

ALEXANDRE AGUIAR DOS SANTOS

**AS CONSEQUÊNCIAS DO CAPITALISMO DEPENDENTE NO ENSINO
SUPERIOR BRASILEIRO**

Florianópolis (SC), junho de 1999

ALEXANDRE AGUIAR DOS SANTOS

AS CONSEQUÊNCIAS DO CAPITALISMO DEPENDENTE NO ENSINO
SUPERIOR BRASILEIRO

Dissertação apresentada no Curso De Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito à obtenção do título de Mestre em Ciências Humanas - Especialidade Direito. Orientadora: Prof. Dra. Olga Maria B. Aguiar de Oliveira.

Florianópolis (SC), junho de 1999.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

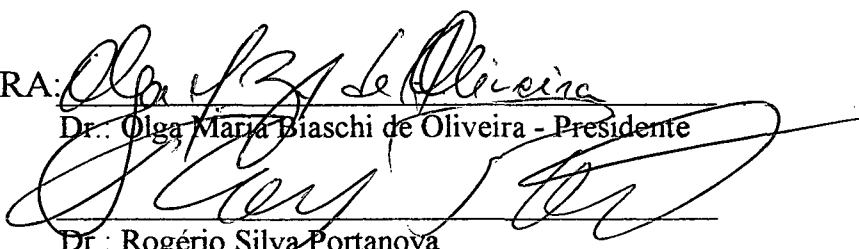
A COMISSÃO EXAMINADORA, ABAIXO-ASSINADA, APROVA A
DISSERTAÇÃO: AS CONSEQUÊNCIAS DO CAPITALISMO
DEPENDENTE NO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO.

ELABORADA POR

ALEXANDRE AGUIAR DOS SANTOS

COMO REQUISITO PARCIAL PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE
MESTRE EM DIREITO

COMISSÃO EXAMINADORA:

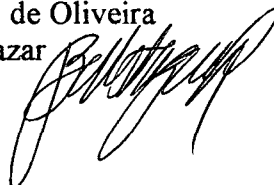

Dr.: Olga Maria Biaschi de Oliveira - Presidente

Dr.: Rogério Silva Portanova

Dr.: Maria da Graça Nóbrega Bolmann

Dr.: Edmundo de Arruda Lima

Prof. Orientadora: Dra. Olga Maria Biaschi de Oliveira
Coordenador do Curso: Ubaldo Cesar Baltazar



DEDICATÓRIA

O presente trabalho é dedicado a memória de Manoel Alves Ribeiro (Seu Mimo), grande amigo e camarada que sempre estimulou e manteve acesa a chama da luta comunista e revolucionária.

AGRADECIMENTOS

Ao pensar em fazer os agradecimentos aos contribuintes diretos e indiretos do presente trabalho, sinto a necessidade de assumir a impossibilidade de nomear a todos. Necessariamente, me atendo as principais pessoas que me levaram ao Mestrado em Direito, em especial minha companheira Lucinéia, nossa filha Iolanda Maria e as pessoas próximas, familiares e amigos, que foram compreensivos nas ausências e na colaboração em momentos difíceis; aos professores e servidores do Centro de Ciências Jurídicas da UFSC, em especial aos integrantes do Curso de Pós- Graduação em Direito, que abriram as portas da investigação acadêmica e os horizontes decorrentes desta atividade. Um agradecimento especial para minha orientadora professora Olga e ao coordenador da pós graduação prof. Ubaldo.

SUMÁRIO

DEDICATÓRIA	1
AGRADECIMENTOS	2
RESUMO	4
INTRODUÇÃO	8
CAPÍTULO I – As metamorfoses do capitalismo e o desenvolvimento dependente do Brasil	14
1.1. – As mudanças das relações capitalistas de produção.	14
1.2. – Desenvolvimento combinado e desigual da sociedade brasileira.	19
1.3. – A transição brasileira do capitalismo competitivo ao capitalismo monopolista.	24
1.4. – A transnacionalização do capitalismo dependente no Brasil.	27
1.5. – Estado versus mercado: os neoliberais no poder.	30
1.6. – O caráter autocrático dos estratos dominantes da classe dirigente.	33
CAPÍTULO II – O desenvolvimento do ensino superior no Brasil	38
2.1. – Um breve histórico.....	38
2.2. – A reforma universitária de 60.	41
2.3. – A constituição inacabada.	48
2.4. – O ensino superior público federal e a constituição de 1988.	54
2.5. – A política de organização do ensino superior.....	56
CAPÍTULO III – As ações governamentais de obstaculização do desenvolvimento auto-emancipatório do ensino superior público federal	61
3.1. – Reestruturação das instituições federais de ensino superior.	61
3.2. – As diretrizes do Banco Mundial para o ensino superior.....	63
3.3. – A LDB em sintonia com a dependência.....	68
3.3.1. – Controle do acesso a educação superior pelo Estado.	70
3.3.2. – Organização institucional com programas e metas diferentes.	72
3.3.3. – Expansão da rede de instituições privadas.....	74
3.3.4. – Mensalidades.....	75
3.3.5. – Recursos públicos para o crédito educativo.....	76
3.3.6. – Contratos de gestão (organizações sociais).	77
3.3.7. – Autonomia financeira: nem administrativa, nem didático-pedagógica.....	80
3.4. – O conteúdo antinacional do ensino superior.	84
3.5. – A forma antidemocrática do ensino superior.....	89
CONSIDERAÇÕES FINAIS	94
ANEXOS	99
ANEXO 1.....	99
ANEXO 2.....	102
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	103

RESUMO

As instituições de educação superior integram o rol das instituições – chave da sociedade moderna. Ao procedermos a análise de seus aspectos determinantes, somos levados a estudar a sociedade moderna em seus aspectos fundantes. Neste sentido o estudo das instituições de nível superior deve ser procedido de uma compreensão do desenvolvimento econômico contemporâneo.

A formação econômica hegemônica na modernidade está associada ao desenvolvimento do capitalismo e de suas metamorfoses presenciadas nos últimos séculos do milênio. O modo de produção capitalista apresenta diferentes “fases” de desenvolvimento, passando do capitalismo competitivo para o monopolista, este se metamorfoseia em capitalismo monopolista de Estado e em imperialismo.

Estas transformações não ocorrem de forma semelhante em todas as nações, ao contrário, se estabelece um desenvolvimento desigual e combinado onde diferentes formas de desenvolvimento convivem num mesmo espaço, e ao mesmo tempo muito avançadas e muito atrasadas. Este desenvolvimento desigual vai caracterizar a formação econômica capitalista brasileira como tardia e dependente das nações imperialistas, em especial dos EUA.

Estas características econômicas terão profunda influência sobre o desenvolvimento da educação nacional, em especial a de nível superior, que será condicionada por um processo de manutenção da estrutura colonial e senhorial de privilégios sociais, onde as ações do estado brasileiro são voltados, única e exclusivamente, para a satisfação das necessidades dos estratos dominantes. Este processo de manutenção dos privilégios passa por transformações significativas a partir da década de trinta, onde vamos encontrar o primeiro embrião de universidade do Brasil, a USP. Porém, este processo tem como momento marcante os anos sessenta, com o movimento de reforma universitária e a reorganização, pela ditadura, do ensino superior, dando as bases para o desenvolvimento das universidades federais e para a expansão do ensino superior privado.

O golpe de 64 consolida a formação monopolista na economia brasileira e o aprofundamento da dependência. Estes aspectos refletirão nas instituições de nível

superior, que evidenciarão grande crescimento do setor privado e um desenvolvimento significativo da pesquisa nas instituições públicas.

O desgaste da ditadura leva ao processo constituinte que reafirma as bases de desenvolvimento da educação superior pautada na instituição universitária. Mas, decorrente de todo o processo constituinte, a Constituição Federal remete ao período pós-constitucional as definições objetivas da educação, em especial da superior.

A reorganização do ensino superior levada a cabo no período pós-constitucional até a atualidade, evidencia a implementação das proposições advindas do Banco Mundial, que implicam numa redução das atividades do Estado neste nível de ensino. Desta forma, as instituições públicas estão diante de restrições orçamentárias, que as obrigam a incorporar as medidas governamentais, alterando paulatinamente sua estrutura e seu caráter, apontando para uma formação acadêmica pautada no sucesso individual e nas necessidades do mercado.

Este perfil acadêmico, pretendido pelas mudanças em processo no ensino superior, desencadeiam um caráter antinacional e antidemocrático do egresso do nível superior. Isto se efetiva através do processo de incorporação institucional do procedimento antidemocrático e de uma formação vinculada a incorporação dos interesses exclusivamente do mercado, dominado pelo capital estrangeiro, no meio universitário.

RESUMEM

Las instituciones de educación superior integran el conjunto de las instituciones – llave de la sociedad moderna. Al proceder el análisis de sus aspectos determinantes, somos conducidos a analizar la sociedad moderna en sus aspectos de formación. En este sentido el estudio de las instituciones de nivel superior debe ser procedido de una comprensión del desarrollo económico contemporáneo.

La formación económica hegemónica en la modernidad está asociada al desarrollo del capitalismo y de sus metamorfosis presenciadas en los últimos siglos del milenio. El modo de producción capitalista presenta diferentes fases del desarrollo, pasando del capitalismo competitivo al monopolista, éste se transforma en capitalismo monopolista de estado y en imperialismo.

Estas transformaciones no ocurren de forma semejante en todas las naciones, al contrario, se establece un desarrollo desigual y combinado en que diferentes formas de desarrollo conviven en un mismo espacio, y al mismo tiempo muy evolucionadas y muy atrasadas. Este desarrollo desigual va a caracterizar la formación económica capitalista brasileña como tardía y dependiente de las naciones imperialistas, en especial de los EUA.

Estas características económicas tendrán profunda influencia sobre el desarrollo de la educación nacional, en especial la de nivel superior que será condicionada por un proceso de mantenimiento de la estructura colonial y señorial de privilegios sociales, donde las acciones del Estado brasileño son direccionadas única y exclusivamente para la satisfacción de las necesidades de los estratos dominantes. Este proceso de mantenimiento de los privilegios pasa por transformaciones significativas a partir de la década de treinta, donde vamos a encontrar el primer embrión de universidad en Brasil, la USP. Sin embargo, este proceso tiene como momento notable los años sesenta con el movimiento de reforma universitaria y la organización, por la dictadura del ensino superior, dando las bases para el desarrollo de las universidades federales y para la expansión del ensino superior privado.

El golpe de 64 consolida la formación monopolista en la economía brasileña y el crecimiento de la dependencia. Estos aspectos serán proyectados en las instituciones de

nivel, que evidenciarán el gran crecimiento del sector privado y un desarrollo significativo de la pesquisa en las instituciones públicas.

El desgaste de la dictadura lleva al proceso constituyente que reafirma las bases del desarrollo de la educación superior fundamentada en la institución universitaria. Pero, proveniente de todo el proceso constituyente, la Constitución Federal remite al periodo posconstitucional las definiciones objetivas de la educación, en especial de la superior.

Las reorganizaciones del ensino superior llevada a cabo en el periodo posconstitucional, hasta el momento evidencia una implementación de las proposiciones originarias del Banco Mundial, que implican en una reducción de las actividades del Estado en este nivel de ensino. De esta manera, las instituciones públicas están ante restricciones presupuestarias que las obligan a incorporar las medidas gubernamentales alterando paulatinamente su estructura y su carácter, señalando para una formación académica fundamentada en el suceso individual y en las necesidades del mercado.

Este perfil académico, pretendido por los cambios en proceso en el ensino superior, desencadenan un carácter antinacional y antidemocrático del egreso del nivel superior.

Esto se efectiva a través del proceso de incorporación institucional de métodos antidemocráticos y de una formación vinculada a la incorporación de los intereses exclusivamente del mercado, dominado por el capital extranjero, en el medio universitario.

INTRODUÇÃO

A investigação científica, voltada para o estudo e compreensão das instituições-chave de uma sociedade, mostra sua relevância social na medida em que apresenta um diagnóstico das instituições que compõem a sociedade contemporânea, possibilitando a prática social eficaz, quando esta pretende criticar, defender ou modificar tais formações sociais.

