



O IMPACTO DA MERCANTILIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

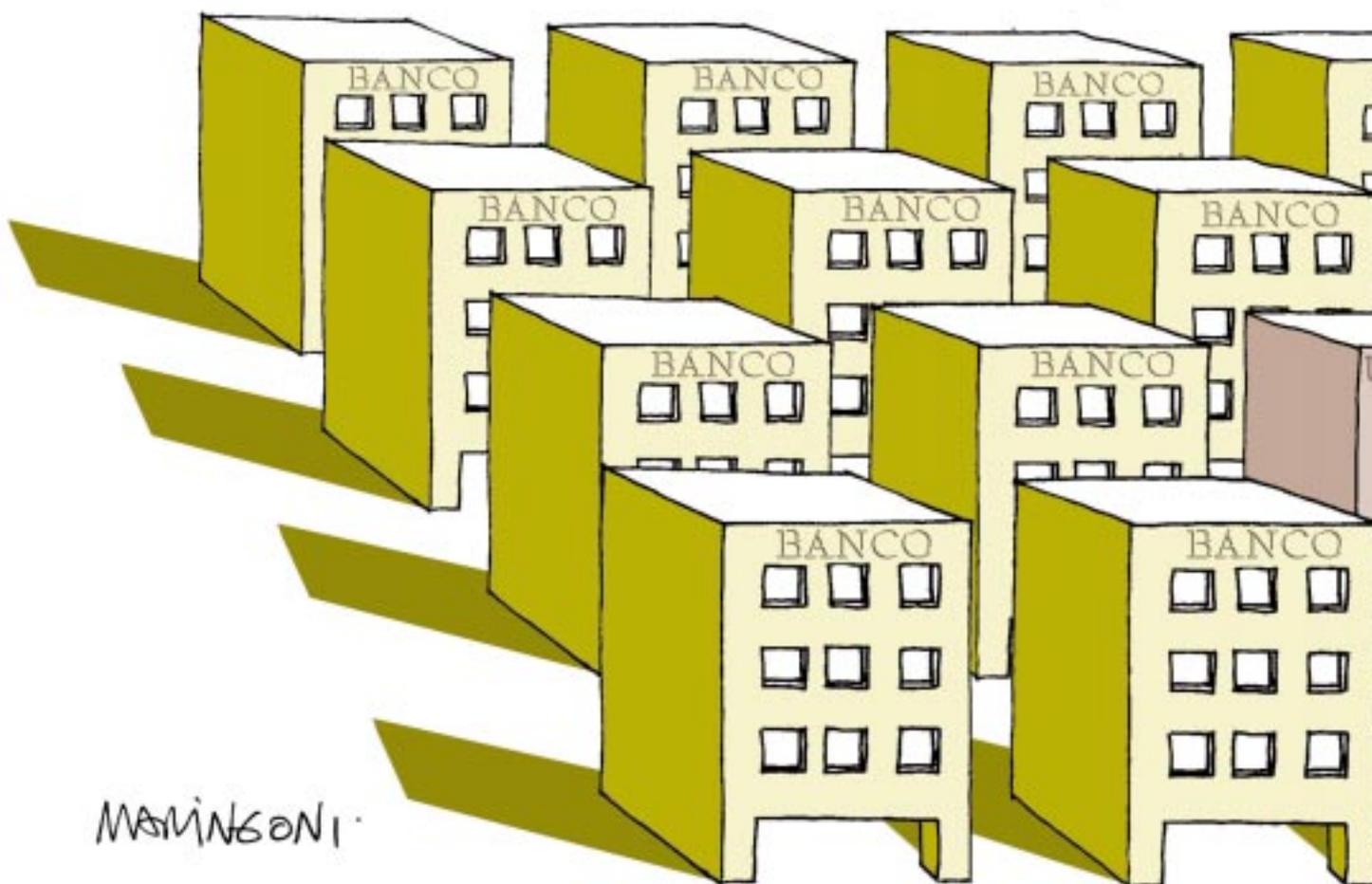
João dos Reis Silva Júnior

Professor do Programa de Estudos Pós-Graduados em Educação da PUC-SP

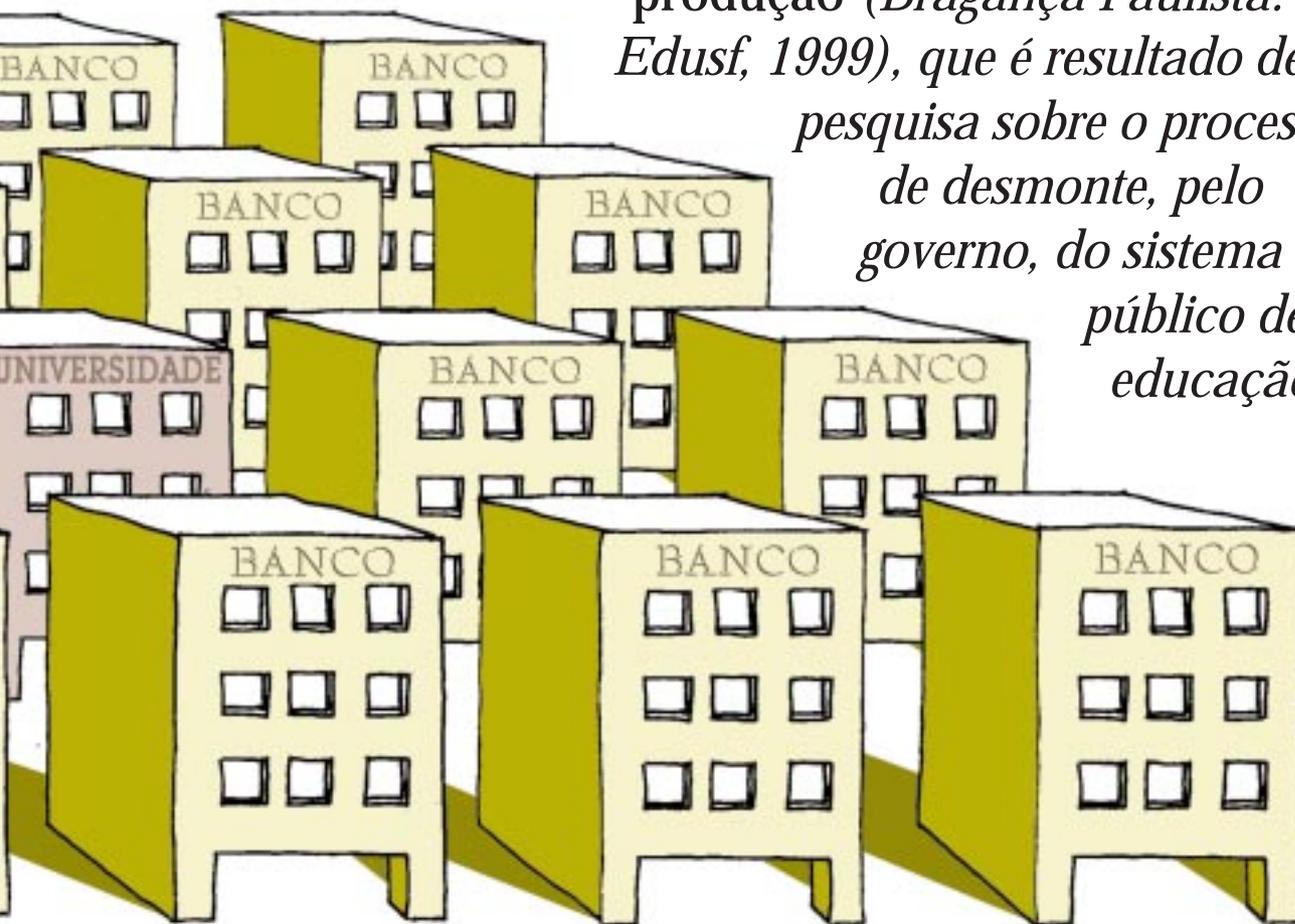
e

Valdemar Sguissardi

Professor da Universidade Metodista de Piracicaba



A reconfiguração da educação superior brasileira é parte de um processo de reformas, no interior de radical movimento de transformações político-econômicas mundiais, reformas as quais, se concretizadas, terão conseqüências inevitáveis para a identidade institucional da universidade. Suas diretrizes, emanadas de organismos como o Banco Mundial (BIRD), são em geral bem traduzidas domesticamente pelos responsáveis oficiais pela reforma do Estado e da Educação Superior em nosso país. Este artigo apresenta os principais argumentos presentes nos três primeiros capítulos do livro Novas Faces da Educação Superior no Brasil — reforma do Estado e mudança na produção (Bragança Paulista: Edusf, 1999), que é resultado de pesquisa sobre o processo de desmonte, pelo governo, do sistema público de educação





crise e reforma do Estado e da educação superior não são fenômenos exclusivos do Brasil, mas uma

realidade comum à maioria dos países de todas as dimensões e graus de desenvolvimento, a partir dos anos 60 e 70. As novas e atuais faces do Estado e dos sistemas de educação superior em cada país decorrem de um conjunto de fatores, entre os quais os avanços sócio-políticos dos direitos de cidadania e, no caso da educação superior, o