

Desenvolvimento e a sociedade do Conhecimento: Mudanças do Ensino Superior Brasileiro entre o Mercado e a cidadania.

Cepêda Vera Alves y Antonio Carlos Marques.

Cita:

Cepêda Vera Alves y Antonio Carlos Marques (2010). *Desenvolvimento e a sociedade do Conhecimento: Mudanças do Ensino Superior Brasileiro entre o Mercado e a cidadania*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/823>

Desenvolvimento e a sociedade do Conhecimento: Mudanças do Ensino Superior Brasileiro entre o Mercado e a cidadania

Vera Alves Cepêda (UFSCar)

Antonio Carlos H. Marques (UFFS)

Resumo: O objetivo desta comunicação é analisar as mudanças do lugar (papel e função) atribuído à educação no processo de modernização brasileiro. Toma-se por modernização o período posterior a década de 1930, destacando-se o caráter protagônico e planejador do Estado e, por função da educação, o lugar que esta passa a ocupar no projeto do desenvolvimento, como fator de produção (âmbito econômico) ou mecanismo de inclusão social (cidadania). A hipótese norteadora é que a diferença de compreensão sobre o que seja ou como se opera o *desenvolvimento*, levando-se em conta as distintas fases desse processo e período no Brasil, é responsável por uma profunda transformação dos objetivos pretendidos pelas políticas públicas nessa área: da concepção de emancipação a condição de inovação, da pretensão de autonomia ilustrada a formação de capital técnico de trabalho.

Introdução – O estado da arte

O trabalho aqui apresentado encontra-se ainda em fase inicial de pesquisa. É parte de um apanhado histórico conceitual que pretende compreender as mudanças que as políticas públicas de educação têm sofrido no processo de modernização e ajuste de modernização da sociedade brasileira (1930/1988; 1988 em diante)¹. A justificativa para tal intento deriva de uma análise de interpretação sobre o fenômeno da modernização do Brasil, principalmente no enunciado de algumas premissas:

A condição de periferia e de capitalismo tardio – responsável por produzir uma forma híbrida de modernidade (dual-estruturalismo, subdesenvolvimento ou dependência) que gestou um processo histórico *sui generis* para o surgimento e ação de elementos modernizadores da esfera produtiva (economia de mercado e incorporação de todas as fases e fatores internos de produção) e social (Estado de direito, democracia, relações industriais e urbanas, racionalidade econômica).

A estratégia do nacional desenvolvimento e do planejamento econômico – orientação racional e calculada do desenvolvimento com implicações importantes: visão da mudança econômica como pressuposto da mudança social, concertação da ideia central de nação como foco e esteio do processo, papel coordenador do Estado (principalmente em seu elemento técnico e centralizador)

¹ Este paper é parte da produção do grupo de pesquisa multi-institucional “*Ciência, Inovação e Educação – desenvolvimento, cidadania e sociedade do conhecimento*” (UFSCar/UFFS/UFMT)

Dois movimentos/cinco momentos – tomando-se como ponto de inflexão a década de 1930, separação entre a herança colonial (mercantil-exportadora) e o *take of* da industrialização, todo o movimento subsequente orienta-se pela construção do desenvolvimento com base urbano-industrial – é uma primeira, longa e importante fase da construção do Moderno no Brasil. Esse primeiro movimento, caracterizado pela “construção do desenvolvimento”, subdivide-se em três momentos cronologicamente ordenados: a fase de configuração da teoria do subdesenvolvimento e da estratégia do desenvolvimento (do início dos anos 30 até o interregno do Plano SALTE), a maturação e fase mais forte do nacional-desenvolvimentismo (Plano de Metas até 1974 – incluindo tanto a etapa democrática quanto parte do Regime Militar) e a crise que se abre com o esgotamento do modelo, a crise fiscal e a retração da liquidez financeira mundial pós-choques do petróleo. Já o segundo movimento inicia-se com esse cenário de desmanche e tem já bem caracterizados dois momentos: a fase de redemocratização e de reforma do Estado e uma segunda, em curso mais recente, da retomada de estratégias de desenvolvimento (sem necessariamente caracterizar desenvolvimentismo)². Este segundo movimento é a experiência histórica de reforma da modernização e não sua implantação.

Por último, podemos imaginar que, em cada uma dessas fases, o diagnóstico e o papel de alguns quesitos se tornem temas-chaves para a formulação de um quadro compreensivo dos problemas sociais e, por extensão, de sua solução. Tanto no debate sobre subdesenvolvimento quanto na fase atual de reforma do desenvolvimento, questões como relação com mercado interno/externo, captação de divisas/formação de poupança, estratégias de competitividade internacional, tecnologia autóctone (inovação), distribuição de renda e modernização do conhecimento e do trabalho vão aparecer de forma destacada. No entanto, não entendidas e não operando da mesma maneira.

