 sem analisar o papel que jogou o Banco Mundial, em colaboração com as diferentes gestões do Ministério da Educação dos governos Lula da Silva, na definição dos eixos da contrarreforma ora analisada.

Este processo de contrarreforma que foi levada a cabo entre os anos de 2003-2010 pelo governo Lula da Silva, sob forte inspiração das teorias e do projeto educacional do Banco Mundial, apresenta mais traços de continuidade do que de ruptura com o processo de contrarreforma da educação superior iniciada nos governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) no que tange tanto ao método de formulação das políticas, pensadas e articuladas

conjuntamente entre o Banco Mundial, outros organismos internacionais e os quadros do governo brasileiro ligados à área da educação, quanto ao conteúdo em si e o caráter das Leis, Medidas Provisórias, Decretos, etc. que concretizam as alterações na legislação e na política de educação superior.

A contrarreforma da educação superior se insere num processo mais amplo de contrarreforma do Estado brasileiro que se seguiu durante os 8 anos de governo de Lula da Silva e com grande protagonismo do Ministério do Planejamento comandado por Paulo Bernardo da Silva, com alterações na legislação previdenciária, tributária, trabalhista, na gestão pública, cujo exemplo da Lei das Parcerias Público-Privadas talvez seja a principal medida, aprofundando o adensamento privatista dos direitos sociais e dos serviços públicos ofertados pelo Estado e subordinando ainda mais o Brasil à globalização capitalista e aos interesses das principais potências imperialistas em termos econômicos, políticos e culturais.

Organismos internacionais, como o Banco Mundial, cumprem o papel de poderosos intelectuais orgânicos do capital, por meio tanto do compartilhamento da visão de mundo e do programa político compartilhado entre estes organismos e o governo, quanto através da política de empréstimos e financiamentos a projetos e programas governamentais fiados por meio de um conjunto de condicionalidades que garantem os interesses e a aplicação da estratégia das grandes corporações empresariais internacionais e dos Estados das principais potências capitalistas. O cotejamento do conteúdo e dos discursos dos documentos oficiais produzidos pelos organismos internacionais (neste caso específico, pelo Banco Mundial), assim como a legislação das medidas da contrarreforma da educação superior aprovadas pelo governo e as interlocuções mantidas em reuniões e eventos, apontam para a existência de uma convergência entre ambas as partes no que toca à agenda da política educacional e demais segmentos das políticas públicas.

O projeto do Banco Mundial para a educação superior no Brasil, assim como para outros países da periferia e semi-periferia do capitalismo, é o de consolidar instituições e uma política inspirada no conceito de “educação terciária” para um tipo ideal de “sociedade de conhecimento”. Este projeto se assenta em estratégias e discursos como: a redução da pobreza (e não a sua eliminação); o aumento da coesão social para evitar que os conflitos e lutas sociais levem à desestabilização político-social das nações que servem aos interesses capitalistas; a focalização da educação pública para os mais pobres via parcerias público-privadas para reduzir os gastos públicos e incentivar a expansão do setor privado-mercantil; a defesa de medidas de cobrança de taxas e serviços nas Instituições Públicas de Ensino, sustentada no discurso de que o Estado gasta muito com o ensino superior (e pouco com a

educação básica), de que não são os mais pobres que tem acesso às universidades públicas (os estudantes e famílias poderiam, portanto, pagar) e de que é preciso ampliar as fontes de financiamento para as universidades através da permissão do ingresso de recursos por meio da sociedade civil e por empresas, isto é, a expansão da privatização da educação superior; o estreitamento (e a diluição das fronteiras) entre as universidades públicas e as empresas privadas, sobretudo no que toca à produção de ciência, tecnologia e inovação, no sentido de reduzir os custos do Estado com os Hospitais Universitários e com a pesquisa e impor uma agenda de investigações científicas que atendam aos interesses das corporações empresariais em detrimento das necessidades da sociedade e da definição autônoma da agenda de pesquisa por parte da própria universidade (mercantilização da produção do conhecimento); o enfraquecimento da autonomia universitária e do tripé ensino-pesquisa-extensão, característica da universidade de tipo humboldtiana, e o fortalecimento de uma concepção de universidade e educação superior de tipo neoprofissional, heterônoma, centrada no ensino e em uma formação para a empregabilidade.

A defesa (e a implementação) por parte do governo do PT de parte fundamental do programa do Banco Mundial para a educação superior deve ser considerada como um dos fatos fundamentais do processo de transformismo pelo qual passa este Partido, outrora um importante agente formulador e organizador das lutas sociais em defesa da educação pública, da ampliação dos direitos dos trabalhadores em educação e contrária à privatização deste direito social, que se adaptou política e programaticamente ao projeto político do grande capital para manter a governabilidade do estado capitalista nacional e sustentar o projeto de poder e os interesses econômico-sociais da burocracia política que está a frente do partido e do governo, tornando-se assim um dos principais responsáveis pela inserção subordinada do Brasil na divisão internacional do trabalho e perante o sistema internacional de estados.

Mesmo após os governos Lula da Silva, há um aprofundamento com os governos Dilma Rousseff (2011 até os dias atuais), também dirigido pelo PT, deste processo de adensamento privatista da educação superior, tudo dentro do que é propugnado pelo Banco Mundial em seus documentos mais recentes e que analisamos neste trabalho, com uma política de ajuste fiscal que tem levado a cortes de verbas do financiamento das áreas sociais e a novas medidas em pauta no Congresso Nacional que visam desestruturar ainda mais princípios fundamentais da Educação Federal, como a gratuidade, a exemplo da PEC n. 395, que limita a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais aos cursos de graduação, mestrado e doutorado, ou seja, legalizando a cobrança de cursos de especialização, extensão e Mestrado Profissional nas instituições públicas, além da PEC n. 77/2015, que cria

o Código Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, visando regulamentar as parcerias entre as empresas privadas e as Instituições Federais de Ensino (IFE) para o fomento de ciência e inovação, e o Projeto de Lei n. 4.643/2012, que versa sobre a criação do Fundo Patrimonial (*Endowment Fund*) nas instituições federais de ensino, um fundo financiado pela contribuição de pessoas físicas e jurídicas para custear parte das atividades das IFE.