estágio de desenvolvimento desses sistemas. Os ajustes estruturais e fiscais e as reformas orientadas para o mercado têm ocupado políticos e economistas dos países centrais (e periféricos) e dos organismos multilaterais especialmente a partir dos

anos 80. A preocupação desses organismos em relação aos países do Terceiro Mundo revelava-se em alguns eixos de sua concepção de desenvolvimento, que, nos termos do chamado *Consenso de Washington*, assim se traduziam: 1) equilíbrio orçamentário, sobretudo mediante a redução dos gastos públicos; 2) abertura comercial, pela redução das tarifas de importação e eliminação das barreiras não-tarifárias; 3) liberalização financeira, pela reformulação das normas que restringem o ingresso de capital estrangei-

ro; 4) desregulamentação dos mercados domésticos, pela eliminação dos instrumentos de intervenção do Estado; 5) *privatização* das empresas e *dos serviços públicos* (Soares, 1996: 23, grifos nossos).

Esse processo de liberalização econômica, que se inicia sob os governos Thatcher, Kohl e Reagan, desencadeia-se no Brasil em torno de 1990. Além do incremento à integração com a economia mundial, enfatiza-se o papel do mercado na alocação de recursos e a diminuição do papel do Estado, acenando-se, como horizonte, para um cresci-

gia e as ações oficiais de reforma da educação superior. Suas idéias centrais: a *modernização* ou *aumento de eficiência* da administração pública mediante complexo projeto de reforma, que visa fortalecer a administração pública direta — *núcleo estratégico do Estado* — e promover sua descentralização