

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

Crise do capital e reforma da educação superior.

Ribeiro, Maria das Graças M.

Cita:

Ribeiro, Maria das Graças M. (2009). *Crise do capital e reforma da educação superior. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/2055>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Crise do capital e reforma da educação superior

Ribeiro, Maria das Graças M.

UFV/Brasil

mgrib@uol.com.br

Introdução

O mundo viveu, após a Segunda Guerra Mundial, uma fase excepcional de crescimento econômico. Os recordes de crescimento foram batidos em praticamente todos os países desenvolvidos, levando muitos analistas a supor, nos anos 1960, “que, de algum modo, tudo na economia iria para frente e para o alto eternamente” (Hobsbawm, 1995, p. 235).

O equilíbrio da “Era de Ouro” fora possível graças a um compromisso entre capital e trabalho, mediado pelo Estado, com base numa política de redistribuição dos ganhos gerados na produção, a qual contribuía para manter a estabilidade dos lucros. Desde o início, o consenso keynesiano constituiu-se como alvo de ataques dos liberais, que defendiam o mercado como regulador da economia. Até o início dos anos 1970, contudo, tais ataques não conseguiam ressonância. A partir de então, a explosão da crise foi solapando a legitimidade da política keynesiana, fortalecendo os defensores do livre mercado e suas críticas ao intervencionismo estatal. Simultaneamente, foi emergindo um pensamento de conteúdo neoconservador que atribuía às crescentes demandas

sociais dirigidas ao Estado e à sua incapacidade de atendê-las a responsabilidade sobre a crise. A partir de então, as relações entre o Estado e a sociedade civil foram redefinidas em diversos países, acabando por implicar uma redefinição do papel daquele na implementação de políticas sociais com fortes impactos sobre a educação superior.

A crise da economia capitalista

Ao final dos anos 1960, a deterioração da rentabilidade do capital foi tornando opaco o brilho da chamada “Era de Ouro”. As dificuldades então enfrentadas pelo capital expressavam contradições inerentes à própria dinâmica da acumulação capitalista. A tentativa de compensar a queda de rentabilidade no setor produtivo levou os capitais aí aplicados a buscar novas formas de valorização. Foi detonado então um novo modo de funcionamento do capitalismo, o “regime de acumulação financeirizada mundial”, o qual implicou transformações na composição orgânica do capital, aprofundando a taxa de exploração da força de trabalho (Chesnais 1995, p. 252).

Houve então uma hipertrofia da esfera financeira, para a qual contribuíram decisivamente medidas adotadas pela Inglaterra e pelos Estados Unidos, na virada para os anos 1980, quando forças conservadoras assumiram o controle do governo destes países. Não obstante tenha provocado a explosão da dívida federal americana, o governo de Ronald Reagan, junto com o de M. Thatcher, lançou-se numa cruzada em defesa da ortodoxia monetária e orçamentária, estimulando a adoção das chamadas políticas neoliberais em todo o mundo.

A crise do modo de produção capitalista já vinha sendo explicada por pensadores neoconservadores que punham a ênfase de suas análises na crítica à ação do Estado nos moldes keynesianos. Esses “*teóricos neoconservadores da crise*”, como a eles se refere Klaus Offe (1981), chamavam atenção, nos anos 1970, para os problemas decorrentes da defasagem entre as crescentes demandas sociais dirigidas ao Estado e sua incapacidade de atendê-las, pondo em pauta o problema da chamada (in)governabilidade ¹. Deste modo, no livro *The Crisis of Democracy*, que se constituía como um relatório encomendado pela Comissão Trilateral, Michel Crozier, Jogi Watanuki e Samuel Huntington apontavam três desafios básicos que estariam postos para os governos chamados democráticos:

a) os desafios contextuais que emergem do meio externo às democracias;

¹ Para os teóricos neoconservadores, governabilidade diz respeito ao equilíbrio entre as atividades governamentais e sua autoridade; habilidade dos governos para dirigir as sociedades que governam. Associado a este termo está o termo *governance*, entendido como capacidade do governo de implementar suas políticas. Chesnais (1997) entende *governance* como regulação.

b) os desafios constituídos com base nas mudanças que ocorreriam na distribuição internacional do poder econômico, político e militar, relacionados a problemas como inflação, segurança militar e ainda o desenvolvimento de uma “*cultura adversária*” entre os intelectuais, além dos desafios constituídos com base em mudanças ocorridas nos valores sociais;

c) o terceiro desafio teria um caráter intrínseco à viabilidade dos governos democráticos, implicando uma deslegitimação da autoridade política e de outras formas de autoridade, além de uma sobrecarga de demandas sobre o governo, excedendo a sua capacidade de resposta (Crozier et al.,1975).