É objetivo deste trabalho (e da pesquisa ora em curso) procurar compreender as diferenças e os usos implícitos na mudança de significado de alguns desses itens entre os dois movimentos. O percurso de análise está estruturado em quatro lances.

a) descrever sucintamente o processo histórico e os movimentos anteriormente apontados, destacando, em especial, as mudanças do papel modernizador e estratégico da educação e do problema da tecnologia/inovação

² Torna-se necessário aqui uma distinção entre políticas de desenvolvimento e desenvolvimentismo. A primeira refere-se à utilização de políticas públicas (sociais e econômicas) de resolução de problemas pontuais com objetivo de aumentar a produtividade, a distribuição, ou nível de bem-estar social – mas, todas estas estratégias de caráter pontual ou focalizadas. Já o desenvolvimentismo parte de um diagnóstico global da economia e dos problemas sociais, interferindo estrategicamente em setores e/ou problemas, mas visando uma alteração geral e auto-sustentada do complexo sistêmico.

b) apresentação do atual cenário brasileiro quanto ao tema das estratégias governamentais de fomento ao desenvolvimento – as *seis vias* (ou caminhos) de desenvolvimento ora em curso

c) realizar breve análise sobre a mutação da função da *educação* no campo das políticas públicas, tomando como hipótese uma ressignificação de seu papel e forma em duas chaves: destaque para a educação como profissionalização e mudança cultural (formação de grupo capaz de operar o *know-how* da II Revolução Industrial, com dimensão de introdução da racionalidade instrumental típica do capitalismo); mudança do lugar da educação quando do imperativo da inovação e do conhecimento no momento atual da III Revolução Industrial, somada a tensão causada pelas políticas de *empowerment* social através da utilização da educação como mecanismo de promoção e fortalecimento da cidadania. Neste ponto, nosso objetivo (na realidade o central e orientador de toda a pesquisa) é de apresentar algumas considerações sobre o possível quadro de disfunções ou de metas, no atual cruzamento entre as políticas de conhecimento e de inovação (atravessadas pelo elo da educação) e seu real alcance social e político (cidadania). Sendo um fenômeno recente e uma pesquisa *in progress*, ressaltamos o caráter ainda preliminar das conclusões aqui apresentadas.

Conhecimento, *intelligentsia* e planejamento nos países de capitalismo tardio

Boa parte da literatura enfatiza o chamado “protagonismo” dos intelectuais ou da tecnocracia na história dos países latino-americanos (PECAUT, 1990; BRESSER PEREIRA, 1987; O’DONNELL, 1990; BIELSCHOWSKY, 2004), mas em geral este fenômeno aparece desconectado das condições específicas do desenvolvimento planejado, característico da modernização conservadora (ou Via Prussiana) adotada como modelo de modernização em países periféricos a partir da década de 1930. A extensão da proeminência da *intelligentsia* nessas sociedades pode ser compreendida a partir de muitos elementos, das configurações da ação e função dos intelectuais e *experts*, ao dilema conceitual proposto pelo estruturalismo cepalino e a hegemonia do modelo nacional-desenvolvimentista. Simultaneamente ao surgimento de uma via distinta de modernização orquestrada pelo Estado *ex-ante* a vitalidade criadora do mercado ou da sociedade se experimentava no mesmo período uma profunda mutação do papel atribuído aos intelectuais.

Nos países afetados pelo subdesenvolvimento o consenso político que se forja admitindo-se a entrada do Estado na arena econômica tinha como propósito superar os limites resultantes das assimetrias da situação periférica – ou seja, na superação da herança colonial e

da vocação primário exportadora. A modernização desejada, sinônimo de fortalecimento do Estado/Nação nesses países passava tanto pela aderência ao projeto industrialista quanto ao afastamento de uma interpretação naturalista da economia e da História. Aceitar a teoria do subdesenvolvimento correspondia a assimilação de um novo paradigma de *interpretação* da História, longe da aceção da distribuição dos frutos do progresso técnico, implícita na tese das vantagens comparativas ricardianas. Associava-se a singularidade da formação colonial (base das interpretações latino-americanas que analisavam, como em Caio Prado Jr e Celso Furtado, a cultura e as instituições coloniais como produtos de enclave ou braço avançado da modernização européia) o esforço de produção de uma teoria explicativa, em termos econômicos e sociais autóctone. O corolário deste conjunto de raciocínios era o desenvolvimento de estratégias alternativas inéditas que correspondessem ao *quadro específico da situação de subdesenvolvimento*.

Por onde se observe a singularidade da teoria do subdesenvolvimento e seu ferramental de mudança social planejada (quer na etapa do nacional-desenvolvimentismo, quer na fase dos regimes de exceção do modelo Burocrático-Autoritário) há dois fatos de inegável importância nesse cenário: a *interpretação* (base da consciência histórica e do consenso da questão nacional identificada com o desenvolvimento econômico) precisou ser operada intelectualmente por portadores dessa tarefa histórica; por outro lado, a elaboração de uma teoria sobre o desenvolvimento (com rigor dos conceitos econômicos e adentrando as ferramentas da administração pública e da engenharia política) também passava pelo argumento técnico, que em grande parte do período (especialmente entre as décadas de 40 e 70) substituiu o diálogo político e o efetivo controle da sociedade civil sobre as políticas governamentais pela produção ideológica de uma *intelligentsia*, investida e travestida de nação no sentido pleno do termo.