A análise das instituições sociais que julga-se mais adequada é aquela em que se delimita uma instituição específica dentro da sociedade, ou um número determinado de instituições, vinculando sua análise a sua história enquanto relação social determinada por diferentes aspectos no âmbito social. Rejeita-se de início o estabelecimento de conceitos, ou pré-determinações quanto ao caráter e o papel de cada instituição, em especial as de ensino superior, objeto do presente trabalho.

A história das instituições de ensino superior no Brasil indica que seu papel social apresenta metamorfoses, que são associadas as distintas estruturas que adquire na sociedade. Estas metamorfoses, possíveis de serem identificadas em momentos determinados ou no transcorrer de alguns anos, acompanham o desenvolvimento do regime de classes na sociedade brasileira. Assim ao nos determos sobre o ensino superior brasileiro faz-se mister uma análise de como se desenvolve o regime de classes em nossa sociedade, quais suas características determinantes.

A forma de desenvolvimento econômico da nação brasileira vai condicionar o desenvolvimento do regime de classes e por conseguinte o perfil das instituições de ensino superior. Numa sociedade colonial, onde a organização estatal está voltada para satisfação dos interesses colonizadores, as escolas superiores tinham um papel de formar os quadros para o aparelho estatal, pouco se preocupando com as necessidades do território colonizado. Esta é uma característica que não podemos olvidar no estudo das instituições de nível superior. Com o processo de independência, e posteriormente a República, esta condição apresenta alterações superficiais, fato evidenciado pelo parco desenvolvimento de escolas superiores e pela predominância no Estado dos interesses patrimonialistas dos senhores de escravos, que paulatinamente se convertem em classe burguesa dominante.

Com a “Revolução de 30”, tomada do poder político por Getúlio Vargas, a industrialização desencadeia-se rapidamente e com ela as mudanças na composição demográfica da nação. O Brasil inicia o processo de consolidação dos complexos urbano- industriais, e com eles novas necessidades. Ao lado da classe empresarial temos o operário como classe em crescimento e participação nas definições dos rumos da nação. O caráter elitista e autocrático do “Estado Novo” vem rapidamente ao palco da história, com o golpe de 37, obstaculizando a participação do operariado nos rumos da nação e com ele as demais classes sociais tradicionalmente excluídas do poder decisório dos caminhos da nação.

O desenvolvimento industrial gera contradições que ele próprio não consegue solucionar. A partir da década de trinta até a década de setenta temos um crescimento significativo das escolas superiores, cerca de 300%, mesmo assim, as escolas superiores apresentavam uma estrutura que impedia o desenvolvimento científico e tecnológico da nação brasileira, apresentava-se como uma instituição do passado colonial no presente industrial.

A oligarquia dominante incorpora seu passado colonial impedindo que o proletariado em crescimento participe das definições nacionais. Esta característica, associada ao processo, nos anos sessenta, de monopolização da economia, levaram os estratos dominantes a uma opção pelo “desenvolvimento com segurança”, deflagrando um movimento contra-revolucionário - antecipando-se as massas descontentes da sociedade brasileira - num golpe de estado. Ao se instaurar, em sessenta e quatro, a “República Institucional” consolida os interesses de desenvolvimento econômico e social dos estratos dominantes da burguesia associadas ao capital monopolista internacional.

O desenvolvimento das instituições de ensino superior é condicionado pelo comportamento das classes dominantes, onde os seus interesses refletem mudanças na estruturação das instituições. A formação das universidades conglomeradas, a organização hierárquica das instituições, tendo como modelo a organização empresarial, são algumas características do novo perfil do ensino superior.

As mudanças não ocorrem sem o protesto do meio acadêmico, este fato vai evidenciar que o ensino superior sofreu uma alteração na composição social da comunidade (professores e estudantes). As escolas superiores que serviam para a formação voltada para os interesses dominantes passa a receber egressos de outras classes, que manifestam seus interesses na educação superior. Estes segmentos, representantes de outras classes sociais, desencadeiam, sob a ditadura, um processo de manifestações de rua contra os interesses dominantes.

O protesto acadêmico- estudantil toma dimensões que põe em risco o “desenvolvimento com segurança” ao questionar nas ruas o caráter autocrático e opressor da “República Institucional”. Neste momento histórico, fica patente as conseqüências decorrentes do desenvolvimento do regime de classes na organização das instituições –chave de uma sociedade. A ditadura vê-se obrigada a efetivar uma reforma, mesmo que consentida, incorporando minimamente algumas bandeiras do protesto acadêmico, hegemonicamente estudantil: participação discente nos órgãos colegiados, fim da cátedra e outras medidas importantes no ensino superior.

A reforma universitária de 68 caracterizou-se como uma reforma consentida pela ditadura e dominada pelos seus interesses na medida em que incorporava, mesmo que parcialmente, algumas bandeiras do protesto estudantil, estabelecia mecanismos de controle institucional e restrições orçamentárias que obstaculizavam o desenvolvimento do ensino superior segundo as necessidades de auto-emancipação científica, tecnológica e cultural da nação brasileira. Já em 68 estão dadas as bases de compressão da rede de instituições públicas de nível superior, pautadas pelo desenvolvimento da instituição universitária e da expansão das instituições privadas de ensino superior, referenciadas no desenvolvimento de escolas isoladas.

A estes fatos se acrescenta que quinze dias após a sanção da Lei 5.540/68 (reforma universitária) se decreta o AI n.º 5 e com ele um dos períodos mais obscuros da história brasileira, onde o silêncio e a paz social foram impostas pela força e destruição, quase que total, das vozes contrárias aos interesses dominantes.

A ditadura militar passa a enfrentar problemas crescentes de insatisfação, decorrente da crise de 1972, que culmina na ação grevista do final dos anos setenta. A partir de então se gestiona a transição lenta, gradual e segura do governo militar para um governo civil. Este processo de transição aponta dois caminhos consecutivos e diferentes, um a luta por eleições diretas em 1985 e outro no processo constituinte. O primeiro foi frustrado pela aprovação da eleição indireta. O segundo se concretiza com a Assembléia Nacional Constituinte convocada em 1986.

A Constituinte foi o espelho das contradições sociais nacionais, e por conseqüência do desenvolvimento do regime de classes. Figurou no processo constituinte as marcas históricas do desenvolvimento autocrático do poder, onde os legítimos interesses dos de baixo não são constitucionalizados de forma efetiva, mas por dispositivos abstratos, remetendo ao período pós-constitucional a concretização, ou não, de tais interesses. Assim, a constitucionalização dos princípios norteadores do ensino superior apresentam-se, em alguns casos, de maneira abstrata

com possibilidades interpretativas diferenciadas, relegando ao período pós-constitucional a sua efetivação, ou não. Desta forma a Constituição de 1988 se caracteriza como uma obra inacabada.

É no período de regulamentação e reforma da Constituição que se estabelecerá o perfil do ensino superior. Este processo não é acompanhado pela inexistência do protesto acadêmico, ao contrário, organiza-se o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, que tem como objetivo agregar entidades populares para intervir na organização da educação nacional e por consequência do ensino superior. Com este objetivo o Fórum propõe, ainda em 1988, um projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Tal projeto é obstaculizado pelos interesses governistas que levam a cabo a aprovação, em dezembro de 1996, de uma LDB voltada aos interesses dominantes, sem inclusão das propostas populares contidas no projeto de 1988.

As medidas governamentais tomam forma e conteúdo claros a partir da publicação, em 1994, de um documento do Banco Mundial, "O ensino superior. Lições derivadas da experiência". Momentos após a publicação do documento do Banco Mundial toma posse no executivo federal o Presidente Fernando Henrique Cardoso, que passa a implementar as medidas propostas no documento do agente financeiro internacional.

O governo que se instaura a partir das eleições de 1994 se caracteriza como uma nova reorganização dos estratos dominantes e seus associados internacionais. Intensifica-se a subserviência aos ditames internacionais dos desígnios nacionais, agregado o fortalecimento da tradição autocrática do exercício do poder, onde os interesses das outras classes sociais, discordantes, não encontram reflexo. Ao contrário, aprofunda-se as desigualdades sociais sem precedentes na história nacional, caracterizando o governo de FHC como o mais anti-popular da república.

As medidas implementadas no ensino superior apresentam características de continuidade da política implementada pela ditadura, ampliando-se os cortes orçamentários da rede de instituições públicas, facilitando a organização de instituições privadas. Aprofunda-se a característica de um ensino elitizado, que abrange pouco mais de 1% da população nacional, e de formação pautada no sucesso individual dissociado das necessidades da nação.

A proposta de autonomia universitária apresentada pelo executivo federal aprofunda a política de restrições orçamentárias, retirando a responsabilidade da União com o pagamento de pessoal, criando carreiras diferenciadas dentro da rede de instituições federais de ensino superior (IFES), aprofundando as desigualdades já existentes entre as universidades, limitando recursos para o desenvolvimento científico e tecnológico, entre outras medidas de compressão da rede de

instituições públicas. A autonomia proposta pelo governo federal está em consonância com as propostas do Banco Mundial, e se apresenta como uma versão de autonomia restrita a gestão de recursos públicos insuficientes para a manutenção das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), determinando uma adequação na formação acadêmica.

A formação de nível superior é subordinada exclusivamente aos interesses do mercado, e este passa a ser o critério de organização e formação acadêmica. A competitividade e eficácia são justificativas para moldar o ensino superior em diferentes aspectos: a) a restrição da participação democrática de diferentes setores da comunidade, já que os critérios de formação são exclusivos do mercado, não sendo necessária a manifestação de outros interesses; b) formação de uma identidade nacional negativa, onde os acadêmicos incorporam de maneira crítica os dinamismos estrangeiros dominantes no mercado, reproduzindo um conhecimento associado aos interesses dos estratos dominantes e ampliando o abismo que separa o ensino superior da totalidade da nação brasileira.

A presente pesquisa foi elaborada com o intuito de trazer para o meio acadêmico uma visão sobre o desenvolvimento do ensino superior a partir de uma compreensão de elementos sociais determinantes, sem ter a pretensão de abordar todos os aspectos que se relacionam com estas instituições –chave, relacionando as questões que compreende-se como componentes de uma totalidade.

As instituições de ensino superior são compreendidas pela sua relação objetiva com a sociedade contemporânea, constituindo-se em instituições – chave que, inseridas nas contradições sociais, são dinâmicas, correspondendo aos processos históricos do regime de classe e das relações de produção hegemônicas na sociedade.

Faz-se imprescindível uma digressão no desenvolvimento econômico nacional, suas bases coloniais e a necessária diferenciação quanto ao desenvolvimento da economia nos países centrais, estabelecendo-se os nexos de desenvolvimento semelhantes e desiguais entre o regime de classes e as instituições –chave da sociedade brasileira.

A presente pesquisa tem como objetivo demonstrar que o ensino superior está condicionado ao desenvolvimento econômico, social e político do Brasil. No primeiro capítulo, descreve-se, em linhas gerais, as metamorfoses do sistema capitalista, em seu movimento universal, presenciado nas nações capitalistas; e se aborda o desenvolvimento econômico e social brasileiro caracterizado pela dependência dos países desenvolvidos.

Aborda-se, no capítulo seguinte, a relação entre o desenvolvimento do capitalismo no Brasil e as instituições de nível superior. Estas acompanham os ritmos históricos das metamorfoses econômicas, políticas e sociais do Brasil, desde a organização da primeira escola superior¹, passando do padrão nacional de escola superior para o paradigma universitário, consolidado no final dos anos sessenta e reafirmado na Constituição Federal de 1988.

No terceiro capítulo, são tratadas as medidas políticas de reorganização do ensino superior decorrente das propostas do Banco Mundial; sua recepção pelo executivo federal; as proposições de reforma dos dispositivos constitucionais e a regulamentação infra-constitucional, caracterizando-se em linhas gerais uma formação de nível superior antidemocrática e antinacional.

E por fim, anexamos ao trabalho um quadro comparativo entre o projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) do Fórum em Defesa da Escola Pública e a aprovada no Congresso Nacional (LDB DARCY-MEC), bem como a sinopse do documento do Banco Mundial, que apresenta as proposições do agente financeiro internacional para a reorganização do ensino pós-secundário nos países em desenvolvimento.