É importante assinalar, contudo, que a implantação das políticas que visam desestruturar a universidade pública brasileira e transformar a nossa educação superior em “educação terciária” não se dá sem embates e resistências, sobretudo no interior das próprias universidades públicas, e que ele não consegue se impor totalmente, sem mediações e sem recuos por parte de seus executores, mormente no que toca às universidades federais. As greves de resistência por parte de docentes, técnicos-administrativos, estudantes e toda a sorte de outros mecanismos de luta em defesa da educação pública e gratuita, da autonomia universitária, da gestão democrática, por mais financiamento, por mais concursos públicos e para que as IES públicas cumpram sua função social de se ligar às necessidades e interesses da maioria da sociedade através do ensino, da pesquisa e da extensão têm sido utilizados para impedir que a estratégia do Banco Mundial e do governo federal seja vitorioso e aniquile com um dos maiores patrimônios já construídos pelo povo brasileiro que são as universidades públicas.

Este trabalho pretendeu apresentar elementos críticos para o debate estratégico em torno do papel social que deve ser cumprido pela educação superior brasileira, particularmente suas universidades públicas. Qual universidade temos? Qual universidade queremos? Para qual sociedade?

Inspirações do passado, como a luta dos estudantes de Córdoba (Argentina) de 1918 por uma reforma universitária que pautou a questão da democratização da universidade naquele contexto em que dominava na América Latina um modelo de instituições de ensino superior excessivamente autoritário, conservador e clerical, e do presente, como a luta recente dos estudantes universitários chilenos que conquistaram através da luta direta a gratuidade no ensino superior ou o também belíssimo exemplo dos estudantes secundários de São Paulo que derrotaram o projeto de fechamento de escolas do governo Geraldo Alckimin (PSDB) nos dão ânimo e esperanças em relação às possibilidades de construção de outro tipo de universidade e de educação superior em nosso país, uma universidade que seja capaz de garantir acesso e permanência à maioria da população, ensino gratuito e de qualidade socialmente referenciada, radicalmente democrática, através da remoção de todos os entulhos da ditadura civil-militar em sua legislação sobre gestão, como a Lei dos 70% e a Lista Tríplice, e que produza

conhecimento crítico a serviço da construção de um país justo e soberano, articulado com os saberes populares produzidos fora dos muros da universidade. É necessário seguir as pesquisas e estudos sobre a contrarreforma da educação superior e o papel dos organismos internacionais na definição das políticas que a constituem, pois podem contribuir enormemente para trazer luz à realidade e assim ajuar a transformá-la.

Ainda permanece atual a questão posta por Florestan Fernandes acerca da disjuntiva “Reforma ou Revolução?” em relação aos destinos da Universidade Brasileira e ao papel dos intelectuais, da comunidade acadêmica e dos movimentos sociais na luta pela construção de uma universidade pública, gratuita, radicalmente democrática, como direito de todos, cujo ensino e produção científica se coloquem a serviço da superação da dependência cultural do país e de nosso capitalismo dependente. Por uma educação superior para além do Capital.

## REFERÊNCIAS

ABOITES, Hugo. Derecho a la educación y libre comercio: las múltiples caras de una confrontación IN: GENTILI, Pablo (Org.). **Políticas de privatización, espacio público y educación en América Latina**. Rosario: Homo Sapiens Ediciones, 2009.

ABREU JÚNIOR, Nelson de. Sistema(s) de avaliação da educação superior brasileira. **CEDES**, v. 29, n. 78, p. 257-269, ago. 2009.

ABRÚCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. **Reforma do Estado, Federalismo e Elites Políticas: o governo Lula em perspectiva comparada – Relatório 15/2008**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2008.

ASSOCIAÇÃO DE DOCENTES DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. Reforma da Educação Superior ou destruição da Universidade Pública? **Cadernos da ADUFFPA**. Belém, PA, out. 2004.

AFONSO, Almerindo Janela. Reforma do estado e políticas educacionais: entre a crise do estado-nação e a emergência da regulação supranacional. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 22, n. 75, 2001.

AFONSO, Almerindo Janela. **Avaliação Educacional: Regulação e emancipação**. São Paulo: Cortez, 2009.

ALVES, Giovanni. **Trabalho e mundialização do capital: a nova degradação do trabalho na era da globalização**. São Paulo: Praxis, 1999.

ALMEIDA NETO, Eduardo. Uma onda longa recessiva esta apenas começando. In: SAMPAIO JÚNIOR, Plínio Arruda (Org.). **Capitalismo em crise: a natureza e a dinâmica da crise econômica mundial**. São Paulo: Instituto José Luís e Rosa Sundermann, 2009.

AMARAL, Nelson Cardoso. O vínculo avaliação-regulação-financiamento nas IES brasileiras: desafios para a gestão institucional. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 27, n. 1, p. 95-108, jan./abr. 2011.

AMARAL, N.C. Expansão-“avaliação”-“financiamento”: tensões e desafios da vinculação na educação superior brasileira. Trabalho apresentado na sessão especial da 31ª Reunião Anual da ANPED, Caxambu, MG, 19 a 22 out. 2008a.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 09-23.

SINDICATO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR. Proposta do ANDES-SN para a Universidade Brasileira. 3. ed. rev. atu. **Caderno ANDES**, n. 2. Brasília: ANDES-SN, 2003.

SINDICATO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR. Análise do Projeto de Lei n. 7.200/2006: a educação superior em perigo. Texto elaborado pelo Grupo de Trabalho de Política Educacional do ANDES. Brasília: ANDES-SN, 2006.