O resultado deste processo de modernização imputava às camadas capazes de operar a mudança orientada um papel singular e muito especial. Assim, entre as décadas de 1910 e 1960, a *intelligentsia* brasileira teve que labutar com o debate das condições de superação do atraso, transformando-o em eixo central para a constituição da nação. Se muito embora no período de 1910 e 1930 o debate debruça-se sobre a identificação do atraso com as questões raciais, mesológicas, culturais e depois institucionais³, a virada do governo provisório de Vargas e a ascensão da economia de viés industrial produziria uma mutação nessa associação: o atraso seria então um problema de ordem econômica. Simultaneamente muda-se o escopo

³ Uma corrente sucessiva de autores que vão de Silvio Romero e Euclides da Cunha ao desfecho dado por Alberto Torres e Oliveira Vianna.

de análise – social, filosófico, antropológico – e a matriz ensaísta para a dimensão da teoria econômica e uma legitimidade conseguida pelo rigor teórico e acadêmico (longe da liberdade interpretativa dada pelo *ensaio*). O problema nacional alcança desta forma uma interpelação técnica, dada pela dimensão dos problemas oriundos do mundo da produção e de obstáculos capazes de serem absorvidos pela expertise de uma ciência que vincula a teoria econômica ao dilema político. Nasce assim a poderosa matriz ideacional do nacional-desenvolvimentismo, ancorado na interpretação do subdesenvolvimento e no projeto de desenvolvimento orientado.

Essa nova configuração, ao tomar como base da construção da nação um “problema de ordem técnica”, estabelece o conhecimento como meio essencial de sua consecução. Desta forma, a produção intelectual pode ser entendida – no seu projeto de desenvolvimento e ferramenta da modernização – como *fator* de fundamental importância na realização desse processo. Queremos destacar aqui uma condição que em geral passa despercebida nesse arranjo: a aceitação da ação da *intelligentsia* como fator de desenvolvimento em situação periférica. Imaginamos aqui a seguinte associação conceitual e lógica: a) tomando como tela de fundo o problema da *inovação* na resolução de uma situação de crise (recepção das teses de Schumpeter); b) aceitando que o subdesenvolvimento configure uma condição radical de crise (mais grave a ponto de que a simples regulação keynesiana não sirva, já que o desenvolvimento deve ser promovido e não apenas regulado em suas crises); c) negando-se a naturalização das relações de mercado como forma de crescimento e evolução econômica e sua substituição pela racionalização planejadora do Estado; o conjunto final implica, em grande medida, na utilização de uma espécie de *consciência necessária* para análise e direcionamento eficiente do conjunto das forças sociais em direção à realização da nação, passando pela dimensão econômica como arena metamórfica desse projeto. Assim, a *intelligentsia* passa a ser parte integrante e meio da promoção do desenvolvimento, agindo em nome da razão e do interesse da nação.

Pode-se assim inferir que este setor tenha se convertido em um dos “fatores de produção”. Obviamente seu surgimento acopla-se às condições de atraso e sua resolução através do planejamento econômico, como um exemplo de inovação alternativa à clássica tipologia schumpeteriana. Esta inteligência é social e muito mais dilatada que a mera condição de promoção de mudanças de ordem tecnológica e produtiva – ela opera as ferramentas que organizam e dirigem o conjunto do sistema produtivo (e não apenas uma parte). Por outro lado sua tarefa desloca-se para a resposta a uma demanda social – o progresso, o moderno, o nacional. Esta *intelligentsia* nacional-desenvolvimentista é de tipo mannheineano por sobrepor ao interesse privatista dos grupos uma síntese do nacional.

Não é por acaso, que o projeto nacional desenvolvimentista tenha demarcado fortemente o papel da educação e da expansão do conhecimento ao longo dos seus variados momentos. Já na fase inicial do nacional-desenvolvimentismo, na aurora dos anos 30, a questão da educação vinha sendo colocada como elemento central do debate. No entanto, de forma diferenciada, dependendo do perfil do grupo social que levantava essa bandeira ou do momento em que ela ocorria. Há um primeiro campo ideológico sobre a questão da educação que surge na esteira do combate ao “bacharelismo” ou ao transplante de idéias, também associado em grande medida ao problema das elites predatórias e do parco capital intelectual das massas⁴. O resultado concreto pode ser visto em realizações de natureza também diversa: o tratamento da questão educacional enquanto demanda social na Constituinte de 1933/34 (e depois incorporada na CF de 1934), a criação da Escola de Sociologia e Política e da USP (1933, 1934) como modelos de desenvolvimento de um conhecimento nacional que adequasse as grandes conquistas intelectuais mundiais ao cenário *sui generis* do Brasil, o aumento da produção de interpretações e estudos teóricos e empíricos, etc.