com a implantação de “agências executivas” e de “organizações sociais” vinculadas a contratos de gestão. A partir da idéia da existência de quatro setores dentro do Estado (núcleo estratégico, atividades exclusivas, serviços não exclusivos

ou competitivos, e produção de bens e serviços para o mercado), as universidades, escolas técnicas, centros de pesquisa etc. são enquadrados como serviços não exclusivos de Estado, devendo ser transformados em um “*tipo especial de entidade não-es-*

Assumidas pelo MEC, as propostas do BIRD revelam-se até no projeto da Lei de Autonomia das Universidades: constituição de dois tipos de instituições, as de pesquisa e as de ensino; fim da unidade salarial e de carreira; autonomia financeira em lugar de autonomia de gestão financeira

mento rápido e sem os percalços dos modelos anteriores (Baer e Maloney, 1997: 39). As medidas recomendadas: ajuste fiscal, privatização, liberação/ajuste de preços, desregulamentação financeira, liberação do comércio, incentivo ao investimento externo, reforma do sistema de previdência/seguridade social e reforma do mercado de trabalho. No Brasil, em meio ao ajuste estrutural receitado, deu-se ênfase à denominada “reforma do aparelho do Estado”. No âmbito dessa reforma situam-se a estraté-

tatal, as organizações sociais. A idéia é transformá-los, voluntariamente, em 'organizações sociais', ou seja, em entidades que celebrem um contrato de gestão com o Poder Executivo e contem com a autorização do Parlamento para participar do orçamento público” (Bresser Pereira, 1996: 286, grifo nosso).