SINDICATO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR. Nota: REUNI, Universidade Nova e o “professor equivalente”. Disponível em: <<http://www.andes.org.br/andes/print-ultimas-noticias.andes?id=3422>>. Acesso em: 20 ago. 2015.

ANTUNES, Ricardo. **A desertificação neoliberal no Brasil** (Collor, FHC e Lula). Campinas, Autores Associados, 2004.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 7. ed. Cortez: Campinas, 2000.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 1999.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. 5. ed. São Paulo: Boitempo, 2001.

APPLE, Michael W. **Trabalho docente e textos**: economia política das relações de classe e de gênero em educação. Porto Alegre: Artes Médicas, 1995.

ARAÚJO, Aloísio Barboza de. **O governo brasileiro, o BIRD e o BID**: cooperação e confronto. Rio de Janeiro: IPEA, 1991.

ATCON, Rudolph. **Rumo à reformulação estrutural da niversidade brasileira**. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, 1966.

AVILA, Sueli de Fatima Ourique de; RIBEIRO, Carla Vaz dos Santos; LEDA, Denise Bessa. Trabalho Docente na ANPEd: Uma análise da produção científica. **Revista Inter-Ação**, Goiânia, v. 36, n. 1, jan./jun. 2011.

BAKHTIN, Mikhail. Os gêneros do discurso. In: **Estética da criação verbal**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 277-326.

BANCO MUNDIAL. **Banco Mundial no Brasil**: uma parceria de resultados. 2003.

Disponível em:

<[http://www.bancomundial.org.br/index.php/content/view\\_document/1512.html](http://www.bancomundial.org.br/index.php/content/view_document/1512.html)>. Acesso em: 15 maio 2015.

BANCO MUNDIAL. **Estratégia de Assistência ao Brasil 2004-2007**. 2004. Disponível em:

<[http://www.obancomundial.org/index.php/content/view\\_folder/1792.html](http://www.obancomundial.org/index.php/content/view_folder/1792.html)>. Acesso em: 2 mar. 2015.

BANCO MUNDIAL. **O Banco Mundial no Brasil**. Publicação do Banco Mundial. 2005.

BANCO MUNDIAL. **La enseñanza superior**: las lecciones derivadas de la experiencia.

Washington, DC: BM, 1995. Disponível em:

<[\[wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/06/14/000090341\\\_20050614161209/Rendered/PDF/133500PAPER0Sp1rior0Box2150A1995001.pdf\]\(http://wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/06/14/000090341\_20050614161209/Rendered/PDF/133500PAPER0Sp1rior0Box2150A1995001.pdf\)>. Acesso em: 10 abr. 2011.](http://www-</a></p></div><div data-bbox=)

BANCO MUNDIAL. **Construir Sociedades de Conocimiento**: nuevos desafíos para la educación terciaria. Washington, DC: BM, 2003. Disponível em:

<<http://siteresources.worldbank.org/TERTIARYEDUCATION/Resources/Documents/Constru>

cting-Knowledge-Societies/CKS-spanish.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2011.

BANCO MUNDIAL. **Brasil justo, sustentável e competitivo**. 2003. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/3817166-1185895645304/4044168-1186404259243/17FullPort.pdf>>. Acesso em: 18 dez. 2014.

BANCO MUNDIAL. **O Estado num mundo em transformação**. Oxford University Press. Washington, DC: BM, 1997.

BANCO MUNDIAL; CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Conhecimento e inovação para a competitividade**. Brasília, 2008.

BANCO MUNDIAL. **Estratégia de parceria de país para a República Federativa do Brasil: exercícios fiscais 2012 a 2015**. Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento. Relatório n. 63731-BR, 2011. Banco Mundial. Disponível em: <[http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2015/05/27/090224b0828b870e/1\\_0/Rendered/PDF/Brasil000Estra010per0odo0de02012015.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2015/05/27/090224b0828b870e/1_0/Rendered/PDF/Brasil000Estra010per0odo0de02012015.pdf)>. Acesso em: 16 jul. 2015.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BARRETO, Raquel Goulart; LEHER, Roberto. Do discurso e das condicionalidades do Banco Mundial, a educação superior “emerge” terciária. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 39, p. 423-436, set./dez. 2008.

BARREYRO, Gladys Beatriz; ROTHEN, José Carlos. Percurso da avaliação da educação superior nos Governos Lula. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 40, n. 1, p. 61-76, jan./mar. 2014.

BARROS, Helena Hellen D. de. **Financiamento Estudantil**. Câmara dos Deputados – Consultoria legislativa: Brasília, set. 2003. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/arquivos-pdf/pdf/313903.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2015.

BARROS, Aparecida da Silva Xavier. Expansão da educação superior no Brasil: limites e possibilidades. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 36, n. 131, p. 361-390, abr./jun. 2015.

BASTOS, Cristiane Pereira de Moraes. **A corrosão do caráter público das universidades federais: influência do Banco Mundial no REUNI**. 2009. 214 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2009.

BEHRING, Elaine Rosseti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga. Finança Global e ciclos de expansão. In: FIORI, José Luís (Org.). **Estados e Moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

BORGES, André. Governança e política educacional: a agenda recente do banco mundial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 52, jun. 2003.

BORGES, Maria Creusa de Araújo. A visão de educação superior do Banco Mundial: recomendações para a reformulação de políticas educativas na América Latina. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 26, n. 2, p. 367-375, maio/ago. 2010.

BOSI, Antônio de Pádua. A precarização do trabalho docente nas instituições de ensino superior no Brasil nesses últimos 25 anos. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 101, p. 1503-1523, set./dez. 2007.

BRAGA, Ruy. **A restauração do capital**: um estudo da crise contemporânea. São Paulo: Xamã, 1996.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Imprensa Nacional, nov. 1995. Plano aprovado pela Câmara da Reforma do Estado da Presidência da República em setembro de 1995.

BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. SECRETARIA DE POLÍTICA ECONÔMICA. **Gasto Social do Governo Central**: 2001 e 2002. nov. 2003. Disponível em: <[http://www.fedesp.org.br/superior/gasto\\_social\\_01\\_02.pdf](http://www.fedesp.org.br/superior/gasto_social_01_02.pdf)>. Acesso em: jun. de 2015.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 217 de 11 de dezembro de 2003**. Altera o caput e acrescenta três parágrafos ao art. 212 da Constituição Federal, para ampliar as fontes de financiamento da educação superior por meio do Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Superior (Fundes) e da contribuição social para a educação superior (CES).

BRASIL. Lei nº 10.861 de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES e dá outras providências. **Diário Oficial** de 15 de abril de 2004.

BRASIL. Medida Provisória nº 213. Institui o Programa Universidade Para Todos – PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior e dá outras providências. **Diário Oficial** de 10 de setembro de 2004.

BRASIL. Lei 10.973 de 02 de dezembro de 2004. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. **Diário Oficial** de 03 de dezembro de 2004.

BRASIL. Lei 11.079 de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público privada, no âmbito da administração pública. **Diário Oficial** de 31 de dezembro de 2004.

Brasil. Decreto n. 5.800, de 8 de junho de 2006. Dispõe sobre o sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5800.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5800.htm)>. Acesso em: 10 maio 2015.

BRASIL. Decreto nº 6096 de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI. **Diário Oficial** de 25 de abril de 2007.

BRASIL. Portaria Normativa Interministerial nº 22 de 30 de abril de 2007. **Diário Oficial** de 02 de maio de 2007.

BRASIL. Portaria Normativa Interministerial nº 224 de 28 de maio de 2007. **Diário Oficial** de 30 de maio de 2007.

BRASIL. Fórum Nacional do Trabalho. **Reforma Sindical – Relatório Final**. Brasília: MTE, 2004.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Projeto Fundação Estatal: principais aspectos**. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 20 jul. 2015.

BRASIL. Medida Provisória nº 520, de 31 de dezembro de 2010. Autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares S.A – EBSEH, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/mpv/520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/mpv/520.htm). Acesso em 10 ago. 2015.

BRASIL. Lei 12.550, de 15 de dezembro de 2011. Autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares - EBSEH; acrescenta dispositivos ao Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal; e dá outras providências. Brasília, DF, 2011. Disponível: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/Lei/L12550.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12550.htm) . Acesso em: 23 dez. 2015.

BRASILINO, Luís. Crescimento: por enquanto, o PAC não muda nada. **Brasil de Fato**, 2007. Disponível em: <<http://www.brasildefato.com.br>>. Acesso em: 20 fev. 2015

BRAZ, Marcelo. O PAC e o Serviço Social: crescimento para quê e para quem? **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 91, 2007.

BRENNER, Robert. A Crise Emergente do Capitalismo Mundial: do Neoliberalismo à Depressão? **Outubro**, São Paulo, n. 3, 1999.

BRUNS, Barbara; EVANS, David; LUQUE, Javier. **Atingindo uma educação de nível mundial no Brasil: próximos passos**. Publicações Banco Mundial, 2011. Mimeo.

BUARQUE, Cristovam. **Discurso de posse no Ministério da Educação**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u44399.shtml>>. Acesso em: 15 de maio de 2015.

BURKI, Shahid Javed; EDWARDS, Sebastian. **Dismantling the populist State: the unfinished revolution in Latin America and the Caribbean**. Washington, DC: World Bank, 1996.

CARBONARI, Maria Elisa. **A proposta de avaliação institucional da universidade brasileira: investigação das perspectivas históricas e institucionais a partir de pressupostos filosóficos, éticos e sociológicos emancipatórios**. 2004. 255 f. Tese (Doutorado em Educação)

- Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004.

CARDOSO, Fernando Henrique. Reforma do Estado. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter Kevin (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1998. p. 15-20.

CAREGNATO, Rita Catalina Aquino; MUTTI, Regina. Pesquisa qualitativa: análise de discurso versus análise de conteúdo. **Texto e Contexto Enfermagem**, Florianópolis, v. 15, n. 4, out./dez. 2006.

CASTAÑEDA, Tarsicio; LINDERT, Kathy. **O desenho e a implantação dos sistemas de focalização familiar**: lições da América Latina e dos Estados Unidos. jun. 2005. Disponível em:  
<<http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/0526Portuguese.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2015.

CATANI, Afrânio Mendes; DOURADO, Luiz Fernades; OLIVEIRA, João Ferreira de. A política de avaliação da educação superior no Brasil em questão. In: DIAS SOBRINHO, José; RISTOFF, Dilvo (Orgs.). **Avaliação democrática para uma universidade cidadã**. Florianópolis: Insular, 2002. p. 99-118.

CATANI, Alfredo; HEY, Ana Paula; GILIOLI, Renato de Sousa Porto. PROUNI: Democratização do acesso às Instituições de Ensino Superior? **Revistar Educar**, Curitiba, n. 28, p. 125-140, 2006.

CHESNAIS, François. **A Mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

CORBUCCI, P. R. Financiamento e Democratização do Acesso à Educação Superior no Brasil: da deserção do Estado ao projeto de reforma. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 88, p. 677-701, out. 2004.

COSTA, Marisa. **Trabalho docente e profissionalismo**. Porto Alegre: Sulina, 1995.

DAL MOLIN, Naiara. **As reformas trabalhista e sindical no Brasil nos governos Cardoso e Lula**: conflitos e consensos. 2011. 299 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Filosofia e Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

DALE, Roger. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para a educação?” **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 87, p. 423-460, maio/ago. 2004.

DAVIES, Nicolas. Alguns desafios do financiamento da educação. **Revista Pedagógica**, Chapecó, v. 17, n. 33, p. 251-267, jul./dez. 2014.

DELGADO, G. **Melhorias na distribuição de renda**: falácias, meias verdades e dados de realidade. Dados sobre Economia e Distribuição de Renda, Lista Grupo Economistas. Disponível em: <[crbrasileira@uol.com.br](mailto:crbrasileira@uol.com.br)>. Acesso em: 26 jun. 2015.