A partir do final dos anos 40 e na década de 50 há um elemento aglutinador nessa visão da educação – a necessidade de profissionalização dos trabalhadores, quadros imprescindíveis para a consolidação do desenvolvimento industrial em curso. Mas aqui algumas inovações podem ser apontadas. Primeira, a associação entre conhecimento e a questão de autonomia e inovação tecnológica (vide análises do ISEB, da ESG ou na contribuição da Cepal). A segunda é, por extensão, percepção mais clara do múltiplo entrelaçamento entre a educação primária e de nível médio, a formação de quadros de nível superior (e as primeiras arrancadas em direção a pós-graduação) e a pesquisa e desenvolvimento (P&D) alinhando instituições de ensino superior e a planta produtiva. Uma ressalva importante é que, neste desenho, o elo de ligação era dado pelo planejamento de caráter público do desenvolvimento econômico (definido e mediatizado pelo Estado) como um todo.

Essa identificação, clara até o golpe de 1964, permanece inalterada no modelo burocrático-autoritário que se instala no Brasil e em outros países latino-americanos na virada de fechamento dos regimes. No caso brasileiro, o razoável grau de estabilidade política e social auferido por boa parte dos governos militares deve-se tanto a capacidade responsiva das demandas sociais (operada através da alta mobilidade social e dos índices de modernização e

⁴ Pensadores díspares como Carneiro Leão, Lindolfo Collor, Alberto Torres, Oliveira Vianna, Fernando Azevedo, o grupo da “Comunhão Paulista”, parte dos modernistas, Monteiro Lobato, se dividiam frente aos lugares atribuídos ao tema da educação no processo de mudança social - mas todos reconheciam que a mudança passava, em grande medida, por essa questão.

crescimento econômico dos anos 70 - Milagre Econômico), quanto da continuidade do *projeto nacional do desenvolvimento*⁵.

Este modelo, emergindo no período do nacionalismo de face democrática e populista, permanece intacto – e até se expande – no período da ditadura. A noção de soberania e de desenvolvimento aparecia ancorada numa visão em grande medida *instrumental* do conhecimento. Os anos 70 e ainda início dos anos 80 ampliam essa associação entre desenvolvimento e tecnologia autônoma de cunho nacional, ao mesmo tempo focam o tema da educação atrelado a modernização cultural, ao treinamento das ferramentas e habilidades cognitivas necessárias ao manuseio das técnicas e instituições econômicas modernas.

Por outro lado, no campo das humanidades ou da ação dos *policy makers*, o problema da modernização permanecia ainda no núcleo duro do debate econômico, da mesma forma que as ferramentas do entendimento, da racionalidade e elaboração de projetos consistentes de mudança orientada continuavam sobrevalorizando a ação e o papel dos intelectuais. Com isso, suas atividades vão se tornando cada vez mais técnicas, operatórias e vinculadas as próprias necessidades de criação de canais de comunicação entre setores organizados da sociedade civil (grupos de pressão, passíveis de formação de consenso e legitimidade) e o governo, em regimes políticos fechados. Essa é a essência tanto da tese do modelo burocrático-autoritário (O'DONNELL, 1990), dos anéis burocráticos (CARDOSO, 1975), da tecnocracia (BRESSER PEREIRA, 1987) ou das arenas tecnocráticas (SOLA, 1998). Outra consequência é o surgimento de uma variante de *expert*, os *policy makers*, apropriados a esse momento histórico, mas muito distante da função social da *intelligentsia* manheineana. Mas a verdade é que essa camada de tecnoburocratas continua legitimando-se como síntese dos interesses sociais, encarregada de media-los, selecioná-los em função dos interesses genéricos do progresso social.

O esgotamento da matriz nacionalista, de centralização estatal na promoção do desenvolvimento que atingiu a maioria dos países da América Latina nos anos 80 e 90, gerada pelo esgotamento dos fundos públicos, pela crise fiscal e endividamento, associou-se à emergência do pensamento neoliberal (absenteísta, minimalista nas funções do Estado e fervoroso adepto das virtudes mágicas do *laissez-faire*). Os resultados foram vários e todos terríveis no que tange a dimensão dos projetos dos Estados nacionais. Mas talvez um dos elementos com maior capacidade de desarmar a existência de regulacionismo econômico e de constituição de projetos nacionais foi o desarmamento e esfacelamento da *intelligentsia* e sua

⁵ Construção ideológica herdada do período anterior e capaz de aglutinar interesses econômicos, sociais e políticos distintos abrigados sob a égide de semióforos como nação, povo, progresso, país.

substituição por um técnico investido da racionalidade da dimensão tecnocientífica em franco diálogo com as necessidades específicas do mercado.