No mesmo livro, Samuel Huntington afirmava que o renascimento do espírito democrático na América, nos anos 1960, fora marcado por uma tendência de desafio à autoridade das instituições políticas, sociais e econômicas, assim como pelo aumento da participação popular e da reemergência da idéia de igualdade. Os Estados Unidos e outras sociedades industrializadas viviam, a partir de então, um desafio: o aumento das expectativas do público em relação às ações do governo crescera muito mais do que a sua capacidade para atendê-las. Tal desafio decorria, segundo o autor, de um excesso de democracia, sendo, portanto, necessário limitá-la (Huntington,1975).

Em maio de 1975, a Comissão Trilateral promoveria, no Japão, um encontro, onde o relatório elaborado por Crozier, Huntington e Watanuki seria discutido. Naquela ocasião, Ralf Dahrendorf faria os pronunciamentos que abririam os debates sobre o estudo da governabilidade. De todo modo, foi somente no ano de 1979, também no Japão, que os governantes dos principais países capitalistas do mundo, reunidos na Cúpula do G-5, decidiram por uma mudança radical nos rumos das políticas públicas, abandonando a orientação keynesiana e adotando os preceitos monetaristas, elegendo como prioridade absoluta o combate à inflação (Plihon,1999).

No corpo das novas orientações não se colocava apenas a maximização da liberdade econômica, com a retirada do Estado da economia, mas a necessidade de rever os dispositivos institucionais da democracia, acreditando-se que uma hipertrofia dos direitos sociais e democráticos teria contribuído para gerar as condições para a ingovernabilidade. Colocava-se então a proposta de transferir para a esfera do mercado grande parte das expectativas da população em relação ao poder de intervenção do Estado.

Estas novas orientações nortearam as políticas de desregulamentação e privatização dos governos de M. Thatcher e de R. Reagan, na virada para os anos 1980. Quando estes detonaram as medidas

que acabaram por estabelecer um novo tipo de relação entre o Estado e a sociedade, o debate sobre a chamada (in)governabilidade já ganhara significativos espaços na mídia e nos meios acadêmicos.

A crise do capital e a reforma da educação superior

Com a configuração da crise do capitalismo, nos anos 1970, a acelerada expansão da educação superior ocorrida durante a chamada “Era de Ouro” começa a ser pensada como um problema. Os teóricos neoconservadores da crise identificam então na educação superior um dos pontos de fragilidade crítica e de ruptura potencial para as chamadas sociedades democráticas. Para estes, a enorme expansão da educação superior nestas sociedades poderia resultar numa superprodução de pessoas com educação superior em relação aos empregos disponíveis, o que poderia levar a frustrações e dificuldades aos que disputavam uma vaga no mercado de trabalho. Tais frustrações alimentariam uma “*cultura adversária*”, entre intelectuais e grupos afins, os quais, segundo os neoconservadores, investiam-se da prerrogativa de liderança, desafiando a autoridade e deslegitimando as instituições estabelecidas (Crozier *et al.*, 1975).

Os neoconservadores sugeriam então um planejamento educacional, de acordo com as metas econômicas e políticas existentes, recomendando que se baixassem as expectativas de emprego dos que recebiam educação de nível superior ou se redesenhassem os programas das instituições que ofereciam este nível de ensino. Não há como ignorar tais recomendações ao se analisar o rumo que tomaram os sistemas de educação superior, em quase todos os países do mundo, a partir dos anos 1980.