¹ “A transferência da sede do poder metropolitano para o Brasil, em 1808, e a emergência do Estado Nacional, pouco depois, geraram a necessidade de se modificar o ensino superior herdado da colônia, ou melhor, de se fundar todo um grau de ensino completamente distinto do anterior. O novo ensino superior nasceu sob o signo do Estado nacional, dentro ainda dos marcos da dependência cultural aos quais Portugal estava preso.

A partir de 1808, foram criados cursos e academias destinadas a formar burocratas para o Estado e especialistas na produção de bens simbólicos; como subproduto, formar profissionais liberais.” (CUNHA, Luiz Antônio. *A Universidade Temporã*. 2. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1980, p. 67).

CAPÍTULO I – As metamorfoses do capitalismo e o desenvolvimento dependente do Brasil.

1.1. – As mudanças das relações capitalistas de produção.

O desenvolvimento do modo de produção capitalista estabelece como matriz fundamental a extração da mais-valia, a concentração e centralização de riqueza. Estes aspectos determinam o desenvolvimento de diferentes formações capitalistas, que partindo de um desenvolvimento competitivo metamorfoseia-se em monopólio e este em capitalismo monopolista de estado.

As transformações internas do sistema ocorrem em ritmos e momentos históricos diferenciados segundo o desenvolvimento das forças produtivas de cada nação. Esta condição determina os movimentos desiguais de organização econômica, social e política das distintas nações no mundo.

As nações que conquistam um grau avançado de desenvolvimento das forças produtivas terminam por se constituírem em potências econômicas e a concentrar parcela significativa da riqueza mundial. Já as nações que apresentam, timidamente, um avanço nas forças produtivas, geralmente condicionado aos interesses das potências econômicas, terminam por constituir um bloco de países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, com participação minoritária na riqueza mundial.²

O mercado capitalista estabelece o relacionamento entre os diversos países e as diferenças existentes no desenvolvimento das forças produtivas. Esta relação, entre nações economicamente desiguais, termina por condicionar o desenvolvimento das nações periféricas aos interesses das nações centrais ou potências econômicas.

² “A distribuição geográfica das corporações reflete as habituais estruturas de poder na sociedade global: 435 das 500 transnacionais mais importantes - 87 por cento - pertencem aos países do grupo G-7. Delas, 151 são estadunidenses, 149 japonesas, 44 alemãs, 40 francesas, 33 britânicas, 11 italianas e 5 canadenses. Da América Latina se encontram 2 brasileiras, 2 mexicanas e 1 venezuelana na excelsa lista dos amos do mercado mundial” (CHOMSKY, Noam & DIETERICH, Heinz. La Sociedad Global - Educación, Mercado y Democracia. México: Contrapuntos, 1995, p. 50)

As metamorfoses da formação capitalista presenciada nos países desenvolvidos abrangem as nações periféricas de maneira peculiar. Articula-se, contraditoriamente nestas nações, desenvolvimento de determinados setores produtivos considerados avançados, com outros setores parcamente desenvolvidos.

“A desigualdade do ritmo, que é a lei mais geral do processo histórico, manifesta-se com o máximo de vigor e de complexidade nos destinos dos países atrasados. Sob o açoitado de necessidades exteriores, a vida retardatária é constringida a avançar por saltos. Desta lei universal da desigualdade dos ritmos decorre outra lei que, na falta de uma denominação mais apropriada, chamaremos lei do desenvolvimento combinado, no sentido da reaproximação de diversas etapas, da combinação de fases distintas, do amálgama de formas arcaicas com as mais modernas.”³

O desenvolvimento das forças produtivas de uma nação condiciona o desenvolvimento das demais relações de produção. O direito enquanto relação de produção pode ser identificado com o desenvolvimento das forças produtivas.

Ao analisar-se a obra de direito constitucional de CANOTILHO e MOREIRA⁴, pode-se estabelecer um paralelo entre o desenvolvimento dos direitos fundamentais e o desenvolvimento do capitalismo nos países centrais.

O século XIX, caracteriza os direitos fundamentais pela defesa dos interesses individuais perante o Estado, onde este último tinha um papel negativo frente ao indivíduo. Nas palavras de MOREIRA E CANOTILHO “*os direitos fundamentais são direitos dos indivíduos perante o Estado, direitos de defesa do cidadão contra o Estado, pelo que não tem qualquer dever activo quanto a realização efetiva dos direitos fundamentais, que permanecem como assunto exclusivamente individual, privado*”⁵.

Em grande parte do século XIX vivenciou-se o desenvolvimento do capitalismo da livre concorrência, a regulamentação das relações de produção eram desempenhadas, fundamentalmente, pelos diferentes capitalistas que concorriam entre si. Esta concorrência intra-capitalista não poderia sofrer interferência externa (estatal) dada a

³ TROTSKY, apud. LÖWY, Michael. A teoria do desenvolvimento desigual e combinado. In: Outubro. Revista do Instituto de Estudos Socialistas. São Paulo: Instituto de Estudos Socialistas, n.º 1, mai. 1998, p. 77

⁴ CANOTILHO, J. J. GOMES e MOREIRA, VITAL. Fundamentos da Constituição. Coimbra: Coimbra, 1991, p. 102.

⁵ CANOTILHO e MOREIRA. Idem, p. 101.

necessidade do desenvolvimento autônomo do capitalismo. Neste sentido, o direito apresenta-se como normas “*pré- estaduais, definindo um domínio de liberdade individual e social, na qual, é vedada qualquer ingerência do Estado, pelo que a substância e o conteúdo dos direitos, bem como a sua utilização, ficam fora da competência regulamentar dos órgãos estaduais*”.⁶

O desenvolvimento do capitalismo competitivo⁷ tem como pedra angular a propriedade privada dos meios de produção e a livre organização das forças produtivas, elementos que caracterizarão as instituições-chave da sociedade. Desta maneira “*na base de todas as liberdades estão o direito de propriedade privada e a liberdade de empresa, como pressupostos da autonomia e da independência dos indivíduos*.”⁸

O desenvolvimento econômico da época caracterizado pela competitividade, pelo fracionamento e pela produção autônoma de cada empresa, reduziram o papel do Estado à segurança das condições de desenvolvimento das forças produtivas. “*Os capitalistas aspiraram a serem inteiramente independentes, a serem independentes do Estado no sentido econômico. Era de praxe dizer-se que o Estado deve limitar-se ao papel de ‘guarda-noturno’*”.⁹

A ascensão capitalista da livre concorrência apresenta-se frágil em sua própria lógica. Em menos de meio século de hegemonia, eclodem na história as características negativas do sistema.

Durante a segunda metade do século XIX, a Europa presencia uma série de crises de super- produção, estas decorrentes da anarquia própria do desenvolvimento do sistema capitalista, em especial da formação competitiva. Como momento posterior a crise da livre concorrência, temos uma nova formação capitalista caracterizada por dois aspectos: a) primeiramente, o surgimento dos monopólios com a quebra generalizada dos capitalistas autônomos decorrente das distintas crises e com a incorporação de mercados e parques industriais falidos pelas indústrias mais resistentes, que consolidam o desenvolvimento do capitalismo monopolista no final do século passado¹⁰; b) posteriormente, a intervenção do Estado no desenvolvimento econômico,

⁶ CANOTILHO e MOREIRA. *Idem*,

⁷ O capitalismo competitivo é caracterizado pela livre concorrência, o fracionamento e pulverização das empresas capitalistas reduzem o papel econômico do Estado. (Cf. TREPILKOV, V. A Crise Geral do Capitalismo. Moscou, Progresso, 1982, p. 132).

⁸ CANOTILHO e MOREIRA. *Idem*, p. 102.

⁹ Cf. TREPILKOV. *Idem*, p. 132.

¹⁰ “Assim o resumo da história dos monopólios é o seguinte: 1) Décadas de 1860 e 1870, o grau superior, culminante, de desenvolvimento da livre concorrência. Os monopólios não constituem mais do que

impondo mecanismos de regulamentação das forças produtivas, garantindo e ampliando mercados para os monopólios, apropriando-se dos excessos produzidos, diminuindo os impactos das crises cíclicas do próprio sistema. O Estado como agente direto da regulamentação das relações sociais de produção monopolizadas caracteriza o capitalismo monopolista de Estado.

É durante a primeira grande guerra que os monopólios incorporam o Estado como mecanismo de desenvolvimento direto das forças produtivas. Este processo veio a tona com força e rapidez tão expressivos que muitos economistas e políticos da época não compreendiam o desenvolvimento e o prolongamento do conflito mundial. Nas palavras de LENIN *“a guerra imperialista acelerou e acentuou extraordinariamente o processo de transformação do capitalismo monopolista em capitalismo monopolista de Estado. A monstruosa opressão das massas trabalhadoras pelo Estado, que se funde cada vez mais estreitamente com as uniões onipotentes de capitalistas, torna-se cada vez mais monstruosa.”*¹¹

O capitalismo monopolista de Estado, que surge no primeiro quartel do século XX, vai desenvolver uma nova forma de regulamentação e reprodução das relações sociais de produção. A intervenção do Estado, nas nações centrais, está diretamente associada a hegemonia dos monopólios no âmbito econômico e as relações sociais de produção passam a exprimir os interesses monopolistas no Estado e por consequência no direito.

Concomitante ao processo de eclosão do capitalismo monopolista de Estado, temos na Rússia a revolução Bolchevique (1917) e na América Latina a revolução Mexicana (1910-1917), que constitucionalizaram direitos dos trabalhadores da cidade e do campo. Este arcabouço jurídico foi denominado de direitos sociais (fundamentais) e foram paulatinamente incorporados pelos diferentes países.

Os direitos fundamentais (sociais) apresentam formulações distintas entre os períodos de 1918/1939 e o período pós 45. No primeiro período, os Estados-nação europeus vão desencadear uma intervenção profunda nas mais amplas relações sociais,

germes quase imperceptíveis. 2) Depois da crise de 1873, longo período de desenvolvimento dos cartéis, os quais constituem ainda apenas uma exceção, não são ainda sólidos, representando ainda um fenômeno passageiro. 3) Acenso nos fins do século XIX e crise de 1900 a 1903: os cartéis passam a ser uma das bases de toda a vida econômica. O capitalismo transformou-se em imperialismo.” (LENIN, Vladimir Ilitch. Imperialismo, fase superior do capitalismo. In.: Obras Escolhidas. 3. ed., São Paulo: Alfa-Omega, tomo 1, 1986, p. 591)

¹¹ LENIN, Vladimir Ilitch. O estado e a revolução. In.: Obras Escolhidas. 3. ed., São Paulo: Alfa-Omega, tomo 2, 1986, p. 223.

onde os “direitos fundamentais constituem uma unidade essencial com deveres fundamentais de natureza jurídica ou cívica, quer perante os outros cidadãos, quer perante a coletividade; (...) não são exclusivo dos indivíduos, antes, cabem também e ao mesmo título às entidades coletivas e organizações sociais;”¹²

É esta concepção que norteia o conteúdo da carta do trabalho da Itália de Mussolini, que se diferencia da originária das revoluções operárias, bem como também do período posterior a segunda grande guerra.

As declarações de direitos sociais decorrentes dos processos revolucionários, em especial a realidade Russa e Mexicana, evidenciam a conquista de garantias das classes proletária e camponesa na organização de um Estado voltado para a satisfação dos anseios daqueles que vivem do seu trabalho.

Já os direitos sociais decorrentes do período pós 45 (com a derrota das nações fascistas e nazistas) apresentam uma nova concepção das garantias sociais que buscou uma intervenção estatal mais eqüitativa. A participação popular e a democracia seriam as metas dos Estados Ocidentais, com a implementação da teoria Keynesiana. A concepção de direito social do “estado de bem-estar-social” (*Welfare State*) é mais próxima de uma perspectiva eqüitativa do que as intenções do nacional socialismo. Os direitos fundamentais decorrentes são:

“direitos às condições materiais do seu exercício, são também direitos positivos a prestação da coletividade e do Estado, de modo a torná-los efetivos (...) os direitos sociais (ao trabalho, à saúde, à habitação, à educação) são também direitos de liberdade e, mesmo, os primeiros direitos de liberdades, como meios de libertação da fome, da miséria, da doença, da ignorância, enfim da libertação da necessidade (...) os direitos fundamentais têm não apenas uma função pessoal e individual, mas também uma função objetiva como elementos do Estado democrático e como via da transformação social;...”¹³

A concepção supra mencionada está diretamente associada ao desenvolvimento do capitalismo monopolista de Estado nos países europeus, com a política de “bem estar social”.