Mudanças na relação intelectuais e sociedade - possíveis efeitos indesejáveis

A sociedade brasileira modificou significativamente suas instituições no bojo da redemocratização, momento histórico em que as alterações políticas de um novo contrato social (a Constituição de 1988) encontram-se, simultaneamente, com o esgotamento da capacidade gestora do desenvolvimentismo sob moldes do Regime Militar e com o amadurecimento de várias das estruturas-chaves da modernidade (parque industrial, racionalidade instrumental, urbanização). Embora a modernização tenha se tornado um fato incontroverso, nossa modernidade sofria dos efeitos deletérios da forte aceleração da mudança através da queima de etapas. A excessiva centralização decisória por parte dos gestores do desenvolvimentismo pela via estatal e a neutralização da participação social permitiram a manutenção de mecanismos de distribuição que premiaram (e fortaleceram) atores portadores de interesses anacrônicos. A exclusão social e a desigualdade econômica é parte desse resultado: da premiação do capital em detrimento do trabalho, através da transferência direta e indireta de recursos, pela capacidade de extração de ganhos via controle dos salários e fechamento do mercado interno à competição internacional; na manutenção do latifundismo e do regionalismo; pela perversa e desigual distribuição de recursos e serviços estatais.

A arquitetura do Estado brasileiro pós 1988, obedecendo ao molde federalista, propõe descentralizar recursos e decisões, dando voz e poder de controle da sociedade civil. O desmanche da tecnoburocracia foi peça basilar dessa proposta, acompanhada do redesenho formal do aparelho de Estado via reforma promovida pelo MARE⁶. Nas universidades o modelo de gestão técnica é internalizado por força da enorme energia e fúria de inovação desvendada pela Revolução da Tecnologia. A crise de paradigmas foi outro elemento fundamental para a resignificação da função da ciência e do lugar do intelectual.

No campo político, o fim das Utopias (no plural porque são três: o comunismo real, o compromisso social-democrata e o desenvolvimentismo) esvaziou o poder normativo e a expectativa de longo prazo e da mudança orientada no campo das humanidades. O intelectual clássico – comprometido (com a função social ou a revolução) – cede terreno para o

⁶ Ministério da Administração e Reforma do Estado.

pesquisador, o que se aproxima do curto prazo, que produz a compreensão ou a regulação do ambiente que o circunda, mas somente neste registro limitado.

No caso da produção científica das demandas tecnológicas do surgimento da Sociedade do Conhecimento (e dos efeitos da III Revolução Industrial) o que ocorreu foi a avassaladora ressignificação do valor do conhecimento em seu destino imediato, prático ou produtivo. No novo modelo, denominado de tecnociência, a legitimidade da produção intelectual das ciências humanas vem da capacidade de responder às demandas informadas pela sociedade. A validação é seu ajustamento, seu uso diante das demandas externas. O mecanismo de engenharia institucional que promove esse ajuste é aquele em que o financiamento das pesquisas é pautado por uma agenda, definida numa espécie de concertação de interesses entre órgãos: a CPC, os empresários (demandantes de tecnologia) e o Estado (demandante de diagnósticos, propostas, serviços para políticas públicas). Numa primeira mirada, o modelo parece ser eficiente e democrático, na medida em que força a comunidade intelectual a sair de seu reduto e discutir o uso social do conhecimento com os diretamente representantes e usuários socialmente “reais”. Por outro lado, fica a associação delicada e problemática entre inovação, conhecimento e educação – todas presas à dinâmica da função prática.

De qualquer forma, um dos elementos centrais do ajuste da economia brasileira ao padrão internacional pós anos 90, em termos tecnológicos e competitivos, é o retorno às estratégias de desenvolvimento tecnológico local (pois hoje é difícil usar a expressão “nacional”). Assim, parte da energia de políticas públicas recentes orienta-se para desenvolvimento de conhecimento, de P&D, em instituições de pesquisa de variado caráter: públicas, privadas, com parcerias entre os dois setores, aplicadas e/ou teóricas. Forja-se assim uma amplíssima e complexa rede que vai das universidades (unidades produtoras e reprodutoras na qualificação de pesquisadores em Teoria Pura e Aplicada – formação e pesquisa), às empresas, aos institutos de pesquisa, aos órgãos de fomento (CNPq, Fapesp, et.) e às instituições de financiamento de produção (BNDES). Esta rede opera com capitais privados e, em grande parte, públicos em um esforço de capacitação e desenvolvimento de conhecimento focado na matriz produtiva direta. A existência de políticas e fundos públicos neste contexto revelam uma estratégia de repasse de capital (fator capital e/ou fator tecnologia) diretamente para “os setores do capital” (empresas, empresários, proprietários, empreendedores, acumuladores).