DIAS, Marco Antonio Rodrigues. **Comunidade Acadêmica dá bobeira outra vez nas discussões na OMC sobre a comercialização da educação**. Disponível em:

<[http://www.obeduc.uerj.br/?page\\_id=454](http://www.obeduc.uerj.br/?page_id=454)>. Acesso em: 21 out. 2015.

DOURADO, Luiz Fernandes. Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, set. 2002.

DRUCK, Graça; FILGUEIRAS, Luiz. Política social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 24-34, jan./jun. 2007.

DUMÉNIL, Gérard; LÉVY, Dominique. Neoliberalismo: neo-imperialismo. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 16, n. 1, p.1-19, abr. 2007.

ENGUIITA, Mariano Fernández. **Trabalho, escola e ideologia**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1993.

FAIRCLOUGH, N. **Discurso e mudança social**. 3. ed. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2005.

FAVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. A universidade no Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968. **Educação em Revista**, Curitiba, n. 28, p. 17-36, dez. 2006.

FERREIRA, Diana Lemes. **A Organização para cooperação e desenvolvimento econômico (OCDE) e a política de formação docente no Brasil**. 2011. 329 f. Tese (Doutorado em Educação) - Instituto de Ciências da Educação, Universidade Federal do Pará, Belém, PA, 2011.

FILGUEIRAS, Luiz. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. In: BASUALDO, Eduardo M.; ARCEO, Enrique. **Neoliberalismo y sectores dominantes: tendencias globales y experiencias nacionales**. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, ago. 2006. p. 179-206. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/basua/C05Filgueiras.pdf>>. Acesso em: 18 mar. 2014.

FERNANDES, Florestan. **Capitalismo dependente e as classes sociais na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

FERNANDES, Florestan. **Universidade brasileira: reforma ou revolução?** São Paulo: Alfa-Omega, 1975.

FREITAS, Rosana de C. Martinelli. O governo Lula e a proteção social no Brasil: desafios e perspectivas. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 65-74, jan./jun. 2007.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e a crise do capitalismo real**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

FRIGOTTO, Gaudêncio. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. In: FAZENDA, Ivani (Org.). 10. ed. **Metodologia da pesquisa educacional**. São Paulo: Cortez, 1991.

FONSECA, Marília. **O financiamento do Banco Mundial à educação brasileira: cooperação ou endividamento?** Estudos de Planejamento. Brasília, 1991.

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. **30 anos do AI-5** - Não vamos esquecer. 16 fev. 2010. Disponível em: <<http://novo.fpabramo.org.br/content/30-anos-do-ai-5-nao-vamos-esquecer>>. Acesso em: 20 set. 2014.

GALVÃO, Andréia. Reforma sindical: as polêmicas por detrás de um falso consenso. **Revista PUCVIVA**, n. 23, jan./mar. 2005.

GERMANO, José Willington. **Estado militar e educação no Brasil (1964-1985)**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1994.

GENTIL, Denise. **A Política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social no País**: Análise financeira do período de 1990-2005. 2006. 357 f. Tese (Doutorado em Economia) - Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

GENTILI, Pablo. **A falsificação do consenso**: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo. Petrópolis: Vozes, 1998.

GONÇALVES, R. PAC: Desaceleração do Crescimento e Vulnerabilidade Externa. Disponível em: <<http://www.conlutas.org.br/exibedocs.asp?tipodoc=noticia&id=762>>. Acesso em: nov. 2008.

GORZ, André. **Adeus ao Proletariado**: para além do socialismo. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1987.

GRAMSCI, Antonio. **Obras escolhidas**. São Paulo: Martins Fontes, 1978.

GRANEMANN, Sara. Necessidades da Acumulação Capitalista. **Revista Inscrita**, n. IX, p. 29-32, 2004.

HABERMAS, Jürgen. **Técnica e Ciência como Ideologia**. Lisboa: Edições 70, 1994.

HADDAD, Sérgio (Org.). **Banco Mundial, OMC e FMI**: o impacto nas políticas educacionais. São Paulo: Cortez, 2008.

HARVEY, David. **Condição Pós-moderna**. 7. ed. São Paulo: Loyola, 1998.

HARVEY, David. **O enigma do capital e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2011.

HERNANDEZ, Martin. **O veredicto da história**: Rússia, China e Cuba – da revolução socialista à restauração do capitalismo. São Paulo: Instituto José Luís e Rosa Sundermann, 2008.

IANNI, Octavio. As ciências sociais na época da globalização. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 13, n. 37, jun. 1998.

IANNI, Octavio. Nação e Globalização. In: SANTOS, M.; SOUZA, M. A. A. de; SCARLATO, F.C; e ARROYO, M. **O novo mapa do mundo**: fim de século e globalização.

São Paulo: HUCITEC, 1997. p. 63-74.

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **10 anos de governos do PT: Para quem brilhou esta estrela?** São Paulo: Edições ILAESE, 2013.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Censo da educação superior: sinopse estatística - 2002. Brasília: O Instituto, 2003. Disponível em: <<http://www.publicacoes.inep.gov.br/portal/download/267>>. Acesso em: 16 jul. 2008.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Censo da educação superior: sinopse estatística - 2003. Brasília: O Instituto, 2005. Disponível em: <<http://www.publicacoes.inep.gov.br/portal/download/422>>. Acesso em: 16 jul. 2008.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Censo da educação superior: sinopse estatística - 2010. 2010. Disponível em: <[http://download.inep.gov.br/informacoes\\_estatisticas/2010/sinopses\\_estatisticas\\_ed\\_superior/sinopse\\_educacao\\_superior\\_2010\\_2.zip](http://download.inep.gov.br/informacoes_estatisticas/2010/sinopses_estatisticas_ed_superior/sinopse_educacao_superior_2010_2.zip)>. Acesso em: 20 maio 2014.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Evolução do ensino superior - graduação: 1980-1998. Brasília: O Instituto, 2000. Disponível em: <<http://www.publicacoes.inep.gov.br/portal/download/26>>. Acesso em: 16 jul. 2008.