¹² CANOTILHO E MOREIRA. *Idem*, p. 103.

¹³ CANOTILHO e MOREIRA. *Idem*, p. 103.

Ao verificar-se o desenvolvimento nos países periféricos – em desenvolvimento ou subdesenvolvidos, também chamados de “países emergentes” ou terceiro mundo – que constituem a expressiva maioria das nações onde habitam 80% da população mundial, uma concepção de direito social não apresenta necessariamente as mesmas feições do desenvolvimento do ordenamento jurídico dos países centrais, mais especificamente europeus.

Desta forma, a análise da realidade dos países subdesenvolvidos deve considerar as especificidades próprias do desenvolvimento de suas relações de produção, que apresentam diferenciações segundo a população nacional, região no mundo, regime de governo e organização jurídica. Neste sentido, não propõe-se desenvolver uma teoria sobre o direito social “terceiro- mundista”, mas analisar o desenvolvimento de um perfil do direito social à luz do estudo da realidade brasileira, ou melhor, das linhas mestras do desenvolvimento econômico nacional, historicizado e compreendido como uma metamorfose das relações sociais de produção de tipo capitalista.

1.2. – Desenvolvimento combinado e desigual da sociedade brasileira.

O processo histórico, sociocultural e econômico de desenvolvimento da sociedade brasileira tem como origem marcante a colonização do continente americano pelos países europeus. O fato do Brasil se constituir colônia de Portugal é determinante para o seu desenvolvimento futuro, porém apenas este fato não justificaria que outras colônias tivessem um processo econômico totalmente diferente, como os Estados Unidos da América ou o Canadá.

Apesar de serem colônias, estes países lograram um desenvolvimento social muito diferenciado do Brasil, fato que impõe um necessário aprofundamento na análise das relações sociais que determinam o desenvolvimento ou subdesenvolvimento brasileiro.

A diferenciação necessária entre o desenvolvimento das colônias da América está justamente na implantação do mercado capitalista, e da industrialização concomitante do país. Neste sentido, a sociedade colonial obstaculizava e subordinava o desenvolvimento econômico da colônia, bem como o surgimento do Estado-nação.

Nas colônias a independência e a sua constituição, ou não, em neocolônia é o primeiro passo para a implementação do mercado capitalista. Porém, a relação entre a independência e implementação do mercado capitalista segue dinâmicas próprias dentre as diferentes colônias européias. A forma como se consolidou a independência de cada uma das colônias é marcante para o futuro pós-colonial. Basta lembrar que enquanto os Estados Unidos desencadeava uma guerra civil pela implementação do trabalho livre, e conseqüente fim da escravatura em meados do século passado, o Brasil adia a criação do mercado da força de trabalho livre, abolindo a escravatura definitivamente em 1888.

A resistência escravocrata, da dominação senhorial no Brasil, vai condicionar o parco desenvolvimento do capitalismo competitivo durante o século passado, determinando no âmbito das relações de poder uma sociedade estamental, formada por castas, onde o regime de classes¹⁴ mantêm-se condicionado ao regime colonial. *“Em uma sociedade organizada em castas e estamentos, que conseguia preservar e fortalecer seu padrão de equilíbrio e de desenvolvimento, os focos de tensão social mais importantes para a continuidade da ordem estabelecida localizavam-se nas posições dos estratos privilegiados e dominantes”*¹⁵.

Os agentes históricos da implementação do mercado capitalista eram justamente estes estratos privilegiados e dominantes, que tinham seus interesses fundados na tradição colonial e escravista. Assim se processa, no Brasil, uma adequação contraditória entre os dinamismos do mercado capitalista e dos interesses senhoriais. Esta contradição se equaciona latentemente diante da dominação neocolonial desempenhada pelos países Europeus, em especial pela Inglaterra, que termina por conjugar a estrutura colonial agro-exportadora com a formação de uma economia capitalista dependente, *“o meio pelo qual a sociedade protegia, através da posição do seu agente econômico privilegiado, a sua única fonte básica de produção de riqueza”*¹⁶

¹⁴ O Regime de Classes está diretamente associado as relações econômicas, políticas e culturais que se estabelecem ente as diferentes classes da sociedade. A vitalidade do Regime de Classes está no reconhecimento menor ou maior por parte das classes dominantes (proprietárias) da importância do mercado da força de trabalho livre e o conseqüente desenvolvimento do proletariado, enquanto componente fundamental do desenvolvimento econômico nacional.

¹⁵ FERNANDES, Florestan. A Revolução Burguesa no Brasil. 3. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987. p. 153.

¹⁶ FERNANDES, F. Idem, p. 156.

O agente econômico privilegiado, os senhores de escravos, após a independência fortalece sobremaneira a relação social entre castas e estamentos, tipicamente coloniais, combinando a dominação patrimonialista com a dominação burocrática no Estado.

O período posterior a independência é caracterizado pela dominação de um pequeno grupo de privilegiados no topo da sociedade, entre os estamentos senhoriais e intermediários, estes incorporados a lógica senhorial, que se incrustavam nas estruturas de poder social, em especial no Estado. Do outro lado, a maioria da população forma os estratos inferiores, hegemonicamente de escravos, sem possibilidades de intervenção nas estruturas de poder dominantes.

O desenvolvimento do capitalismo numa sociedade estamental torna-se possível diante da condição de neocolônia, implicando necessariamente num capitalismo dependente, sem capacidade de auto-emancipação e impossibilitado a ruptura com a sociedade senhorial.

“A ela se prende, aparentemente, a baixa vitalidade do regime de classes para pressionar o desenvolvimento econômico capitalista. O horizonte cultural orienta o comportamento econômico capitalista mais para a realização do privilégio (ao velho estilo), que para a conquista do poder econômico, social e político autônomo, o que explica a identificação com o capitalismo dependente e a persistência de complexos econômicos semicoloniais (na verdade pré-capitalista ou subcapitalista).”¹⁷

Assim, no Brasil, não ocorre uma ruptura entre o desenvolvimento colonial e o desenvolvimento do mercado capitalista. Mas uma rotação do desenvolvimento da forma colonial para a neocolonial e posteriormente para um capitalismo subdesenvolvido e dependente.

A abolição e a República não terminam com esta rotação, mas dinamizam o processo de dominação estamental. “*A Primeira República preservou as condições que permitiam, sob o Império, a coexistência de ‘duas Nações’, a que se incorporava a ordem civil (a rala minoria, que realmente constituía uma ‘nação de mais iguais’), e a*

¹⁷ FERNANDES, F. Idem, p. 167

que estava dela excluída, de modo parcial ou total (a grande maioria, de quatro quintos ou mais, que constituía a 'nação real')."¹⁸

Este dinamismo histórico, econômico, sociocultural e político condicionava a elaboração jurídica da época em que até o final do primeiro quartel deste século evidencia uma parca legislação social, onde as manifestações dos debaixo eram consideradas como "caso de polícia". Longe da paz pretendida, a Primeira República enfrentou uma infinidade de conflitos sociais decorrente das contradições da implementação capitalista competitiva e a manutenção dos privilégios. Este problema se equacionava diante da perversa combinação entre a tradição colonial e neocolonial com a implementação do capitalismo no Brasil, onde o "velho" e o "novo" se fundem. *"À oligarquia a preservação e a renovação das estruturas de poder, herdadas do passado, só interessavam como instrumento econômico e político: para garantir o desenvolvimento capitalista interno e sua própria hegemonia econômica, social e política. (...) o desenvolvimento desigual não afetava o controle oligárquico¹⁹ do poder, apenas estimulava a sua universalização"*²⁰. A oligarquia termina por definir também o inimigo comum. Da mesma forma que no passado senhorial era o escravo, agora é o assalariado ou semi- assalariado da cidade e do campo.

Semelhante a aristocracia imperial, a burguesia republicana utilizava os fundamentos axiológicos legais e formais da ordem social competitiva extraída de uma ordem capitalista idealizada, originária do desenvolvimento do capitalismo competitivo nos países centrais (EUA, França e Inglaterra). Tais fundamentos não apresentavam obstáculo a ordem, pois aparentavam um espaço de atuação social inexistente, em que nem mesmos as pressões dentro da ordem eram acolhidas. Só seria possível alterar a ordem a partir de cima para baixo, ou seja, as inovações só teriam efetividade a partir da sua aceitação e instrumentalidade para os interesses dos estratos dominantes da burguesia.

O poder estava fechado ao círculo oligárquico reduzido. As manifestações dos de baixo, e contra a ordem, não chegaram a alterar a composição política dominante,

¹⁸ FERNANDES, F. Idem, p. 206.

¹⁹ O termo oligarquia significa "etimologicamente 'governo de poucos', mas nos clássicos do pensamento político grego, que transmitiram o termo à filosofia política subsequente, a mesma palavra tem muitas vezes o significado mais específico e eticamente negativo de 'Governo dos ricos'..." (BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola, PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de Política. 4. ed., Brasília: Universidade de Brasília, 1992. pg. 835).

²⁰ FERNANDES, F. Idem, p. 210.

onde por meio da dissuasão da burguesia ou pelo poder de polícia terminavam por não concretizar seus objetivos, a exemplo do que ocorreu com as revoluções na década de 20 e 30²¹. *“O modo pelo qual se constitui a dominação burguesa e a parte que nela tomaram as concepções da ‘velha’ e da ‘nova’ oligarquia converteram a burguesia numa força social ultraconservadora e reacionária.”*²²

O papel histórico da oligarquia era de adequação da expansão capitalista interna aos dinamismos do capitalismo dos países centrais. Neste sentido, a tarefa da burguesia enquanto classe dirigente da sociedade não está na concretização da revolução nacional e democrática, mas no desenvolvimento do capitalismo dependente, este constituindo o pressuposto de uma organização autocrática e totalitária. Assim, o desenvolvimento não segue os ritmos dos países centrais, reduzindo o campo de atuação histórica das distintas classes sociais, com um parco desenvolvimento do regime de classes.

O condicionamento estrangeiro do desenvolvimento capitalista vai determinar uma sociedade que mantém os traços de estratificação do antigo regime (colonial e neocolonial) com um processo urbano comercial e posteriormente de industrialização, onde o regime de classes diferencia-se independente das relações de poder impondo a oligarquia medidas de contrapartida que busquem o desenvolvimento com segurança.

Esta diferenciação, própria da incorporação do capitalismo dependente, faz com que a oligarquia mobilize as formas de repressão e opressão de uma sociedade de classes, *“para impedir que as massas populares conquistassem, de fato, um espaço político próprio, ‘dentro da ordem’.* Esta reação não foi imediata, e teve larga duração, indo do mandonismo, do paternalismo e do ritualismo eleitoral à manipulação dos movimentos políticos e populares, pelos demagogos conservadores ou oportunistas e pelo condicionamento estatal do sindicalismo.”²³

A legislação social produzida no Brasil, acompanha o desenvolvimento do regime de classes e por isso segue uma tradição conservadora, que não converge para amenizar as desigualdades sociais, mas para impedir a manifestação dos descontentes. Assim nosso patrimônio jurídico social, a par do reconhecimento de determinados direitos e garantias, tem como objetivo imediato a organização, a partir do Estado, de interesses que consolidam um regime social de classes desigual, com a concentração e

²¹ FERNANDES, F. Idem, p. 211

²² FERNANDES, F. Idem, p. 213.

²³ FERNANDES, F. Idem, P. 208.

centralização da riqueza em um número reduzido de indivíduos ou famílias e a grande maioria, sob condições subumanas de vida.

1.3. – A transição brasileira do capitalismo competitivo ao capitalismo monopolista.

O incremento nas forças produtivas (industrialização, incorporação e desenvolvimento de novas tecnologias) implica em metamorfoses do sistema capitalista. Estas transformações ocorrem segundo as condições históricas próprias de cada país ou região, porém evidenciam um movimento de caráter universal.