Ainda no escopo das mudanças da Sociedade do Conhecimento, este movimento encontrou no Brasil outra linha de força – a que assimilou os efeitos políticos da “Teoria da

Justiça” e os movimentos defensores de políticas públicas afirmativas. O aumento do valor de práticas de inclusão social, de aumento da cidadania e da diminuição das desigualdades sociais gerou um repertório novo de temas e de estratégias de redistribuição de recursos públicos, em vários campos. Se no núcleo duro dessas políticas temos aquelas voltadas à proteção social via assistência social direta (como Bolsa Família), outras focam a redistribuição de recursos de capital de *outra natureza* – capital social, quer seja na forma de redistribuição de capital intelectual (como a educação) ou capital simbólico (como a luta pela afirmação do direito a diferença). A existência de políticas e fundos públicos neste contexto espelham uma estratégia de repasse de capital (social e intelectual) para “os setores do trabalho” (estudantes, pesquisadores, empregados, pequenos empreendedores)

As alterações de políticas públicas não ocorreram por acaso, nem acidentalmente. São respostas ao processo de reengenharia da modernidade brasileira, após período de ajuste externo e interno: externo, assimilação da globalização, do neoliberalismo e das energias da III RI; internos, redemocratização, nova Constituição Federal, federalismo e reforma do Estado. No primeiro momento dessa reengenharia institucional e estrutural (com epicentro em 1988-1995⁷) o problema central era o de administrar essa mudança drástica, portanto transição, com foco na estabilização econômica. O segundo momento, especialmente dos dois governos Lula, a estabilidade alcançada e as novas demandas de projetos mais consistentes geraram uma necessidade de políticas mais definidas e operativas. É a fase das chamadas “novas vias” de desenvolvimento ou “novo desenvolvimentismo”.

Desenvolvimento e cidadania – um balanço da expansão do Ensino Superior

As novas formulações do desenvolvimento brasileiro, muitas vezes denominado “novo desenvolvimentismo” é tema relevante por conta de sua conexão com as mudanças da relação entre economia e política, entre Estado e Mercado que emergiram após a crise do nacional desenvolvimentismo, a Reforma do Estado e a nova pactuação social contida na Constituição Federal de 1988. Este momento, caracterizado pela recusa da matriz estadocêntrica (herança da Era Vargas, abrangendo o largo período dos anos 30 ao final dos 80), acarretou num certo “desmanche” do Estado, entidade agora associada aos inúmeros vícios tecnocráticos, autoritários e mesmo no viés contraproducente na promoção do desenvolvimento econômico.

⁷ Contemplando fatos como a Constituinte/nova Constituição, eleição presidencial livre e direta, Reforma do Estado (e criação do MARE), Plano Real e eleição de Fernando Henrique Cardoso para primeiro mandato presidencial.

O ancoramento nas teses neoliberais dos automatismos de mercado e do minimalismo das funções estatais inibiu a exigência de definição de projetos de maior envergadura que visualizassem os obstáculos e as estratégias para o desenvolvimento econômico e social sistêmico da comunidade nacional.

Os anos 90, caracterizados pelo ajuste do novo contrato social e nova engenharia institucional, pela demanda de estabilização econômica antiinflacionária, parecem ter deixado pouco espaço, energia e recursos para um efetivo rearranjo do projeto de desenvolvimento. O visível ressurgimento dessa temática aparece nos últimos anos, nos dois mandatos do governo Lula, tanto como projetos de governo como construção de um modelo de políticas de Estado (institucionalizadas e com alto grau de estabilização). Alguns estudiosos (BIELSCHOWSKY, 2009, BRESSER PEREIRA, 2007) têm tentando elencar as linhas mestras desse projeto através da detecção de “vias” ou “formulações” do novo desenvolvimentismo.

Para efeito deste estudo estamos propondo (e adotando porque é uma compreensão disseminada) uma classificação dessas políticas em 06 linhas ou estratégias de desenvolvimento - não necessariamente incomunicáveis ou excludentes entre si:

- a) desenvolvimento via commodities
- b) desenvolvimento via sustentabilidade e meio ambiente
- c) desenvolvimento via inovação
- d) desenvolvimento via consumo de massa
- e) via redistribuição de renda (políticas sociais).
- f) via conhecimento

A relação aqui apresentada não é fortuita, propondo uma organização de tendência mais liberal para a mais regulacionista ou, nos velhos termos, desenvolvimentista (de a para f).

Deste quadro, os quatro últimos grupos formam um desenho importante por forjarem uma relação intrínseca entre a dinâmica produtiva, a capacidade de consumo (portanto empresas versus consumidores) e a distribuição de “capital” (intelectual) entre os atores do sistema (inovação – demandas do capital, e educação – demandas dos trabalhadores). Nelas vemos cruzadas também, políticas públicas de cunho econômico de investimento (como incentivo a P&D) com políticas públicas sociais (como distribuição de recursos e capitais como renda, direitos sociais e mecanismos de mobilidade e *empowerment* como educação).

A reforma do ensino, principalmente do ensino superior, é tema nevrálgico para as questões atuais de desenvolvimento holístico, de extensão e qualificação da cidadania e construção de projetos políticos de futuro – além de seu clássico vínculo com o problema da

autonomia econômica (controle dos fatores de produção, dos quais tecnologia é fundamental depois da Terceira Revolução Industrial e da acumulação via inovação). Neste momento, talvez mais do que os anteriores, o *link* entre a dimensão econômica e política da questão do desenvolvimento é indissociável.