No Brasil, os anos 1980 ficaram associados à luta pela democracia. A chamada “transição democrática” se fez, contudo, num cenário de crise econômica. O agravamento desta crise coincidiu com a promulgação da nova Constituição Federal. A partir do início dos anos 1990, no entanto, os direitos sociais ali inscritos constituíram-se alvos de muitos ataques. Não obstante o regime autoritário tenha desmantelado, em grande medida, as conquistas sociais dos trabalhadores brasileiros, os ataques ao ideário keynesiano começaram a ecoar no Brasil, a partir do mesmo período, sob a forma de críticas ao chamado Estado Nacional-Desenvolvimentista.

Neste contexto, o Brasil tornou-se objeto de pressão das agências financeiras internacionais no sentido da fixação de uma política de contenção dos gastos públicos e de reformas que levassem ao “enxugamento” do Estado. O tema da (in)governabilidade foi então introduzido nos debates,

recebendo, contudo, maior atenção a partir dos anos 1990, particularmente quando Fernando Henrique Cardoso assumiu a Presidência da República.

Num dos seus primeiros atos na Presidência, Cardoso criou o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), nomeando para sua direção o economista de perfil conservador Luiz Carlos Bresser Pereira.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, documento norteador das ações do novo ministério, abordava a crise do Estado, atribuindo-lhe, na mesma linha dos autores neoconservadores, a responsabilidade pelos graves problemas econômicos; assim como defendia a redefinição do seu papel com base na justificativa de que o mesmo já não conseguia “*atender com eficiência a sobrecarga de demandas a ele dirigidas, sobretudo na área social*” (1995, p.9).

Bresser Pereira defendia a reforma administrativa chamando atenção para as demandas dos cidadãos sobre o Estado, considerando que aqueles tendem a exigir muito mais do que este pode oferecer, havendo uma lacuna (*gap*) que estaria na origem não apenas da crise fiscal, mas da crise de governabilidade (Bresser Pereira, 1997).

Citando Huntington, Bresser Pereira (1997) afirmava que a garantia dos direitos sociais pelo Estado do Bem-Estar e o papel assumido pelo Estado na promoção do crescimento econômico, tornaram evidente o seu caráter republicano, implicando, a cobiça de indivíduos e de grupos desejosos de submetê-lo a seus interesses especiais (*rent-seeking*)².

À frente do MARE e dando início à reforma da administração pública brasileira, Bresser Pereira pôs em pauta a reforma da universidade. Assim, no bojo do projeto da reforma administrativa estava a transformação do estatuto jurídico das universidades públicas federais, que passariam de instituições de regime especial a “Organizações Sociais”. Seus recursos materiais, de pessoal e financeiros seriam então providos por um “contrato de gestão”, que definiria metas e indicadores de desempenho a serem alcançados.

Bresser Pereira revelou, inúmeras vezes, sua inspiração na experiência conservadora britânica que adotou para o serviço público a chamada “administração gerencial”, baseada na descentralização e nos chamados “contratos de gestão”. Instituições como universidades foram, neste processo,

² Para Bresser Pereira, seriam objetivos da Reforma do Estado, na América Latina, a governabilidade (legitimidade do governo “assegurada por instituições políticas capazes de representar e intermediar interesses setoriais legítimos”) e a governança (“capacidade financeira e administrativa” do Estado “para executar as políticas decididas pelo governo”) (Bresser Pereira, 1998, p.97).

transformadas em “organizações quase não-governamentais” ou, na sigla formada pelas iniciais do nome original em inglês, *QUANGOS*, isto é, “*quasi non-governmental organizations*”, as quais, segundo ele, não têm fins lucrativos, não contam, em seus quadros, com funcionários públicos e, não obstante estejam livres do controle formal do Estado, são incluídas no orçamento público (Bresser Pereira,1997).

Em face da resistência apresentada pela comunidade acadêmica à proposta do MARE, Fernando Henrique Cardoso assumiu a preservação do caráter público das universidades federais.