Mesmo sob as condições do desenvolvimento dependente o capitalismo no Brasil busca a monopolização, superando do ponto de vista econômico o capitalismo competitivo. Esta transformação, apesar de seus elementos de universalidade²⁴, não ocorre como nos países centrais, mas condicionada as metamorfoses e dinamismos do desenvolvimento capitalista destes países.

Muitos são os fatores que culminaram para a formação do capitalismo monopolista no Brasil. Cabe destacar o que se compreende como elementar: 1) no âmbito político- ideológico tem-se a identificação do inimigo interno, o comunismo, que surge a partir do avanço das revoluções socialistas do pós-guerra e em especial diante da revolução cubana na América Latina; 2) no âmbito econômico tem-se as conseqüências do desenvolvimento do capitalismo competitivo, que é determinante no processo de monopolização.

As bases da monopolização da economia se encontram no período de industrialização entre as décadas de 30 e 50, desencadeando o desenvolvimento urbano-comercial, organizando um mercado interno considerável e uma infra-estrutura produtiva significativa, seja pela intervenção do Estado nas indústrias de base, seja pelo ingresso de multinacionais. Tal processo gerou um crescimento significativo e com ele um polo operário crescente.

A expansão do capitalismo competitivo garante a continuidade da acumulação de riqueza em poucas mãos, mas não é seguida por uma unidade política clara dos

²⁴ Metamorfose de uma formação competitiva para uma formação monopolista.

estratos dominantes. Nos anos sessenta, mesmo com a concentração do poder político da sociedade nas mãos da oligarquia, esta vê-se diante de uma fragmentação interna, própria da forma competitiva.

A consolidação de uma unidade dos estratos dirigentes da classe dominante tornou-se possível diante da formação monopolista, que em termos econômicos supera a livre concorrência e da consolidação dos interesses monopolistas no Estado, por meio de um golpe civil-militar.

“ o quadro global é bem conhecido (pelo menos com referência aos aspectos gerais e de superfície). Uma nação, que parecia preparar-se para a Revolução Burguesa em grande estilo - isto é, segundo o modelo francês de revolução nacional e democrática - atinge subitamente, pelo que se convencionou de ‘revolução institucional’ (um eufemismo típico da falsa consciência burguesa ultraconservadora), um novo patamar histórico.”²⁵

A via francesa constituía um ideal de desenvolvimento do “nosso” capitalismo competitivo, inculcido nos estratos dominantes desde o final do século passado, e que parecia apropriado ao desenvolvimento nacional. Porém no decorrer histórico foram se agregando fatores de “ameaça” ao poder burguês.

“De um lado, uma pressão de fora para dentro, nascida das estruturas e dinamismos do capitalismo monopolista mundial. Fortificando-se num crescendo avassalador, essa pressão ameaçou vários interesses econômicos internos e pôs em causa a própria base material de poder de certos setores da burguesia brasileira. Essa pressão continha um elemento político explícito: condições de ‘desenvolvimento com segurança’, que conferissem garantias econômicas, sociais e políticas ao capital estrangeiro, às suas empresas e ao seu crescimento. (...) Do outro lado, dois tipos distintos de pressão interna. Uma procedente do proletariado e das massa populares, que expunha a burguesia à eminência de aceitar um novo pacto social. Tal ameaça não era propriamente incompatível com a ‘continuidade do sistema’, pois era contida nos limites da ‘revolução dentro da ordem’, que a dominação burguesa devia (e também prometera) ao Brasil republicano. (...) Outra, procedente das proporções assumidas pela intervenção direta do Estado na esfera econômica. Essa intervenção nasceu e cresceu da própria ‘continuidade do sistema’, nas condições de um capitalismo dependente e subdesenvolvido. (...) O

²⁵ FERNANDES, F. *Idem*, p. 216.

caráter 'supletivo' das empresas estatais parecia cada vez mais diluído, e enquanto os riscos potenciais de um deslocamento econômico e mesmo político da iniciativa privada configurava-se como algo inquietador para os círculos conservadores influentes'.²⁶

A organização do Golpe de 64 tinha como motores econômicos ativos estas pressões que em determinada medida condicionavam ou não o avanço de um projeto da contra-revolução autodefensiva e da consolidação dos setores internacionais e financeiros da burguesia no comando político da nação. *“Para reagir as três pressões, que afetavam de maneiras muito diversas as bases materiais e a eficácia política do poder burguês, os setores dominantes das classes alta e média se aglutinaram em torno de uma contra-revolução autodefensiva, através da qual, a forma e as funções da dominação burguesa se alteraram substancialmente.”*²⁷

Tais pressões, que ora são chamadas de causa de uma crise de poder, constituem-se em elementos que motivam a alteração do caráter da dominação política e econômica nacional. Com a reação a estas pressões se processa uma mudança na relação com o poder político estatal, que passa a ser porta voz dos anseios dominantes, acelerando o processo de monopolização do capital. Trazendo a cena histórica a face própria da dominação burguesa e *“pela primeira vez também, ela se manifestou de modo coletivo”*,²⁸ consolidando uma monopolização do poder nas mãos burguesas, em colaboração direta com os dispositivos militares. Pode-se afirmar que o golpe de 64 veio consolidar os interesses genuinamente burgueses no Brasil, em condições históricas próprias de um desenvolvimento do capitalismo monopolista, dependente e de Estado.

No âmbito das relações sociais de produção vamos ter alterações significativas na esfera legal, em especial quanto aos direitos sociais: um aprofundamento da intervenção estatal nas atividades sindicais, intervindo diretamente por meio da indicação de dirigentes sindicais, aumentando os vínculos dos sindicatos com o Ministério do Trabalho; criação do FGTS como mecanismo substitutivo da estabilidade no emprego associada a uma compressão salarial sem precedentes; bem como, a opressão e repressão aberta as manifestações populares.

Com a consolidação deste monopólio político do poder pela burguesia, ficam obstaculizadas as transformações (“revolução dentro da ordem”) dos de baixo, pois todos os mecanismos de intervenção social estavam bloqueados pela ditadura, inclusive

²⁶ FERNANDES, F. Idem, p. 216-217.

²⁷ FERNANDES, F. Idem, p. 217.

²⁸ FERNANDES, F. Idem, p. 218.

as atividades do poder legislativo. Por outro lado, a via da “revolução contra a ordem”, como única alternativa restante, demonstrou-se incipiente para o momento histórico.

Este desenvolvimento econômico-político da nação brasileira vai caracterizar as instituições-chave da sociedade, em especial as instituições educacionais de nível superior, que ao se adequarem as novas necessidades sociais dominantes passam a expressar as contradições desta nova formação social.

1.4.– A transnacionalização do capitalismo dependente no Brasil.

As transformações econômicas e políticas do Brasil estão associadas as metamorfoses do desenvolvimento capitalista nos países centrais. Este fato torna-se determinante na medida em que a dependência condiciona o caráter do desenvolvimento econômico nacional.

A partir dos anos oitenta, a economia dos países centrais, passa por um crescimento dos investimentos financeiros. Esta alteração indica um novo perfil dos interesses hegemônicos, onde predomina o capital financeiro.

Os países componentes do G-7 apresentam um aumento das transações financeiras internacionais, que representam quantias superiores ao Produto Interno Bruto de cada uma destas nações. O quadro abaixo dá uma dimensão da evolução das transações financeira internacionais dos países do G-7:

Operações transfronteiras de ações e Obrigações* (em % do PIB)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
EUA	9,3	9,4	11,8	15,9	20,8	36,4	71,7	86,1	85,3	104,3	92,1	98,8	109,3
Japão	nd.	nd.	nd.	nd.	25,0	62,8	163,7	147,3	128,5	156,7	120,7	92,9	72,2
Alemanha	7,5	7,8	12,5	16,0	20,7	33,9	45,6	55,2	60,7	67,3	61,1	59,2	90,8
França	nd.	nd.	8,4	13,8	14,0	21,4	28,0	37,3	34,6	51,6	53,6	78,9	122,2
Itália	1,1	1,4	1,0	1,4	1,9	4,0	6,9	8,1	10,3	17,6	26,6	60,4	118,4
Reino Unido	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.	366,1	648,9	830,1	642,6	766,6	689,0	1016,6	nd.
Canadá	9,6	8,0	7,4	10,5	15,8	26,7	40,5	58,9	39,1	54,5	64,1	81,4	111,2

n.d.: dados não disponíveis

* Compras e vendas de títulos, por atacado, entre residente e não-residentes

Fonte: Banco de Compensações Internacionais, 62º Rapport annuel, 15 de junho de 1992.²⁹

²⁹ Apud. CHESNAIS, François. A mundialização do capital. São Paulo: Xamã, 1996, p. 243.

Estas transações financeiras internacionais terminam por condicionar o desenvolvimento econômico entre os países do chamado 1º mundo e dos países do 3º mundo.

No Brasil os reflexos desta metamorfose do sistema capitalista eclodem nos primeiros anos desta década, onde se inicia um processo de adaptação do Estado-nação brasileiro aos novos dinamismos da economia internacional, decorrente do caráter dependente de nossa economia e da subordinação dos interesses nacionais aos internacionais.

Ao analisar-se as mudanças em processo, nesta última década do século, podemos perceber que – longe de uma troca de paradigmas na administração estatal (relação entre Estado e Mercado), como querem fazer compreender os ministros e o próprio representante maior do executivo - as medidas de “reforma” estão voltadas para a manutenção dos interesses dominantes, que vêem no Estado brasileiro um parceiro fundamental para a concentração e centralização de capital.

O processo de privatizações, com a transferência de capital controlado pelo Estado para as empresas privadas, é um dos exemplos mais expressivos desta metamorfose do capitalismo neste último quartel do século. Basta vermos quais foram os “consórcios” (monopólios) que adquiriram as estatais. Sem exceção, em todos os processos de privatização houve a inversão direta de patrimônio nacional controlado pelo Estado, para empresas internacionais, inclusive estatais de países desenvolvidos, o que pode ser caracterizado desnacionalização do parque produtivo.

Outro elemento a ser destacado é que o processo histórico de dependência econômica das nações periféricas vem sendo aprofundado. Estes tornam-se estaleiros de produção e consumo do primeiro mundo, voltados para satisfazer as necessidades das economias imperialistas.

As bases políticas e econômicas para o desenvolvimento da atual política são encontradas na origem do golpe militar de 64. Este veio afirmar a direção dos interesses monopolistas internacionais na nação brasileira, agindo como verdadeiros espoliadores das riquezas nacionais.

Assim, o crescimento econômico decorrente das políticas vinculadas ao capital financeiro internacional pouco se traduziu em avanços nacionais, mas fundamentalmente em remessa de lucros para o exterior. Este processo de concentração e centralização de riquezas pelos estratos dominantes que controlam o Estado brasileiro não sofreu rupturas com a promulgação da nova Constituição, ao contrário, demonstrou uma recomposição de suas forças no comando do Estado.

O governo de Fernando Henrique Cardoso é a expressão mais evidente deste processo de reorganização dos interesses dominantes, impondo-se como a única via para o país, aprofundando as relações de dependência evidenciada pela remessa de lucros para o exterior. Como exemplo

disto, em 1997 as remessas de lucros para o exterior tiveram um crescimento de aproximadamente 70% em relação ao ano anterior e de 217% em relação ao ano de 1993, antes da implementação do Plano Real.³⁰

É também neste último quartel do século que vemos a eclosão do problema da dívida pública, fato que é determinante no processo de dependência econômica. O mecanismo da dívida constitui o elo de ligação entre os centros do imperialismo e as economias periféricas. Por meio dos agentes de financiamento, Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BIRD) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), se põe em prática o controle externo das economias periféricas. Isto torna-se evidente quando os representantes dos governos periféricos firmam novos acordos de refinanciamento da dívida e de programas de pagamentos dos juros, associados a ajustes econômicos e sociais internos. O volume destes pagamentos indicam um desenvolvimento crescente durante o primeiro mandato de FHC. Apesar dos pagamentos de 182,6 bilhões de dólares dos serviços da dívida entre 1980 e 1996, houve também um aumento da dívida, que se aproxima atualmente dos 220 bilhões de dólares, crescendo 10,5% ,em 1994; 17,4%, em 1995; 38,7%, em 1996.³¹

Observa-se que os parâmetros da política nacional estão voltados para a satisfação dos interesses de um reduzido número de empresários nacionais associados aos capital financeiro internacional, que tem nesta relação a perspectiva de estabilidade no poder fortalecida pelos países centrais. Neste sentido, são inúmeras as manifestações de apoio e “solidariedade” dos representantes dos países imperialistas aos representantes da burguesia no poder político da nação brasileira.