Mas qual, de fato, o tamanho e a envergadura do crescimento do setor de ensino superior no Brasil na última década? Quanta inovação social, redistribuição de capital intelectual está nele contido? E mais, qual a lógica e a finalidade que se encontram na base desse projeto expansivo? Nossa pesquisa pretende mapear exatamente esses pontos e, no momento de concretude em que se encontra pode apenas (e ainda) apontar dados preliminares, em três direções: mudanças estruturais com aumento na oferta de vagas e criação de novas instituições; internalização e regionalização; e mecanismos de apoio e acolhimento.

1. Mudança estrutural e novas metas

As políticas para o ensino superior modificam a malha e o tamanho da estrutura universitária federal⁸. Enquanto malha, a nova arquitetura aparece assim subdividida:

Ensino presencial – Universidade de tipo tradicional (congregando Ensino, Pesquisa e Extensão) e Universidade Tecnológica.

Ensino à Distância – modelo EaD, projeto UAB (Universidade Aberta do Brasil)

Tabela 1- Expansão dos Institutos Federais (estabelecimentos e matrículas) e Universidades (estabelecimentos)

	2003		2010	
	Nº de escolas	Nº de matriculados	Nº de escolas	Nº de matriculados
Nível tecnológico	140	160.000	354	500.000
Superior	Nº de campi	Nº de universidades	Nº de campi	Nº de universidades
	148	46	282	59

Fonte: INEP/MEC

Tabela 2 - Destinação de recursos

Total de investimento	2003	2010
		19 bilhões de reais

Fonte: Relatório Setorial: ENSINO SUPERIOR: ENSINO E EXTENSÃO
Relator: Senador Antonio Carlos Valadares.

⁸ Por se tratarem de políticas públicas da alçada do governo federal, nos detivemos apenas nesse setor de universidades, não considerando as estaduais e municipais.

Conforme o Censo da Educação Superior de 2005, o Brasil contava com 176 universidades, das quais 90 eram públicas, sendo 52 do sistema federal, 33 estaduais e 5 municipais. Nesse ano, o sistema público acolhia um total de 1.192.189 matrículas de graduação. O setor privado compreendia 1.934 instituições, dentre elas 86 universidades, com 3.260.967 matrículas de graduação. A cada ano têm ingressado 1.700.000 novos estudantes de graduação, na modalidade presencial, no sistema nacional de educação superior.

Tabela 3 – Universidades criadas a partir de 2003: região e vagas ofertadas

Região	Universidade (sigla)	No de vagas criadas por unidade*	Total por região
Norte	UFOPA	1.600	3.400
	UFT	1.500	
	UFRA	300	
Nordeste	UFRB	2.335	4.837
	UFERSA	1.712	
	UNIVASF	790	
Centro-Oeste	UFGD	1.090	1.090
Sudeste	UFABC	1.500	4.160
	UNIFAL	1.500	
	UFTM	640	
	UFVJM	520	
Sul	UFFS	2.100	6.050
	UNILA	300	
	UFCSPA	318	
	UNIPAMPA	2.100	
	UFTPR	1.232	
Total geral de vagas ofertadas			19.537

Fonte: INEP/MEC

* - vagas ofertadas nos períodos já com matrícula (a continuidade da oferta por ano aumentará o quantum final de vagas)

Tabela 4 – Total de investimentos projetados para o período 2008 a 2011 (REUNI)

Previsão de acréscimo orçamentário a partir do Decreto nº 096/2007 (valores em milhares de reais)					
Ano	2008	2009	2010	2011	2012
Investimento	305843	567671	593231	603232	
Custeio Pessoal	174157	564247	975707	1445707	1970205
Total	480000	1131918	1568938	3048939	1970205

Fonte: INEP/MEC

2. Internalização e regionalização

A política orientada em descentralizar e desconcentrar a oferta de vagas no ensino superior público federal no país. Cobre duas linhas mestras:

a) descentralizar em unidades da federação com instituições já consolidadas – através de aumento de vagas (REUNI) e multiplicação de campi; criação ou desdobramento de cursos já existentes rumo aos bacharelados e cursos noturnos; criação de novas unidades em regiões

com grande densidade populacional e baixa cobertura universitária de nível público; criação de novas unidades em regiões distantes e/ou com características sócio-culturais específicas com implantação, principalmente, de licenciaturas.

b) promover processo semelhante entre as regiões da federação, priorizando as regiões de fronteira, de *hinterland*, de integração e escoamento regional, ou ainda regiões portadoras de características sócio-culturais específicas.

3. Mecanismos de apoio e acolhimento - Políticas de financiamento ao aluno do ensino privado e ao amparo logístico e de acolhimento no ensino superior através do PROUNI, do REUNI e das políticas de ações afirmativas (reserva de vagas ou cotas).

À guisa de conclusões – ou algumas pistas para a pesquisa

Não há dúvida que algo se processa de maneira estrutural nas questões ligadas ao desenvolvimento via inovação e via educação. Mas algumas dúvidas também assaltam aqueles que se aproximam dessa análise, principalmente ao se levar em conta o resultado de médio e longo prazo da adoção dessas políticas (bem como seu cruzamento) e o objetivo que as move. Separamos aqui algumas questões para reflexão.