Ao negociar a sua reeleição à Presidência da República, em 1998, Cardoso recompôs a sua base de apoio, imprimindo-lhe um perfil ainda mais conservador. Deste modo, no início de 1999, a antiga proposta do MARE para as universidades federais foi, de certo modo, incorporada pelo próprio MEC. Este apresentava então uma proposta de autonomia institucional, mediante um “contrato de desenvolvimento institucional” que poderia ampliar a autonomia das universidades federais, desde que estas fizessem opção pelo mesmo. Tal contrato encontraria, de acordo com o MEC, “plena afinidade” com a lei n.9637/98 “que dispõe sobre as organizações sociais”.

A preocupação dos formuladores da política de Cardoso para a educação superior dizia respeito, de um lado, aos elevados custos da pesquisa nas universidades federais, de outro, à ação dos docentes destas instituições como grupo de pressão. Para o primeiro problema, defendiam a busca de outras formas de organização institucional afora a organização universitária. Neste sentido, o poder executivo editou, em 1997, o decreto n.2207, o qual, além de reconhecer e estimular a diversificação das instituições de ensino superior no país, rompeu com toda uma tradição que apontava a universidade como modelo de organização a ser alcançado. Quanto ao segundo problema, os *policy makers* acusavam os professores universitários de “*rent seeking*” e apontavam a universidade pública brasileira como um dos principais *locus* dos grupos de pressão, cuja existência era denunciada nas análises neoconservadoras dos trilateralistas (Schwartzman & Klein,1993, p.25).

Com a posse de Luís Inácio da Silva, o Lula, na Presidência da República, em 2003, os intelectuais neoconservadores responsáveis pela política educacional de Cardoso saíram de cena. Não obstante, Lula tenha sido eleito, em 2002, com o apoio popular, o seu governo também conta com uma composição política que inclui segmentos da ala mais conservadora da política brasileira.

Quanto à educação superior, Lula anunciou em seus primeiros dias de governo a intenção de realizar uma reforma universitária. Não obstante o grande destaque dado pela mídia ao debate

sobre os problemas do ensino superior no país, somente em seu segundo ano de governo, Lula deu início às primeiras medidas para o setor; entre elas a criação do SINAES, que fazia alguns ajustes à política de avaliação institucional implementada no governo anterior, e o Programa Universidade Para Todos (PROUNI), o qual foi aprovado com grande polêmica. O PROUNI instituiu bolsas de estudo com base em cotas étnicas e para egressos de escolas públicas, para estudantes de família de baixa renda, nas instituições privadas de educação superior, que as oferecessem em troca de isenção fiscal em impostos.

A proposta de reforma da educação superior somente apareceria sistematizada no final do ano de 2004. A enorme polêmica gerada com a apresentação da mesma, em vários segmentos da sociedade – do sindicato docente aos órgãos representativos do setor privado de ensino – levou o governo a uma nova versão da proposta. Esta também sofreu vários ataques dos mais diversos segmentos, de modo que o governo elaborou uma terceira versão encaminhada, em 2006, como anteprojeto de Lei Orgânica da Educação Superior ao poder legislativo, onde recebeu mais de uma centena de emendas e onde permanece desde então em exame.

Enquanto o anteprojeto hiberna no Congresso Nacional, Fernando Hadad, Ministro da Educação, revogou mais de cem portarias do MEC, a maioria editada anteriormente ao governo de Lula, e encaminhou à Presidência da República uma proposta, que aprovada como decreto n.6096, antecipou várias disposições contidas no anteprojeto. Na verdade, o decreto n. 6096 aprovou o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). Este induziu as universidades federais a aumentar o número de vagas, preferencialmente dando ênfase a cursos baseados em “novas tecnologias educacionais” e diversificando os cursos de graduação com base em currículos mais flexíveis, que possibilitem sua conclusão com menor duração.

Enquanto o REUNI vem sendo implementado, o governo vem expandindo significativamente o número de universidades federais, não propriamente pela criação de novas instituições, mas principalmente pelo desdobramento de instituições já existentes.

O que marca a política para a educação superior do governo Lula é a expansão desordenada do sistema como aconteceu no governo Cardoso. Há, contudo, uma grande diferença: enquanto o último estimulou a expansão do setor privado de ensino, que cresceu, na década de 1990, de forma desordenada, com o governo Lula, além do setor privado, o próprio setor federal de ensino se

expande desordenadamente. O discurso em ambos os casos tem sido o mesmo – elevar a baixíssima taxa de escolaridade no que toca ao ensino superior no Brasil.