As propostas do BIRD — maior *diferenciação institucional* e *privatização*; *diversificação de fontes de financiamento* (inclusive fim da gratuidade) e vinculação do financiamento oficial a resultados; redefini-

ção do papel do governo no ensino superior (BIRD, 1994: 4) — e as orientações da reforma do aparelho de Estado são assumidas pelo Ministério da Educação (MEC) quando de suas propostas de reforma desse nível de ensino. Essas diretrizes revelam-se nos termos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional aprovada em dezembro de 1996, no contingenciamento de recursos de custeio e capital, no congelamento de salários há cinco anos e até nos projetos de uma Lei de Autonomia das Universidades. Propõem-se uma diferenciação institucional, com a constituição oficial de dois tipos de instituições universitárias, as de pesquisa e as de ensino; o fim da unidade salarial e de carreira; a *autonomia financeira* em lugar de *autonomia de gestão financeira*.

A reforma da educação superior em curso orienta-se pela mesma matriz teórica e política a reger a reforma do Estado brasileiro, que se origina no trânsito do fordismo ao presente do capitalismo, e sua expressão no Brasil. O fordismo pode ser brevemente caracterizado pela sua rigidez produtiva e econômica, legitimado por uma cultura com grande influência da dimensão política, em face da centralidade ocupada pelo Estado de Bem-Estar Social. A esfera pública é uma das principais instituidoras das relações sociais; o

associativismo em sindicatos e partidos políticos é, em termos, um corolário da força do público, disto resultando políticas públicas voltadas para as demandas sociais, particularmente para a esfera educacional. A crise fordista foi uma crise de superprodução de capital, na sua forma financeira, e impôs aos gestores da economia mundial a busca de materialidade na produção de capital produtivo, obrigando a internacionalização do capital na sua forma produtiva, processo denominado por Chesnais (1995) de “mundialização do capital”.

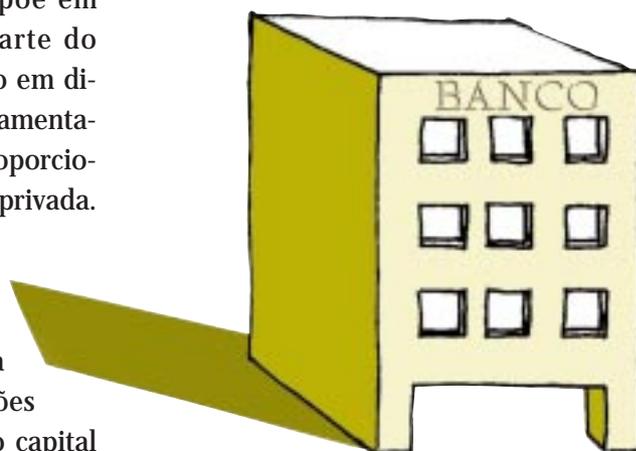
Trata-se de introduzir na educação superior a racionalidade gerencial capitalista e privada, reduzindo-se a esfera pública. Modifica-se a natureza das instituições universitárias, que tendem a responder prioritariamente às demandas do mercado

Tal processo, no final deste século, faz-se necessária e articuladamente com a redefinição da hierarquia política mundial, e põe em movimento em grande parte do planeta reformas do Estado em direção à restrição e desregulamentação da esfera pública e proporcional alargamento da esfera privada. Isto influencia o redesenho dos espaços sociais orientados pela lógica pública, particularmente a educação. Essas redefinições possibilitaram a entrada do capital

em tais espaços sociais, num contexto de Estado reformado, e, com sua entrada, a reorganização segundo a lógica privada, provocando transformações culturais e identitárias nas instituições educacionais, em particular nas de nível superior.