O desenvolvimento econômico brasileiro está diretamente subordinado aos mecanismos internacionais de financiamento, não se tratando de um privilégio nacional, mas de um política internacional dos países centrais, que desenvolvem programas econômicos que são implementados, quase que ao mesmo tempo, por diferentes países da América Latina. Os últimos planos econômicos do México, Argentina e Brasil tem demonstrado que quem organiza a economia destes países são os agentes internacionais, e não os interesses nacionais ou populares.

Esta característica econômica e política evidencia o perfil das transformações que estão em processo na nação brasileira, que passa a influenciar os diferentes aspectos da sociedade. Com

³⁰ Cf. BENJAMIN, César, ALBERTI, Ari José, SADER, Emir [et. al.]. A Opção Brasileira. Rio de Janeiro: contraponto, 1998, p. 180.

³¹ BENJAMIN. Idem, p. 178.

um aprofundamento acelerado da violência urbana, um processo de desindustrialização, expulsão do trabalhador da terra, aumento do desemprego que deixa mais de 50% da população brasileira na pobreza. Segundo os dados da ONU³², cerca de 80 milhões de brasileiros passam fome, sendo que apenas 14% das terras brasileiras são cultivadas³³.

Estes elementos caracterizam o regime autocrático dos estratos dominantes no Brasil. No âmbito político e ideológico as teses auto-denominadas neoliberais fortalecem a perspectiva de que não há alternativas a sociedade brasileira, e por mais difíceis que sejam os reflexos destas medidas o povo deve aceitá-las como inexoráveis e por consequência não há saídas que não sejam vinculadas ao mercado.

1.5. – Estado versus mercado: os neoliberais no poder.

O estado brasileiro, desde sua origem colonial, foi estruturado para o benefício direto dos estratos dominantes, constituindo num mecanismo de consolidação de privilégios. A estrutura do estado apresenta alterações significativas decorrentes das novas necessidades de desenvolvimento econômico brasileiro. Estas novas necessidades determinam um desenvolvimento social que, em certos períodos, está associado a benefícios, também, para as classes populares. Entre as décadas de trinta e sessenta ocorreram um incremento dos aparelhos de intervenção estatal na sociedade, beneficiando não só os estratos dominantes mas também os de baixo (expansão de rede de ensino pública, inclusive a de nível superior, os serviços de saúde e as estruturas sociais mínimas necessárias de uma sociedade urbano-industrial).

O golpe de 64 que, por um lado, estabiliza e organiza a direção da economia brasileira em benefício exclusivo dos estratos financeiros internacionalizados, também desenvolve atividades e serviços que beneficiam os de baixo, a exemplo de certos aspectos da reforma universitária consentida.³⁴

³² BENJAMIN. Idem, p.190.

³³ BENJAMIN. Idem, p.187.

³⁴ A reforma universitária teve como motor fundamental o movimento político e social que ousou manifestações contra a estrutura das escolas superiores impondo a reforma universitária como medida de manutenção da ordem, sendo que quinze dias após a publicação da lei da reforma (Lei 5.540/68) foi decretado o AI n.º 5, e em fevereiro de 1969 do decreto 477/69. Momento em que se acirrou a repressão militar aos críticos do governo.

As metamorfoses econômicas seguidas transformações nos aparelhos de Estado, indicam um processo latente de esgotamento das atividades estatais para as classes médias e baixas da sociedade brasileira. Decorrente de uma nova fase do desenvolvimento do capitalismo dependente monopolista e de organização do Estado, a transnacionalização (desencadeada pela dominação do capital financeiro) tem pouco, ou quase nada, a oferecer para as camadas sociais que vivem do seu trabalho, traduzindo-se por uma transformação no Estado que beneficia explicitamente e com exclusividade os estratos dirigentes da burguesia brasileira associada ao capital internacional.³⁵

Enquanto o argumento neoliberal indica abstratamente uma sociedade para o desenvolvimento, do ponto de vista prático as regras do mercado não tem sido minimamente aplicadas, já que os processos de transferência de recursos do Estado para as empresas é determinado pela necessidade do capital e não pela produtividade ou competitividade. Ao contrário, em alguns casos as regras do mercado não existem em detrimento dos interesses nacionais, como por exemplo a venda da Companhia Siderúrgica Nacional por 28 milhões de dólares sendo que possuía, em espécie, no caixa mais de 78 milhões de dólares e 200 milhões em produtos no estoque. São estas as rígidas regras do mercado?³⁶

Do ponto de vista da teoria neoliberal, o mercado como base de organização da vida social, determina que o Estado deve ceder espaço para os seus rígidos critérios. Ou seja, a competência e a produtividade. Esta forma de organizar a sociedade é facilmente identificável com os interesses dos estratos do empresariado, majoritariamente associado ao capital internacional.

Fazendo um comentário a este arcabouço teórico o professor JAMES PETRAS indica a ausência do seu caráter histórico, que tem como ponto de partida *“uma forma de teorizar que ‘abstrai’ do mundo real. As ‘abstrações’, contudo, são desprovidas de qualquer relação com as considerações históricas, culturais e sociológicas. Na verdade, o neoliberalismo postula um mundo formado por indivíduos que concorrem, e supõe-se que tais indivíduos devam comportar-se de forma competitiva para maximizar os lucros.”* Neste ponto o autor nos apresenta algo

³⁵ Cf. MARTÍNEZ, Rafael Cervantes, CHAMIZO, Felipe Gil, ALVAREZ, Roberto Regalado, et al. *Transnacionalización y Desnacionalización. La metamorfosis del capitalismo monopolista de Estado.* Habana, 1998, p. 56.

³⁶ Cf. VIDAL, Bautista. Entrevista concedida a Revista Caros Amigos. São Paulo, setembro de 1997, p. 33.

elementar para a análise crítica ... “os neoliberais concluem que a economia de livre mercado é o resultado racional de livre concorrência entre os indivíduos.”³⁷

Sob uma série de aspectos o neoliberalismo difere do liberalismo. Assim do ponto de vista terminológico, se analisado historicamente percebe-se que diverso da teoria liberal formulada contra os estamentos feudais e contra as restrições a expansão capitalista da metade do século XVIII, é a teoria neoliberal que destrói parques industriais nacionais, decompondo mercados externos, internacionalizando mercados nacionais, aprofundando a concentração e centralização de capital.

“A metodologia individualista do neoliberalismo obscurece as verdadeiras forças sociais, mantendo suas fictícias suposições ‘abstratas’”.³⁸ É a partir desta premissa metodológica que derivam as políticas implementadas pelo governo federal, tornando necessário identificar nas proposições políticas sua bases metodológicas e as ações conseqüentes.

A relação Estado e mercado constitui-se em um campo conflituoso para os neoliberais, no qual o mercado será vitorioso. Assim, medidas de ajustes fiscais reduzindo o aparelho estatal, internacionalização do mercado, fim dos subsídios à produção, estabilização de contas e preços, privatização das empresas estatais, são medidas que atingem a totalidade da sociedade brasileira – causando impactos diferentes sobre as classes sociais –, beneficiando os estratos dirigentes da classe dominante e em prejuízo da ampla maioria da população. Agrava-se o abismo entre a pobreza e a riqueza no Brasil, onde 1% da população concentra 53 % da riqueza³⁹:

Segundo as palavras do Presidente Fernando Henrique Cardoso “a crise brasileira da última década foi também uma crise de Estado”⁴⁰. Assim as medidas de estabilização das contas e de ajuste fiscal estão diretamente associados ao aparato estatal, e por decorrência ao financiamento e manutenção das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). O aparelho estatal, para os neoliberais é tomado como o grande responsável pelas drásticas estatísticas econômicas, sociais e culturais. Assim o Estado deve sofrer uma radical transformação em todas as suas estruturas.

Esta transformação elaborada pela teoria neoliberal evidencia que o eixo de mudanças não está nos mecanismos de controle da riqueza, mas diretamente associado ao processo de

³⁷ Cf. PETRAS, James. Os Fundamentos do Neoliberalismo. In: No Fio da Navalha. São Paulo: Xamã, 1997, p. 18.

³⁸ PETRAS. Idem, p. 18.

³⁹ PETRAS. Idem, p. 19.

⁴⁰ BRASIL. Presidência da República - Câmara da Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, 1995, p. 09.

distribuição e de transferência de riqueza. Onde o fluxo de se caracteriza pela transferência de riquezas das camadas médias e proletárias para os estratos dominantes.

1.6. – O caráter autocrático dos estratos dominantes da classe dirigente.

A forma de governo, que tem sido aplicada pelo Poder Executivo, tem evidenciado traços de totalitarismo e autocracia. Forma de governo não se restringe a sua versão formal: a República. Mesmo considerando do ponto de vista formal é possível imaginar uma república totalitária e autocrática. O constitucionalista SILVA, debatendo o tema sobre forma de governo, apresenta a seguinte proposição, parafraseando CÍCERO:

“ ‘Talvez fosse melhor até considerar República e Monarquia não simples formas de governos, mas formas institucionais do Estado’. Aqui ele se refere, sim, a uma determinada forma de governo, mas é, especialmente, designativo de uma coletividade política com características da res pública, no seu sentido originário de coisa pública, ou seja: coisa do povo para o povo, que se opõe a toda forma de tirania...”⁴¹

Comentando a proposição supracitada, podemos perceber que forma de governo está vinculada a participação popular nos desígnios da nação e não meramente no caráter formal das instituições, SILVA define forma de governo da seguinte maneira: *“Forma de governo, assim, é conceito que se refere à maneira como se dá a instituição do poder na sociedade e como se dá a relação entre governantes e governados. Responde a questão de quem deve exercer o poder e como este se exerce”*⁴²

Nos países latino-americanos, decorrente do processo colonizatório, o poder político vai estar vinculado a uma fração da classe dominante que vê na nação um mecanismo de ampliar suas riquezas. Desta maneira, desencadeia-se uma forma de governo no qual os interesses dominantes são postos como interesses da nação, e por consequência, as atividades de Estado servem a estes supostos interesses da nação.

⁴¹ SILVA, José Afonso. Curso de direito constitucional positivo. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989, p. 93-94

⁴² SILVA, José Afonso. Idem, p. 93-94.

Como herança da estrutura colonial os estratos dominantes latino-americanos apresentam-se com debilidades de mando na sociedade. A ocupação dos postos centrais de Estado e o seu fortalecimento constituem a via “natural” para dominar com segurança. É com este entendimento que percebemos o desencadeamento do período de ditaduras militares, apoiadas pelos países centrais, em especial pelos EUA, no último quartel deste século.

A consolidação destes governos militares tinham como objetivo a eliminação de alternativas econômicas e sociais aos interesses dominantes, estabelecendo um processo de antecipação política as possibilidades alternativas, obstaculizando transformações dentro da ordem que não estivessem de acordo com os interesses dominantes.

No Brasil a estratégia não foi diferente, em 64 um golpe rearticula os estratos dominantes e estabelece as premissas do desenvolvimento do capitalismo monopolista dependente. O Golpe fez-se necessário por dois aspectos: de um lado, diante das crescentes manifestações populares por reformas de base, incutindo nos estratos dominantes um receio de ter que dividir parte significativa da riqueza nacional com os de baixo; e por outro lado, a oportunidade de afirmação econômica nacional, mesmo que dependente, incorporando o Brasil na economia mundial a partir da perspectiva de fazer parte do restrito círculo de investimentos do capital monopolista no âmbito internacional.

O Brasil, um país dependente, passa a desempenhar um papel de relativo destaque na economia internacional. Esta característica é determinante para o processo acelerado do golpe, que, se desencadeia como uma contra-revolução preventiva – não se esperou a revolta popular para reprimir e comprimir as manifestações dos de baixo – e antecipa-se as manifestações dos descontentes.