A questão da (in)governabilidade também não foi completamente abandonada pelo governo Lula ao tratar da educação superior. Se por um lado, Lula expande o setor federal de ensino, com o PROUNI, também desloca para o mercado parte das demandas sobre o Estado no que diz respeito à oferta de educação superior.

Não obstante não haja quadros de grande expressão acadêmica na área educacional do governo Lula e não mais se fale em *rent-seeking*, o redesenho do sistema de educação superior vem se consolidando. Isto se faz particularmente pela reconfiguração interna às universidades federais para acomodar cursos dos mais diversos tipos, de modo a garantir a ampliação da oferta de vagas, mas também principalmente para atender demandas do mercado. Tal ação vem ao encontro das recomendações dos neoconservadores no sentido de redesenhar os sistemas de ensino superior de modo a baixar as expectativas dos potenciais descontentes que descarregariam suas frustrações na forma de crítica social, tornando-se ameaçadores às chamadas sociedades democráticas.

Considerações Finais

Com a crise de acumulação capitalista, a partir do início dos anos 1970, foi se fortalecendo um discurso que pregava a importância de uma hierarquia de legitimidade das despesas públicas. Para o pensamento neoconservador comprometido com a recomposição da ordem nas chamadas sociedades democráticas não bastava pensar em formas de limitar as despesas sociais do Estado. Era preciso enfrentar os desafios postos pelo próprio desenvolvimento das sociedades capitalistas na sua dimensão social e política. Esta dupla preocupação pôs em pauta a educação superior, não só na perspectiva de seus gastos, mas também do seu modo de funcionamento.

Evidentemente, as reformas na educação superior, em todo o mundo, a partir do final do século XX, foram condicionadas pelos matizes nacionais e pela correlação de forças configuradas no campo social em cada país. No Brasil, o fio da meada que orientou a reforma tece os seus desdobramentos. Não me refiro à ampliação dos ganhos privados no setor, pois já é significativa a literatura que procura demonstrar como a reforma da universidade brasileira vem, em grande medida, propiciar o alargamento dos lucros das empresas educacionais. Chamo atenção para um processo de reconfiguração do sistema de educação superior que vai para além de seus problemas de financiamento, dizendo respeito à tentativa de evitar a ruptura da ordem social.

Os elevados índices de desemprego e de criminalidade na América Latina constituem uma preocupação que tem marcado o discurso de nossas autoridades governamentais e de representantes de organismos multilaterais. Face a esta preocupação, vem se colocando ênfase na política de inclusão social, principalmente pela via educacional.

Se até o governo Cardoso apontava-se o papel determinante do ensino elementar no combate à exclusão social, no governo Lula, também é convocado para esta cruzada o ensino superior. Neste quadro, parece que vai se atribuindo à educação superior a função de criar a ilusão de igualdade de oportunidades no sentido de legitimar as profundas desigualdades sociais existentes.

Referências Bibliográficas

- o BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. (1995). *Plano diretor da do Estado*. Brasília.
- o BRESSER PEREIRA, L.C. (1997). Estratégia e estrutura para um novo Estado. *Revista do Serviço Público*. Brasília, 1, pp. 5-22.
- o CHESNAIS, François. (1996). *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã.
- o CROZIER, M. et al. (1975). *The crisis of democracy: report on the governability of democracies to the trilateral comission*. New York: University Press.
- o HOBBSBAWM, Eric (1995). *Era dos extremos. O breve século XX. 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras.
- o OFF, Klaus (1981). "Ingovernabilidad". El renacimiento de las teorías conservadoras. *Revista Mexicana de Sociologia*. Mexico, nº. extraordinario, pp.1847-1865.
- o RIBEIRO, Maria das Graças M. (2002). *Educação superior brasileira: reforma e diversificação institucional*. Bragança Paulista: Editora da Universidade São Francisco.
- o SCHWARTZMAN, S.. & KLEIN, L.(1993). Higher education policies in Brazil: 1970-90. *Higher Education*. Kluwer Academic Publishers. 25, n.1, January, 1993, pp.21-34.