No Brasil, essas mudanças ganham concreticidade a partir de meados dos anos 90, quando, fundado em uma aliança política, o governo de Fernando Henrique Cardoso põe em movimento a tradução brasileira da mundialização do capital, com graves conseqüências para a economia (que se desnacionaliza e se desindustrializa), para a democracia e para as esferas sociais de atividade humana, que passam a se organizar fortemente pela lógica mercantil. No que toca à educação tal processo verificou-se nas reformas de todos os níveis de ensino. O

propósito do então ministro Bresser Pereira torna-se explícito nessa lógica da reforma do Estado em re-



lação à esfera pública: trata-se de introduzir, na educação superior pública, a racionalidade gerencial capitalista e privada, que se traduz na redução da esfera pública ou na expansão do capital e sua racionalidade organizativa.

Ocorre presentemente um processo de tecnificação da política, conduzido por um Poder Executivo de ilimitados poderes. A educação em geral, mas especialmente a educação superior, passa pelo mesmo processo. Por um lado, *mercadoriza-se* ao extremo, e, por outro, na sua especificidade, acentua-se o movimento de redefinição da esfera pública, ao mesmo tempo em que se dissemina a crítica de sua antiga natureza e constroem-se os pilares de um novo espaço, em cujo centro se encontra a racionalidade da produção capitalista. A meta é a reorganização desse espaço social segundo a lógica do mercado: modifica-se a natureza das instituições universitárias, que tendem a responder prioritariamente às demandas do mercado, assemelhando-se, assim, a qualquer empresa, com prejuízos evidentes para sua natureza e identidade tradicionais. Esse reordenamento conduz à redefinição, nesse âmbito, das esferas pública e privada, e possibilita a identificação, de fundo ideológico liberal, de uma suposta existência de outros espaços intermediários entre o público e o privado: o *semipúblico* ou o *semiprivado*. Isso impõe uma adequada reflexão sobre o significado dos conceitos de “público” e de “privado”, para a melhor compreensão de como tais dimensões se movimentam, ambigualmente, criando a ilusão da

emergência de tais espaços, quando, de fato, o que ocorre é uma clara redefinição dessas duas esferas diante da necessidade estrutural de expansão própria do capital.

Apesar do muito que se tem escrito acerca dos conceitos “público” e “privado” e da realidade desses espaços, sua compreensão mostra-se ainda insuficiente. Talvez um bom itinerário de análise seja buscar os pressupostos filosóficos desses conceitos, que estão na origem da ideologia liberal. Tentar compreender como, historicamente, têm contribuído para a instituição desses espaços, legitimando-os ao longo da existência do *modo de produção capitalista*, pode ser uma boa maneira de entendimento das mudanças que se verificam no âmbito do Estado, da sociedade civil e da educação superior brasileira, sem correr o risco de, a partir de uma crítica que vá à raiz, sermos desqualificados como “ideológicos”. Em muitas obras sobre a ideologia liberal pode-se notar a ênfase nos direitos inalienáveis à vida, à igualdade e à propriedade dos indivíduos em sociedade, como instituidores do Estado, para garantia desses direitos, e, portanto, para garantia dos homens. Muitos pensadores combateram o absolutismo e o inatismo das idéias e, obviamente, do poder. No entanto, parecem-nos mais marcantes as idéias de John Locke (1632-1704), presentes em duas obras publicadas em 1690: *Ensaio Acerca do Entendimento Humano* e o *Se-*

gundo Tratado sobre o Governo Civil. Locke escreve, como um dos princípios do *Segundo Tratado*:

Considero, portanto, poder político o direito de fazer leis com pena de morte e, conseqüentemente, todas as penalidades menores para regular e preservar a propriedade, e de empregar a força da comunidade na execução de tais leis e na defesa da comunidade de dano exterior; e tudo tão-só em prol do bem público. (Locke, 1991: 216, grifo nosso)