INTERNATIONAL EVALUATION OFFICE. **An Evaluation of the IMF and aid to Sub-Saharan African.** International Monetary Fund, 2007.

KING, Kenneth. Multilateral agencies in the construction of the global agenda on education. **Comparative Education**, v. 43, n. 3, p. 377-391, ago. 2007.

KONDRATIEV, Nicolai. **Los ciclos largos de la coyuntura economica.** Ciudad de México: UNAM, 1992.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto.** 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

KRUPPA, Sônia Maria Portela. O Banco Mundial e as Políticas de Educação nos anos 90. In: REUNIÃO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO, 24., 2001, Caxambu. **Anais...** Caxambu: ANPED, 2001. Disponível em: <<http://24reuniao.anped.org.br/T0511651397173.doc>>. Acesso em: 10 set. 2011.

LAVINAS, L. Transferir renda para quê? **Globo Online**, São Paulo, 11 ago. 2006. Disponível em: <[www.globo.com](http://www.globo.com)>. Acesso em: 10 set. 2015.

LEHER, Roberto; LOPES, A. Trabalho Docente, Carreira, Autonomia Universitária e Mercantilização da Educação. In: MANCEBO, Deise; SILVA JÚNIOR, João dos Reis; OLIVEIRA, João Ferreira de (Org.). **Reformas e Políticas: educação superior e Pós-Graduação no Brasil.** Campinas: Alínea, 2008.

LEHER, Roberto. **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização: a educação como estratégia do Banco Mundial para “alívio” da pobreza.** 1998. Tese (Doutoramento em Educação) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

LEHER, Roberto. Um novo senhor da educação? A política educacional do Banco Mundial para a periferia do capitalismo. **Outubro**, n. 3, p. 19-30, 1999.

LENIN, Vladimir. **O imperialismo: fase superior do capitalismo.** São Paulo, Global, 1979.

LIMA, Kátia Regina de Souza. Contra-reforma da educação nas universidades federais: o REUNI na UFF. **Universidade e Sociedade**, Brasília, n. 44, p. 147-157, jul. 2009.

LIMA, Kátia Regina de Souza. **Contra-reforma da educação superior em FHC e Lula.** São Paulo: Xamã, 2007.

LIMA, Kátia Regina de Souza. O banco mundial e a educação superior brasileira na primeira década do novo século. **Revista Katálaysys**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 86-94, jan./jun. 2011b.

LIMA, Kátia Regina de Souza. Organismos Internacionais e Política de Educação Superior na Periferia do Capitalismo. In: REUNIÃO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO, 26., 2003, Poços de Caldas. **Anais...** Poços de Caldas: ANPED, 2003. Disponível em: <<http://26reuniao.anped.org.br/trabalhos/katiareginadesouzalima.doc>>. Acesso em: 10 set. 2011.

LIMA, Kátia Regina de Souza. **Reforma da Educação Superior nos anos de contra-revolução neoliberal:** de Fernando Henrique Cardoso a Luiz Inácio Lula da Silva. 2005, 466 f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2005.

LIMA, Kátia Regina de Souza. Reformas e políticas de educação superior no Brasil. In: MANCEBO, Deise, SILVA JÚNIOR, João dos Reis; OLIVEIRA, João Ferreira de (Org.). **Reformas e políticas:** educação superior e pós-graduação no Brasil. Campinas: Alínea, 2008. p. 53-72.

LIMA, Kátia Regina de Souza. Reforma universitária do governo Lula: o relançamento do conceito de público não-estatal. In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley. (Org.). **Reforma universitária do governo Lula:** reflexões para o debate. São Paulo: Xamã, 2004. p. 23-46.

LOPES, Pedro Câmara Raposo. **Anotações Preliminares à Lei n. 11.079/2004.** 2005. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/6169/annotacoes-preliminares-a-lei-n-11-079-2004>>. Acesso em: 12 jul. 2015.

LOPES, Carlos Magno de Lima. O REUNI e a intensificação do trabalho docente. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 5., 2011, São Luís. **Anais...** São Luís: UFMA, 2011. Disponível em: <[http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA\\_EIXO\\_2011/IMPASSESS\\_E\\_DESAFIOS\\_DAS\\_POLITICAS\\_DE\\_EDUCACAO/O\\_REUNI\\_E\\_A\\_INTENSIFICACAO\\_DO\\_TRABALHO\\_DOCENTE.pdf](http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/IMPASSESS_E_DESAFIOS_DAS_POLITICAS_DE_EDUCACAO/O_REUNI_E_A_INTENSIFICACAO_DO_TRABALHO_DOCENTE.pdf)>. Acesso em: 12 jul. 2015.

LUKACS, George. **Os princípios ontológicos fundamentais de Marx**. São Paulo: Ciências Humanas, 1979.

MANCEBO, Deise; VALE, Andréa Araujo do; MARTINS, Tânia Barbosa. Políticas de expansão da educação superior no Brasil 1995-2010. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 60, p. 31-50, jan./mar. 2015.

MARTINS, André Silva. Todos pela educação: o projeto educacional de empresários para o Brasil Século XXI. In: REUNIÃO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO, 31., 2008, Caxambu. **Anais...** Caxambu: ANPED, 2008. Disponível em: <[http://31reuniao.anped.org.br/trabalhos\\_gt.htm](http://31reuniao.anped.org.br/trabalhos_gt.htm)>. Acesso em: 2 nov. 2010.

LIBÂNIO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira de; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação escolar: políticas, estrutura e organização**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. São Paulo: Abril Cultural, 1974.

MARX, Karl. **O Capital: crítica da economia política**. Livro III, Tomo II. São Paulo: Abril Cultural, 1985.