Como fruto deste movimento histórico temos a permanência e manutenção do caráter autocrático do poder burguês⁴³ herdado do império. A “bota da ditadura” aprofunda esta relação autocrática desencadeando dentro do aparelho do Estado um enriquecimento político onde só poderiam permanecer os elementos funcionais e políticos alinhados com os interesses dirigentes. É neste sentido que, em todo e qualquer aparelho do Estado brasileiro, passa a funcionar as secretarias de informações e segurança, vinculadas diretamente a chamada polícia política da ditadura, o SNI (Serviço Nacional de Informações).

⁴³ Esta característica acompanha a trajetória do Estado-nação brasileiro, desde o período colonial como vimos no primeiro capítulo.

Nas universidades federais as secretarias de informações foram organizadas com a contribuição dos dirigentes (reitores) que viram nelas um mecanismo de atuarem sem oposição interna. Isto apresenta-se com relevância, pois o Estado não pode ser considerado como um ente abstrato, ao contrário é concreto; pois estabelece uma série de relações objetivas na sociedade, moldando suas instituições-chave. A estrutura das universidades reproduz, em escala variável, as relações de poder hegemônicas no Estado. O caráter autocrático se dissemina internamente em todo o aparelho estatal e por conseqüência nas instituições de ensino superior.

O processo de “distensão” da ditadura e de “redemocratização” política indica um caminho pelo qual o poder autocrático muda a sua forma, mas permanece atuante e efetivo. A constituinte de 86, foi inúmeras vezes vítima deste perfil político dos estratos dominantes, chegando ao ponto de não concluir seu trabalho, mas deixar aberto aos dinamismos políticos do período pós-constitucional.

Na análise do período pós-constitucional toma relevo as observações do jurista DALARI, que caracteriza o atual governo federal como uma “ditadura constitucional”, onde respeitadas as formalidades legais se exerce o poder autoritariamente e sem participação dos governados. Segundo o autor *“para Fernando Henrique Cardoso, a Constituição é apenas um documento formal, que pode ser contrariado quando estiver em conflito com os objetivos do governo. (...) Chefe do Executivo, legislador para si próprio, juiz em causa própria, mas tudo sob a forma legal. Esse é o Estado de Direito segundo Fernando Henrique Cardoso.”*⁴⁴

O processo eleitoral não constitui garantia de exercício democrático do poder, pelo contrário, deixa obscura a face autocrática do mesmo. Para o sociólogo norte-americano PETRAS, o período posterior as ditaduras militares na América Latina é seguido da reorganização de regimes eleitorais, onde os interesses das classes dominantes é preservado por mecanismos políticos de legitimidade meramente eleitorais e não democráticos no exercício do poder. *“Na América Latina as políticas de livre mercado foram impostas pela força através dos regimes militares mediante a tomada “ilegítima” do poder, e as instituições básicas de Estado (militares, jurídicas, burocracia civil) estabelecidas pelos regimes militares permaneceram intactas durante a transição para as políticas eleitorais.”*⁴⁵

O processo de aceitação dos “regimes eleitorais” pelos militares dá-se diante do compromisso de continuidade das políticas de “livre mercado” pelos governos civis eleitos. Para

⁴⁴ DALARI, Dalmo de Abreu. O Estado de Direito Segundo Fernando Henrique Cardoso. In Praga Estudos Marxistas, n.º 03 set/1997. São Paulo: Hucitec, 1997. 153 p., p. 61.

⁴⁵ PETRAS. Idem, p. 33.

o autor estadunidense a política de “livre mercado” na América Latina não segue os padrões democráticos dos países centrais, em especial dos Estados Unidos, os “*regimes eleitorais que surgiram perpetuaram e aprofundaram as políticas de ‘livre mercado’ graças a procedimentos e processos não- democráticos.*”⁴⁶

A vinculação dos processos eleitorais com a democracia é insuficiente para compreender o assenso de poderosas e autoritárias instituições de Estado vinculadas ao processo decisório centrado no executivo⁴⁷ que é presenciado, no Brasil, após o período constitucional de 88.

Estes entendimentos sobre o caráter autocrático do governo de Fernando Henrique Cardoso são reforçados sociologicamente, pelo professor paulista FLORESTAN FERNANDES, que compreende a democratização como um processo e não como um “produto final”. Desta maneira não podemos considerar a democracia como uma conquista decorrente da institucionalização de eleições, se após o período eleitoral os governantes aplicam as políticas exclusivas dos estratos dominantes da burguesia brasileira. O Estado passa a ser foco de centralização do poder nas mãos de uma minoria social e economicamente hegemônica, condicionando o desenvolvimento da nação aos interesses da classe dominante.

“Atualmente, o Estado absorve e equilibra as pressões resultantes da atuação política dos estratos dominantes das classes possuidoras e da atuação econômica ou cultural das nações hegemônicas, que controlam o fluxo do capitalismo monopolista na América Latina. (...) Em consequência, sua política educacional e cultural é falha, desorientada e inconsistente, porque não encarna o que é mais importante para os interesses da Nação como um todo e para o seu desenvolvimento autônomo.”⁴⁸

Ao manter e aprofundar a centralização do poder decisório no executivo, o período pós-constitucional acirra as desigualdades sociais e possibilita a implementação de políticas gerenciadas de fora, sem constrangimentos legais pelos implementadores internos. Desenvolve-se um processo de “naturalização” política dos interesses econômicos e culturais, da elite burguesa, que é apresentado como um projeto da nação, porém seus reflexos evidenciam que os beneficiados de tal caminho constituem uma minoria oligárquica pseudo- nacional.

⁴⁶ PETRAS. *Idem*, p. 34.

⁴⁷ Cf. PETRAS. *Idem*, pp37.

⁴⁸ FERNANDES, F. *A Constituição Inacabada*. São Paulo: Estação Liberdade, 1988, p. 145

Nas palavras do deputado constituinte paulista o perfil político dos estratos dominantes são ressaltados:

“A dominação burguesa, nas estâncias, nas plantações, nas fábricas etc... vinculou-se a autocracia e erigiu-se em obstáculo intransponível ao florescimento de culturas cívicas, de tradições democráticas e de controle dos desmandos ‘bárbaros’ dos de cima.

Por isso, o Estado burguês tende a ser intrinsecamente autocrático e apenas parcialmente alimenta modalidades variáveis de democracia restrita (a democracia dos donos da riqueza, da cultura e do poder). No Brasil, estabelece-se um linhagem clara, que revela vínculos orgânicos entre o Governo colonial, a Monarquia constitucional (ambos componentes do Estado escravista e senhorial) e a República Federativa. As constituições republicanas não destruíram esses vínculos, fortalecidos pela sociedade civil, que renasceram sob o Estado Novo, a ditadura militar e a ‘Nova República’.”⁴⁹

A análise supra estava direcionada para a análise do Executivo Federal no ano de promulgação da Carta Magna, mas evidencia uma continuidade, sem ruptura, com a prática de governo do período pós- constitucional, que reorganiza e fortalece os interesses dos estratos dominantes da burguesia.

No atual governo, mesmo com uma composição de membros egressos da academia, o perfil autocrático é combinado com uma superficialidade discursiva abstrata, não verídica. Isto ocorre porque o discurso não caminha pelos mesmos trilhos do poder propriamente dito, o qual lembra a ilustração da recente ditadura e sua propensão de obter por métodos brandos o que dispensasse o punho de ferro.⁵⁰

A organização da sociedade brasileira está permeada pelo seu caráter autocrático e as medidas governamentais no âmbito da educação superior vem demonstrando de maneira inequívoca que, tais considerações, estão presentes na atualidade. Algo que muitos pensaram que estava enterrado com o verniz militar permanece como um cerne na política nacional, reafirmando o seu caráter autocrático.

⁴⁹ FERNANDES, Florestan. A Constituição Inacabada, p. 380-381

⁵⁰ FERNANDES, Florestan. A Transição Prolongada. São Paulo: Cortez, 1990, p. 230.

CAPÍTULO II – O desenvolvimento do ensino superior no Brasil.

2.1. – Um breve histórico.

O avanço científico, tecnológico e cultural das sociedades contemporâneas acompanham e se vinculam ao desenvolvimento das forças produtivas da sociedade. Assim, as instituições-chave responsáveis pelo processo de criação e investigação científica, tecnológica e cultural são condicionadas pelo desenvolvimento das forças produtivas.

O ensino superior e suas instituições apresentam transformações, de forma e conteúdo, de acordo com os diferentes momentos históricos da humanidade. Dentre as épocas de grande transformação o período da revolução burguesa na França é um marco para a reforma institucional da educação social e, por consequência, do ensino superior. A partir de então, torna-se evidente a sua vinculação com o processo produtivo de capital, seu desenvolvimento e aprimoramento enquanto relação de produção de tipo capitalista, onde a técnica e a ciência tornam-se escravos da reprodução do capital.

Se no continente europeu o ensino superior representa o acúmulo secular de conhecimentos, já que as primeiras universidades datam do século XIII⁵¹ no Brasil a sua existência será condicionada ao processo de colonização do continente.

O primeiro embrião de ensino superior, segundo CUNHA, são as escolas de teologia implantadas pelos jesuítas, ainda no século XVI, com o chamado “*studia superiora*”, vinculado a *Ratio Studiorum* na formação em teologia e filosofia.⁵² O processo educativo na colônia vai estar diretamente influenciado pela igreja no papel de incorporar os povos originários do continente a civilização colonial. Assim, os dilemas futuros do ensino superior vão estar associados as transformações sócio políticas da colônia e posteriormente do império. Estas condições de desenvolvimento nacional e do ensino superior vão caracterizar as instituições educacionais de maneira distinta do que ocorrera no continente europeu. As instituições de ensino superior se

⁵¹ Segundo Jacques Verger a educação na Idade Média registra o surgimento das escolas urbanas no século XII e das universidades no século XIII, com a Universidade de Paris (1215). (VERGER, Jacques. *As Universidades na Idade Média*. São Paulo, UNESP. 1990, p. 36).

⁵² CUNHA, Luiz Antônio. *Idem*, p. 24-25.

constituíram em uma instituição peculiar, de uma nação que movimentou-se pela colônia, incorporou-se no mercado mundial como neocolônia e posteriormente como uma sociedade capitalista dependente.

A história colonial do Brasil se destaca como um elemento determinante na organização da sociedade, por decorrência do Estado que se instalava aqui, assim o conhecimento constituía monopólio dos representantes da nação colonizadora. Porém, o período da colônia apresenta momentos distintos. Primeiramente no processo de civilizar os nativos e dar condições mínimas de desenvolvimento dos interesses colonialistas; e posteriormente, com a vinda da Corte Portuguesa,⁵³ efetua-se uma diferenciação significativa: o ensino superior passa a constituir um ensino especializado e orientado para a formação dos estamentos burocráticos do Império. É neste momento que se fundam as escolas de medicina e engenharia vinculadas a carreira militar.⁵⁴

Com a proclamação da independência o quadro não apresenta alterações significativas, já que não representou uma alternância de classe no poder, mas uma nova fase no processo de colonização, a consolidação do sistema neocolonialista. Assim, a Escola Superior mantém um caráter de formação dos quadros da elite dos estratos dominantes da sociedade neocolonial. A soberania apresenta-se pejorativa, quando os historiadores afirmam que mudamos de amo, de Portugal para a Inglaterra.

A classe dominante formada no Brasil apresenta-se com um perfil extremamente conservador, articulando as transformações produtivas necessárias (decorrente das necessidades econômicas externas) com os privilégios coloniais de caráter escravocrata. Mesmo a incorporação paulatina, no campo ideológico, das premissas liberais não apresentava utilidade prática diante da estrutura produtiva da grande lavoura (sustentada pelo trabalho escravo). Desta forma, o discurso liberal articula-se contraditoriamente com a realidade social sem tornar-se efetivo.

A abolição formal da escravidão, em 1888, não implicou numa mudança da classe no poder, ao contrário, esta foi adiada para combinar interesses dominantes na economia e na política sem representar uma ameaça a sociedade senhorial e seus estamentos intermediários, fortemente representada no estado imperial, e mantida na transformação seguinte, a República.

O processo de modernização da sociedade brasileira vai ser constantemente interrompido ou adiado em face da manutenção dos privilégios dos estratos dominantes. Assim, com a

⁵³ Transferência do Rei de Portugal para o Brasil decorrente do bloqueio continental de Napoleão a Inglaterra. Este fato indica uma proximidade política e econômica de Portugal e Inglaterra, por consequência Brasil e Inglaterra.