Para Locke, toda idéia teria sua origem na percepção e nos sentidos, não sendo, portanto, imanente ao homem ou inata. Segundo ele,

Consiste numa opinião estabelecida entre alguns homens que o entendimento comporta certos princípios inatos, certas noções primárias, koinai ênoiai, caracteres, os quais estariam estampados na mente do homem, cuja alma os recebera em seu ser primordial e os transportara consigo para o mundo. Seria suficiente para convencer os leitores sem preconceito da falsidade desta hipótese se pudesse apenas mostrar (...) como os homens, simplesmente pelo



uso de suas faculdades naturais, podem adquirir todo conhecimento que possuem sem a ajuda de quaisquer impressões inatas e podem alcançar a certeza sem quaisquer destas noções ou princípios originais. (Locke, 1991: 13)

O filósofo combaterá a partir dessa tese todos os defensores do inatismo das idéias, e, no âmbito da política, todo poder inato. Todo poder político teria passado a existir a partir de um momento histórico, quando os homens fizeram um pacto para organizar a forma de convivência; desse pacto derivaria o poder político, e suas formas de realização, constituindo-se o Estado em sua estrutura máxima. Com base nesses argumentos, Locke desenvolveu suas idéias liberais.

No estado natural, para Locke, todos nascem iguais, racionais e em liberdade; as leis da natureza encontrar-se-iam igualmente nas

mãos dos indivíduos, não existindo, ainda, o espaço comunal. Os homens estabeleceriam sua identidade por meio da razão, com vistas à preservação da paz e dos direitos dos outros. No entanto, no estado natural, os direitos de igualdade, liberdade e propriedade poderiam ser ameaçados, dado que alguns homens favoreceriam mais a si e a seus amigos, provocando, a partir de então, um estado de guerra. Isto contrariaria o estado natural, bem como esses direitos; disso deduz Locke a necessidade de superação, pelo homem, desse estado natural.

Para Locke, o estatal é derivado do público e a ele submetido. Assim, o público só se faz na conjugação com o Estado, ainda que este último derive do primeiro. Não há sentido em se falar de público na ausência do Estado, e vice-versa

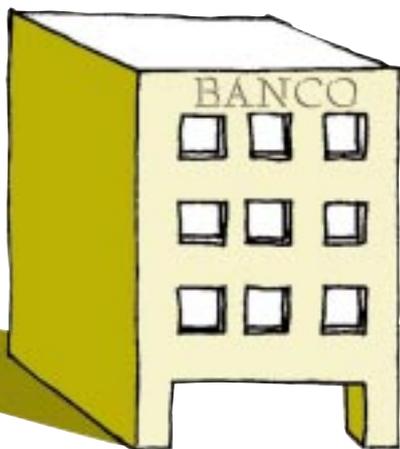
Nesse momento os homens teriam feito um pacto social e criado a sociedade política para a preservação dos direitos naturais (de igualdade, liberdade e propriedade) de qualquer indivíduo, independentemente de suas condições naturais. Não há renúncia dos direitos naturais em favor dos governantes, como o queria, por exemplo, Hobbes: há um pacto para a preservação de tais direitos a todo cidadão. O poder dos governantes, portanto, derivaria da sociedade, da qual o receberiam (Locke, 1991: 225).

As atividades executivas e legislativas do indivíduo em estado natural transferir-se-iam para a sociedade. Esta, portanto, é a base e o limite do poder político dos governantes, isto é, o processo de criação do pacto social e de criação do poder político, como transferência do ato de governar, por outorga da sociedade, constitui-se em espaço comunal construído por esse pacto social.

O público e o estatal põem-se, assim, como realidades distintas para Locke. O estatal é derivado do público e, ao mesmo tempo, a ele submetido, razão pela qual o homem, por meio do pacto social, constituiu-se em sociedade. Assim, o público só se faz na conjugação com o Estado, ainda que este último derive do primeiro e a ele se submeta. Não há, portanto, sentido em se falar

de público na ausência do Estado e vice-versa (Locke, 1991, p. 268).