Quanto ao enfoque dado hoje às condições prioritárias de caráter prático nas políticas de P&D, de inovação, ficamos fortemente preocupados com a hegemonia da matriz tecnocientífica e de sua possível apropriação exclusivista pelo Mercado. No modelo de entrelaçamento entre a proposição de agenda pela CPC, mercado e estado, a diminuição do escopo dessa decisão, ao baixar à dimensão do imanente, a concertação dos interesses diversos não perde sua capacidade de transcendê-los? Grande parte da crítica inicial da utopia do esclarecimento pautava-se na dúvida sobre a capacidade dos indivíduos chegarem ao interesse “auto-esclarecido”. Claro é que a idéia é que não se tratam de indivíduos, mas de grupos sociais funcionais, dos quais as múltiplas lógicas (ou *epistemes*) em conflito produziriam uma síntese. Problema, qual desses atores opera *fora* do esquema racional instrumental?

Se os pesquisadores aprenderam a baixar o horizonte das utopias para o “reino do necessário”, se precisam mover-se na adequação feliz entre seus esforços e as expectativas *já presentes* (porque são a origem das demandas a serem respondidas), não são mais capazes – e nem deles se espera isso – que critiquem e procurem superar os sistema em outra direção. O Estado procura regular os conflitos entre CPC, empresas e cidadãos-consumidores. Também

no seu caso a redução da amplitude de suas ações produz impacto semelhante ao rapidamente demonstrado na comunidade acadêmica. Dos empresários não se pode esperar projetos de futuro – a não ser retrocedendo à tese dos *vícios privados, benefícios públicos*. Como imaginar soluções de futuro, implicando inclusive perdas para setores poderosos do conjunto social, que ultrapassem a barreira do “aqui agora”?

Quanto ao projeto educacional em curso no Brasil nos últimos anos, privilegiando a expansão no ensino superior federal, em três frentes: a expansão de vagas do REUNI, a criação de novas universidades em frentes regionais (em especial o modelo de fronteira e multi-campi) e a configuração de uma rede complementar de cunho técnico/profissionalizante na fronteira ensino médio/ensino técnico superior (UFTs, CEFETS), a hipótese aqui levantada é que nesta proposta alguns elementos são alinhados, produzindo uma configuração amarrada (porém contraditória) entre o problema da educação como “fator de produção”, como “bem público” e como “*empowerment policies*”.

Aqui o preocupante é a amarração feita. Diante da finalidade dessa expansão/reestruturação ser presidida por demandas práticas de cunho produtivo, não haveria uma contradição entre uma meta de cidadania (distribuição de fator estratégico, caro e escasso – conhecimento) como meio de aumento da autonomia e liberdade (nos moldes das teses de Amartya Sen) e a submissão desse modelo educacional ao primado da “profissionalização” (saber técnico com vistas ao mercado). O conjunto destas preocupações caminha no sentido de problematizar o alcance de longo prazo dessa política – tanto no campo da inovação quanto no desenvolvimento humano – diante de um modelo global de ensino e pesquisa: a) agendado em grande medida por demandas mercantil-competitivas e b) desenhado segundo o fluxo global da economia – portanto ignorando (ou reforçando) déficits e desequilíbrios para as sociedades periféricas.

Por último, nos angustia a aceitação sem críticas do modelo tecnocientífico em situação de periferia mal resolvida. Como afirmamos no início deste trabalho, esta alternativa pode ser positiva para sociedade em que a isonomia entre os atores e o tamanho das demandas sociais seja real. Para sociedades com fortes assimetrias sociais, econômica e políticas, ao que se some um déficit de recursos para superação desse quadro, talvez não. Nesta conjuntura, esvaziar a noção de um futuro procurado, de estabelecer atores ou instituições cuja tarefa seja garantir a manutenção da nação e entregar-se a inércia das várias e multiformes lógicas de mercado, pode ser perigoso e arriscado.

Referências Bibliográficas

- BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro – 1930/1964**. São Paulo: Contraponto, 2004.
- BRESSER- PEREIRA, Luiz Carlos. **Desenvolvimento e crise no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- CARDOSO, Fernando Henrique. **Autoritarismo e democratização**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.
- MANNHEIM, Karl. **Ideologia e utopia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.
- O'DONNELL, Guillermo. **Análise do autoritarismo burocrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.
- PECÁUT, Daniel. **Os intelectuais e a política no Brasil – entre o povo e a nação**. São Paulo: Ática, 1990.
- SICSÚ, João; CASTELAR, Armando (organizadores). **Sociedade e Economia: Estratégias de Crescimento e Desenvolvimento**. IPEA: Brasília, 2009.
- SCHUMPETER, Joseph A **A teoria do desenvolvimento econômico**. (Coleção Os Economistas). São Paulo: Abril Cultural, 1982.
- SOLA, Lourdes. **Idéias econômicas, decisões políticas**. São Paulo: EDUSP; FAPESP, 1998.