MARX, Karl. **Sobre as crises econômicas do capitalismo**. Daniel Romero (Org.). São Paulo: Sundermann, 2009.

MASON, Edward; ASHER, Robert. **The World Bank since Bretton Woods**. Washington, DC: The Brookings Institution, 1973.

MEDEIROS, Luciene das Graças Miranda. **O REUNI - Uma Nova Regulação da Política de Expansão da Educação Superior: O Caso da UFPA**. 2012. 360 f. Tese (Doutorado em Educação) - Instituto de Ciências da Educação, Universidade Federal do Pará, Belém, PA, 2012.

MELO, Marcelo Paula; FALHEIROS, Ialê. Reforma da Aparelhagem Estatal: novas estratégias de legitimação social. In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Org.). **A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso**. São Paulo: Xamã, 2005. p. 175-192.

MELLO, Hivy Damásio Araújo. **O Banco Mundial e a educação no Brasil: convergências em torno de uma Agenda Global**. 2012. 435 f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.

MENEGHETTI, Gustavo. Estado e Política Social no Brasil contemporâneo: de volta ao passado e o hesitante futuro. **Revista Sociedade em Debate**, Pelotas, v. 14, n. 2, p. 93-111, jul./dez. 2008.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital: rumo a uma teoria da transição**. São Paulo: Boitempo, 1995.

MÉSZÁROS, István. **A Crise Estrutural do Capital**. São Paulo: Boitempo, 2009.

MINTO, Lalo Watanabe. **A Educação da Miséria**: particularidade capitalista e educação superior no Brasil. São Paulo: Outras Expressões, 2014.

MEURER, J. Uma dimensão crítica do estudo de gêneros textuais. In: MOTTA-ROTH, D. (Org.). **Gêneros textuais**. Bauru: Edusc, 2000.

MOURÃO, Pablo Augusto Lima. Análise da Medida Provisória 525/2011: ampliação da contratação temporária de professores substitutos e “precarização” do trabalho docente nas universidades federais. **Revista Eletrônica do curso de direito da UFSM**, v. 6, n. 3, p. 1-18, 2011.

MOTA, A. E.; MARANHÃO, C. H.; SITCOVSKY, M. O Sistema Único de Assistência Social e a formação profissional. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 87, p. 163-177, set. 2006.

NEAVE, Guy. On the cultivation of quality, efficiency and enterprise: An overview of recent trends in higher education in Western Europe, 1986-1988. **European Journal of Education**, Oxford, v. 23, n. 1/2, p. 7-23, 1988.

NEVES, Clarissa Eckert Baeta. Diversificação do sistema de educação terciária: um desafio para o Brasil. **Tempo Social**, São Paulo, v. 15, n. 1, p. 21-44, abr. 2003.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley. **Reforma universitária do governo Lula**: reflexões para o debate. São Paulo: Xamã, 2004.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Org.). **A nova pedagogia da hegemonia**: estratégias do capital para educar o consenso. São Paulo: Xamã, 2005.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Redefining tertiary education. Paris: OEDC, 1998.

OFFE, Claus. **Trabalho e Sociedade**. Problemas estruturais e perspectivas para o futuro da sociedade do trabalho. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

OLIVA, Aluizio Mercadante. **As bases do Novo Desenvolvimentismo**: análise do governo Lula (2003-2010). 2010. 509 f. Tese (Doutorado em Ciências Economicas) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. A reestruturação do trabalho docente: precarização e flexibilização. **Educação e Sociedade**, v. 25, n. 89, p. 1127-1144, set./dez. 2004.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. 10. ed. Brasília: MH Comunicação, 1998.

PEDROSA, Cleide Emilia Faye. Discurso religioso: funções e especificidade. **Soletras**, São Gonçalo, n. 13, p. 38-45, jan./jun. 2007. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/soletras/article/view/4694/3461>>. Acesso em: 30 nov. 2012.

PEDROSA, Cleide Emilia Faye. Análise crítica do discurso: uma proposta para a análise

crítica da linguagem. In: CONGRESSO NACIONAL DE LINGUÍSTICA E FILOLOGIA, 9., 2005, Rio de Janeiro, **Anais...** Tomo 2: Filologia, linguística e ensino. Rio de Janeiro: CiFEFil, p. 43-70, 2005.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A reforma gerencial de 1995. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Burocracia e reforma do Estado**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

POCHMANN, Márcio. **Nova classe média?** O trabalho na base da pirâmide social brasileira. São Paulo: Boitempo, 2012.

POCHMANN, Márcio. Políticas públicas e situação social na primeira década do século XXI. In: SADER, Emir (Org.). **Lula e Dilma: 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013.

POLIDORI, Marlis Morosini *et al.* Políticas de avaliação da educação superior brasileira. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 36, n. 1, p. 253-278, jan./abr. 2011.

QUEIRÓZ, Viviane de. Fundo de Financiamento Estudantil (FIES): uma nova versão do CREDUC. **Universidade e Sociedade**, Brasília, n. 55, fev. 2015.

ROCHA, Décio; DEUSDARA, Bruno. Análise de Conteúdo e Análise do Discurso: aproximações e afastamentos na (re)construção de uma trajetória. **Alea**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, p. 305-322, jul./dez. 2005.

ROSDOLSKY, Roman. **Gênese e estrutura de O Capital de Karl Marx**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001.

SADER, Emir (Org.). **Lula e Dilma: 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013.

SALMI, Jalmi; HAUPTMAN, Arthur. Innovations in tertiary education financing: a comparative evaluation of allocation mechanisms. **Education Work Paper Series**, Washington, DC, n. 4, 2006.

SAMPAIO JÚNIOR, Plínio de Arruda. **Banco Central independente: transição ou reciclagem?** 2003. Disponível em: <<http://www.adital.com.br/site/noticia2.asp?lang=PT&cod=7267>>. Acesso em: 15 maio 2015.