O privado, portanto, como corolário do exposto acima, estaria circunscrito ao âmbito das possibilidades de ação dos indivíduos singulares ou considerados como coletivo, porém, em conformidade com o poder legislativo, por sua vez derivado do público e a ele submetido. Somente dessa forma o pacto social e a constituição dos poderes estariam garantidos; com eles, os direitos naturais de igualdade, liberdade e propriedade. Po-



de-se concluir que o que não é estatal é necessariamente público, isto é, está no âmbito da sociedade.

Sob tal arrazoado teórico-político, os pressupostos da ideologia liberal ancorar-se-iam na diferenciação entre o público (inerente à sociedade) e o estatal (referente ao governo), que se legitima ou não conforme a natureza de suas ações contrarie ou não o interesse público (sociedade). A diferença entre as instituições do público (sociedade) deve tomar como referência suas próprias especificidades e não suas relações com o Estado (governo), uma vez que, na relação com o Estado, todas as instituições da sociedade são iguais. Isto é, na acepção de

Locke, nenhuma instituição pública pode reivindicar a condição de estatal, pois não faz sentido reivindicá-la. No entanto, na linguagem corrente, por inspiração de autores que hoje refletem sobre as relações entre Estado e sociedade, sociedade política e sociedade civil, o conceito de público é tomado como sinônimo do conceito de estatal, de pertença ao aparelho de Estado, responsável pela administração pública. Em decorrência, o que é privado, ou seja, do âmbito da sociedade civil, jamais poderá ser público, isto é, do âmbito do aparelho do Estado. Não há lugar, conseqüentemente, para um espaço social misto, constituído de elementos públi-

cos e privados. Por outro lado, nenhuma instituição privada pode reivindicar o título de estatal ou de não estatal, pois, tratando-se de instituições da sociedade civil, serão todas iguais perante o Estado.

As transformações na educação superior têm como pano de fundo as mudanças na produção e expansão do capital, onde de fato se efetivam as redefinições das esferas pública e privada. Na reconfiguração

As novas faces da educação superior no Brasil não parecem fadadas a garantir um avanço significativo da educação pública e da inclusão social; ao contrário, tendem a aprofundar a apartação social entre a minoria incluída e a maioria excluída

desse nível de ensino destaca-se a restrição daquela esfera e expansão desta. Mediante uma espécie de *ideologia transitória*, como diria Gramsci, do surgimento de espaços *semipúblicos* e *semiprivados*, e um processo de extremada diferenciação institucional e diversificação de fontes de recursos, verifica-se que a educação superior no Brasil caminha célere para constituir-se de fato e formalmente como um sistema dual: as instituições exclusivamente de ensino e as de pesquisa. Aquelas somariam aproximadamente 90% do total das IES, em sua maioria de natureza privada e não-universitária, e estas somariam aproximadamente 10%, e, em sua maioria, se-

riam universidades de natureza pública ou *semipública* ou *semiprivada*, isto é, organizadas segundo uma racionalidade privada.

As novas faces da educação superior no Brasil não parecem fadadas a garantir um avanço significativo da educação pública e da inclusão social; ao contrário, tendem a aprofundar a apartação social entre a minoria incluída e a maioria dos cada vez mais excluídos da sociedade da informação. Nesse contexto, as tendências de reconfiguração da educação superior brasileira são fortemente tensionadas na direção de sua efetiva concretização, que traria conseqüências profundas para a esfera educacional, para a própria

identidade institucional universitária, e em especial para a formação do docente universitário no exercício de sua ação docente, de pesquisa ou extensão.

A autonomia universitária estaria subordinada ao setor produtivo (face aos recursos daí advindos a partir da prestação de serviços e assessorias) e ao Estado — face aos contratos de gestão, no caso das IFES, e à legislação, no caso de outros tipos de instituições. Sobre elas restaria pequeno espaço de influência da sociedade em geral e das comunidades com as quais se relacionam. O financiamento da educação superior efetivar-se-ia de diferentes formas, especialmente em função

da extrema diferenciação institucional a que se chegaria como consequência direta das reformas em curso, indutoras potenciais de uma miríade de novas formas de IES. Os recursos para o setor privado originar-se-iam das anuidades e eventualmente do Estado (em função do “mérito” atribuído pelo sistema de avaliação oficial); para o setor comunitário, das anuidades e também do Estado; e para o setor estatal, do Estado, das anuidades e, crescentemente, do mercado. Por outro lado, o movimento docente, importante crítico das políticas oficiais, e responsável, entre outros atores, pelo esforço de democratização (e pela busca da excelência) da educação superior, tenderá a ser substantivamente enfraquecido em decorrência da diferenciação institucional propiciada por distintas estruturas, formas de organização e gestão das instituições, carreira acadêmica e níveis salariais, que marcariam o conjunto das IES brasileiras.

A previsível transformação a médio prazo das IFES em *organizações sociais*, relacionadas com o Estado por meio do *contrato de gestão*, com parte de seu financiamento oriundo do mercado; a acentuação das características das instituições comunitárias (filosofias educacionais proclamadamente públicas, po-

rém com estatuto privado); e a consolidação do setor privado, parecem indicar profundas alterações nas esferas públicas e privadas. As transformações das esferas pública e privada fazem-se com prejuízo do estatuto público estatal, indicando que as instituições públicas tendem ao desaparecimento no médio prazo. A maior consequência de tudo isso: as mudanças que irão incidir sobre a identidade da instituição

ca histórica da universidade. Esse processo assemelharia a instituição universitária a empresas prestadoras de serviços.

Destaque-se igualmente a questão da formação do educador, até o momento uma função da educação superior. As transformações que se impõem, inclusive em relação à própria identidade do conjunto das IES, tendem a retirar tal função desse nível de ensino e, talvez, da

esfera educacional. As IES organizam-se-iam mais para o atendimento das demandas do mercado do que para a preparação das futuras gerações de educadores e abririam espaço, no âmbito da sociedade

A produção de conhecimento tende a ser substituída pela administração de dados e informações para assessoramento ao mercado, impondo sensível perda da capacidade de reflexão e crítica e assemelhando a universidade a empresas prestadoras de serviços

universitária. A produção de conhecimento tende a ser substituída pela administração de dados e informações em um processo de assessoramento ao mercado, o que impõe sensível perda da capacidade de reflexão e crítica, característi-

civil, a entidades não ligadas diretamente à educação para o exercício desta tarefa, com sérias e bastante óbvias consequências na esfera educacional como um todo. **RA**

Bibliografia

- BAER, V. e MALONEY, W. (1997). Neoliberalismo e distribuição de renda na América Latina. *Revista de Economia Política*. V.17, n.3-67, p. 39-61, jul./set.
- BIRD (1994). *La Enseñanza Superior: las lecciones derivadas de la experiencia* (El Desarrollo en la práctica). Washington, D.C.: BIRD.
- BRESSER PEREIRA, L. C. (1996). *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil - para uma nova interpretação da América Latina*. São Paulo : Editora 34.
- CHESNAIS, F. (1996). *A mundialização do capital*. São Paulo: Editora Xamã.
- GRAMSCI, A. (1991) *Concepção dialética da história*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira.
- SILVA JR, João dos Reis e SGUISSARDI, Valdemar. *Novas faces da educação superior no Brasil*. Bragança Paulista: Edusf, 1999.
- SOARES, M. C. C.. Banco Mundial: políticas e reformas. Em: DE TOMASI, L., WARDE, M. J. e HADDAD, S. (Org.). (1996). *O Banco Mundial e as Políticas Educacionais*. São Paulo : Cortez Ed.; PUC-SP; Ação Educativa. p. 15-41.