SANTOS, Cleusa *et al.* PAC: uma orientação neoliberal para as políticas sociais - gestão dos direitos ou dos negócios do social? **Ser Social**, v. 12, n. 26, p. 116-146, jan./jun. 2010.

SARTIM, Maria Madalena do Nascimento. **A Reforma Trabalhista e Sindical do Brasil no contexto de contra-reformas neoliberais: flexibilização de direitos ou (des)ajuste social?** 2008. 239 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

SCHULTE, José Carlos. Proposta do FNT pode dividir o sindicalismo. In: BORGES, Altamiro (Org.). **A reforma sindical e trabalhista no governo Lula**. São Paulo: Anita Garibaldi: Instituto Maurício Grabois, 2004.

SCHULTZ, Theodore. **O valor econômico da educação**. Rio de Janeiro: Zahar, 1963.

SCHULTZ, Theodore. **O capital humano – investimentos em educação e pesquisa**. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

SCHUMPETER, J. A. **Business cycles: a theoretical, historical and statistical analysis of the capitalist process**. New York: McGraw-Hill, 1939. 2v.

SCHUMPETER, J. A. **Teoria do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

SGUISSARDI, Valdemar. **Estudo diagnóstico da política de expansão da (e acesso à) educação superior no Brasil (2002-2012)**. Edital N° 051/2014 SESU. Projeto de Organismo Internaciona – OEI. Piracicaba (SP), 2014. Mimeo.

SILVA, C. **O PAC do governo Lula e o processo de dependência e exploração da economia brasileira**. 2008. Disponível em: <<http://www.conlutas.org.br/downloads/Texto%20do%20ILAESE%20sobre%20o%20PAC.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2015.

SILVA, Mária Abádia. Organismos Internacionais e a educação. In: OLIVEIRA, Dalila; DUARTE, Adriana; VIEIRA, Livia (Orgs.). **Dicionário: Trabalho, Profissão e Condição Docente**. Belo Horizonte: Faculdade de Educação, UFMG, 2010.

SILVA, Nerylson Lima da. **Relação Brasil-Banco Mundial: O Papel do Banco Mundial no auxílio ao financiamento do governo brasileiro – um olhar sobre a teoria da agência**. Brasília, 2011. Mimeo.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis. A racionalidade mercantil da pós-graduação. A produção da ciência pragmática e do individualismo profissional. In: QUARTIERO, E. M.; BIANCHETTI, L. **Educação corporativa**. Mundo do trabalho e do conhecimento: Aproximações. Santa Cruz do Sul: EDUNISC; São Paulo: Cortez, 2005.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis; SGUISSARDI, Valdemar. **Trabalho intensificado nas federais: pós-graduação e produtivismo acadêmico**. São Paulo: Xamã, 2009.

SIQUEIRA, Ângela Carvalho de. A regulamentação do enfoque comercial no setor educacional via OMC/GATS. **Revista Brasileira de Educação**, Campinas, n. 26, p. 145-156, maio/ago. 2004b.

SIQUEIRA, Ângela Carvalho de. Higher education reform in Brazil: reinforcing marketization. **Journal for critical education policy studies**, v. 7, n. 1, p. 169-191, 2009.

SIQUEIRA, Ângela Carvalho de. **Organismos internacionais: educação em uma política de integração soberana?** Disponível em: <[www.forummundialdeeducação.org.br](http://www.forummundialdeeducação.org.br)>. Acesso em: 20 ago. 2013.

SIQUEIRA, Ângela Carvalho de. Organismos Internacionais, Gastos Sociais e Reforma Universitária do Governo Lula. In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Org.). **Reforma Universitária do Governo Lula: reflexões para o debate**. São Paulo: Xamã, 2004a. p. 47-71.

SGUISSARDI, Valdemar. O Banco Mundial e a educação superior: revisando teses e posições. **Universidade e Sociedade**, Brasília, n. 22, p. 66-75, nov. 2000.

SOARES, M. C. C. Banco Mundial: políticas e reformas. In: WARDE, M. J. *et al.* **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1996. p. 75-123.

SOBRINHO, José Dias. Políticas de Avaliação, Reforma do Estado e da Educação Superior. In: ZAINKO, Maria Amélia; GISI, Maria Lourdes (Orgs.). **Políticas e Gestão da Educação Superior**. Florianópolis: Insular, 2003.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. Missão, objetivos e princípios. s/d. Disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br>>. Acesso em: 15 dez. 2013.

WORLD BANK. **Sub-Saharan Africa: from crisis to sustainable growth**. Washington, DC: World Bank, 1989. Disponível em: <<http://www.worldbank.org>>. Acesso em: 12 jun. 2011.

WORLD BANK. **Higher education in Brazil: Challenges and options**. A World Bank Country Study. Washington, DC: World Bank, 2002.

WORLD BANK. **Educational change in Latin America and the Caribbean**. Washington, DC: World Bank, 1999a. Disponível em: <<http://www.worldbank.org>>. Acesso em: 19 jul. 2011.

WORLD BANK. **Education sector strategy**. Washington, DC: World Bank, 1999b. Disponível em: <<http://www.worldbank.org>>. Acesso em: 22 jun. 2011.

WORLD BANK. **World Bank Group Historical Chronology**. W. B. G. Archives: World Bank Group Archives, 2009.

WORLD BANK. **Learning for all: investing in people's knowledge and skills to promote development**. World Bank Group Education Strategy 2020. Washington, DC: World Bank, 2011.

WORLD BANK. **Ending Poverty and Sharing Prosperity, Global Monitoring Report 2014/2015**. A joint publication of the World Bank Group and the International Monetary Fund. Washington, DC: World Bank, 2015.

ZOELLICK, Robert B. **Freeing the intangible economy: services in international trade**. 2003. Texto apresentado na Coalition of Services Industries, dez. 2003. Disponível em: <<http://www.ustr.gov/speech-test/zoellick/2003-12-02-services.pdf>>. Acesso em: 6 jan. 2014.