⁵⁴ CUNHA, Luiz Antônio. *Idem*, p. 67.

República o ensino superior não apresenta significativas alterações estruturais, além do crescimento numérico de escolas superiores. Porém, é sob a *Primeira República, a partir da primeira década do século XX*, que surgem as bases para a implantação definitiva do capitalismo competitivo e posteriormente o processo de industrialização. Estes fatos serão determinantes para as modificações futuras no ensino superior, principalmente com a organização da primeira universidade no Brasil.

Durante a época de Vargas surge o primeiro embrião, duradouro,⁵⁵ de universidade no Brasil com a criação da Universidade de São Paulo (USP), em 1934. É, também, verdade que na década de 20 já haviam os defensores da unificação das escolas superiores, em especial Fernando Azevedo.⁵⁶

No período de 30 a 50 ocorreram avanços em quase todas as esferas da sociedade brasileira, desde uma maior coesão do Estado Nacional com o desenvolvimento da industrialização, até a expansão do ensino superior. Diante das mudanças sócio-econômicas surgem algumas alterações estruturais no ensino superior, onde a criação das universidades passam a ser algo de novo no âmbito do desenvolvimento científico, tecnológico e cultural da sociedade brasileira.

Apesar da expansão das escolas superiores, no período de 30 a 60, o ensino superior fica aquém das necessidades nacionais, incorporando uma parcela muito restrita da população, permanecendo a formação de acordo com os interesses dos estratos dominantes.⁵⁷ As escolas superiores caracterizavam a formação superior enquanto privilégio social e o “*principal fator de sua existência e inflexibilidade era a própria estrutura da sociedade brasileira, que convertia o esforço educacional desenvolvido aos níveis do ensino secundário e superior, em sub processo cultural da monopolização do poder pelos setores privilegiados das classes possuidoras*”.⁵⁸

Mesmo com o surgimento da instituição universitária permanecem presentes os elementos tradicionais do modelo de escola superior, herdadas do período colonial. Este fato vai determinar uma ausência de sincronia entre as necessidades nacionais, próprias de uma sociedade urbano-industrial, e o ensino superior.

⁵⁵ Outras universidades já teriam sido fundadas, mas sem permanência histórica significativa.

⁵⁶ Cf. CUNHA, Luiz Antônio. *A Universidade Reformada*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1988. p. 16.

⁵⁷ Nos anos sessenta o Brasil estava entre os oito países com o menor número de universitários matriculados por alunos do ginásio (2º grau). A média na América Latina era de 3,0 e o Brasil sustentava um percentual de 1,6 para cada 100 alunos do ginásio. Em 1950 a cada 100 alunos que ingressara no ensino fundamental apenas 1 ingressara no superior. Cf. FERNANDES, Florestan. *Universidade Brasileira: reforma ou revolução?*. São Paulo: Alva-Omega, 1975, p. 67.

⁵⁸ FERNANDES, F. *Idem*, p. 53.

O conflito entre o passado e o presente (escola superior versus universidade) vai desembocar num movimento social pela “reforma universitária” nos anos sessenta que, mesmo sob a ditadura militar, ousou realizar manifestações de massa sem precedentes na história nacional. A comunidade acadêmica (professores e estudantes) clamavam por uma instituição moderna que desse respostas as necessidades de autonomização científica, tecnológica e cultural à nação. É no final dos anos sessenta que a transformação do ensino superior vai ser marcante.

2.2. – A reforma universitária de 60.

As escolas superiores, herdadas do período colonial, mantinham-se quase intactas a transformação da realidade brasileira, ocorrida até a metade do século, desenvolvendo-se quantitativamente a partir dos anos 30. Cumpriam, fundamentalmente, um papel de formadoras dos quadros dominantes da sociedade brasileira, porém, as transformações econômicas, culturais e sociais ocorridas no país exigiam um nova organização do ensino superior.

A manutenção da escola superior, herdada do império, constituía-se na *“miniatura da sociedade global: uma escola altamente hierarquizada, rígida e exclusivista, que transformava o saber em símbolo de distância social, a atividade educacional em fonte de poder e os professores em agentes pessoais de controle gerontocrático as gerações novas.”*⁵⁹

As estatísticas da época são reveladoras no atraso do Brasil em relação aos demais países latino americanos, ficando abaixo da média do continente⁶⁰. Além disso, a própria classe dominante necessitava desenvolver um novo tipo de ensino superior, mais associado as necessidades produtivas e de expansão do mercado capitalista, em especial do capitalismo monopolizado. Assim, surge por um lado todo um movimento social, de expressão nacional, clamando por uma reforma universitária que ampliasse as oportunidades educacionais, garantisse uma democracia interna nas instituições e a autonomia, dentre outras bandeiras. E por outro lado, um governo militar, apoiado pelo empresariado, que não só temia um revolta social, como também necessitava de um ensino superior mais vinculado ao processo reprodutivo de capital,

⁵⁹ FERNANDES, F. *Idem*, p. 52.

⁶⁰ Dados estatísticos quanto a média latino-americana, em 1960, apontam que o Brasil estava entre os países de menor índice de estudantes matriculados no nível superior em relação à população em idade escolar, enquanto a Argentina ostentava 10% e a média latino-americana era de 3%, o Brasil tinha apenas 1,6% da população em idade escolar no nível superior. (cf. FERNANDES, F. *Idem*, p. 50).

seja na formação de engenheiros para a adequação dos dinamismos tecnológicos exteriores ou na formação de professores para o mercado de trabalho das escolas privadas.

O movimento de reforma universitária tinha como “alvo” a existência do professor catedrático, representante de um ensino de tipo liberal, voltado exclusivamente para o mercado de profissionais liberais e da burocracia estatal, com pouca vinculação as necessidades de autonomização cultural e científica da nação.

O descontentamento, expresso pelo movimento de reforma universitária, vai determinar as bases de desenvolvimento da atual estrutura de ensino superior brasileiro, que tem seu início na incorporação da reforma universitária nas chamadas reformas de base da sociedade brasileira, no início dos anos sessenta e em especial durante o governo de João Goulart (Jango 1961-1964). A União Nacional dos Estudantes⁶¹ toma frente neste processo e consegue envolver a comunidade acadêmica (professores e estudantes) no debate.

Com o Golpe Militar de 1964 o movimento de reformas de base, incluindo a universitária, fica impedido de se efetivar em transformações sociais concretas.

Apesar da obstaculização do movimento de reformas de base, o governo golpista desenvolve uma colaboração institucional com a Agência de Desenvolvimento Internacional Estadunidense (USAID), no desenvolvimento da educação, e por consequência no ensino superior. Os chamados acordos MEC-USAID resultam na formação de uma comissão de espertos⁶² brasileiros e norte-americanos para analisar o ensino superior brasileiro e propor alterações. Além dos acordos MEC-USAID, a formação do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), em abril de 1966, vai contribuir significativamente para as modificações futuras no ensino superior tendo, inclusive, contratado um perito em ensino superior norte-americano, Rudolph P. Aron,⁶³ para a elaboração de mecanismos de adaptação no ensino superior das demandas econômicas e políticas da época. No bojo deste movimento surgem os decretos n^{os} 53, de 18.11.66 e 252, de 28.02.67, dispendo sobre a forma de organização das Universidades Federais.

⁶¹ Criada em 1938, organiza o Primeiro Seminário Nacional de Reforma Universitária, realizado em maio de 1961 na cidade de Salvador/Ba.

⁶² Foi criada em 1965 uma Equipe de Assessoria ao Planejamento do Ensino superior - EAPES, formada por consultores estadunidenses e brasileiros. (CUNHA, Luiz Antônio. Idem, p. 169).

⁶³ “Este autodenominado especialista em planejamento e universidade, (...) dedicado a reestruturação de universidades em diversos países da América Central; na América do Sul, teria atuado na Universidade de Concepción, no Chile, e na Associação Colombiana de Universidades; na Europa, teria assessorado o Conselho de Reitores das Universidades da Alemanha Ocidental”. (CUNHA, Luiz Antônio. Idem, p. 203).

A forma como o executivo tratou as modificações no ensino superior, de maneira tímida, e de pouco reflexo prático, deixou espaço para a eclosão do protesto estudantil por uma reforma de base na estrutura do ensino superior. Este movimento fortalece o inconformismo acadêmico com as medidas adotadas e forja uma base social de protestos contra a política educacional do governo, os acordos MEC-USAID e Atcon, que culminam pelo próprio questionamento do caráter autocrático e conservador do governo golpista. A inércia governamental frente as manifestações ampliava as bases sociais de protestos, e aprofundava as dificuldades de implantação das modificações propostas pelo governo.

O ano de 1968 vai ser determinante neste processo. O protesto estudantil toma dimensões de movimento de massa onde a repressão é desencadeada com grande desgaste para a ditadura militar. A cada manifestação reprimida surgia outra com maior intensidade, a interrupção das manifestações passava a ser fundamental para a manutenção dos interesses da contra-revolução preventiva⁶⁴.

Desta maneira, para garantir a continuidade do “desenvolvimento com segurança,” o governo golpista publica o decreto n.º 62.937/68, assinado pelos Ministérios da Educação, do Planejamento e Coordenação Geral do Ministério da Fazenda, criando um grupo de trabalho (GT) encarregado de “*estudar a reforma da Universidade brasileira, visando a sua eficiência, modernização, flexibilidade administrativa e formação de recursos humanos de alto nível para o desenvolvimento do País.*”⁶⁵ O referido grupo de trabalho contou com a “*colaboração de alguns técnicos, educadores e cientistas de reconhecida competência e de grande prestígio. Podia realizar uma obra marcante, capaz de abrir novos rumos ao nosso ensino superior.*”⁶⁶

O GT tinha como atividade a formulação de uma proposta para a reorganização do ensino superior, que deveria ser entregue ao Executivo um mês após a criação do grupo (GT). O lapso temporal foi determinante para impor limites ao relatório do GT. Nestas condições, o grupo de trabalho dividiu suas atividades em quatro áreas principais: “*1) institucionalização do ensino superior, forma jurídica, administração da universidade; 2) organização didático-científica, magistério, estratégia de implantação da pós-graduação, pesquisas; 3) recursos para a educação e expansão do ensino superior; 4) corpo docente, representação estudantil.*”⁶⁷ Diante do prazo

⁶⁴ Em 1964 os estratos dominante se antecipam ao desenvolvimento histórico dos conflitos sociais e preventivamente desencadeiam um golpe que associa desenvolvimento econômico e segurança política dos estratos dominantes. Este fenômeno é citado por FLORESTAN FERNANDES como contra-revolução preventiva.

⁶⁵ Art. 1º do decreto 62.937/68.

⁶⁶ FERNANDES, F. *Idem*, p. 202.

⁶⁷ “Relatório” do GT p. 15 (Apud. FERNANDES, F. *Idem*, p. 203).

exíguo, o GT terminou por entregar um anteprojeto de lei (Relatório) que fixa as normas de organização e funcionamento do ensino superior.

A formação do GT e a entrega de seu relatório demonstram a vontade do executivo de realizar a reforma universitária condicionada aos interesses políticos dominantes. Porém, o fato do governo tomar a frente no processo imobilizou parcialmente o movimento social pela reforma, que aguardou os resultados do GT e concordou parcialmente com o conteúdo do anteprojeto de Lei, em especial o fim da cátedra. Esta, que tinha sido o “grande alvo” da reforma universitária, deixa de existir institucionalmente, mas o conteúdo da reforma é efetivamente o de satisfazer as necessidades governistas, associados aos interesses estrangeiros.

Dentro das proposições e omissões do GT podemos destacar o que compreendemos como características positivas e negativas do anteprojeto de Lei e da reforma efetivada. Mas é fundamental registrar que a reforma ocorreu de maneira consentida pelo governo militar, que conseguiu interromper o ascenso das manifestações de rua, e quinze dias após a promulgação da Lei n.º 5.540, 28.11.68, é decretado o Ato Institucional n.º 5, base, por sua vez, do Decreto-lei n.º 477, de 26.02.69. Ou seja, a lei que organiza a reforma e consolida o desenvolvimento institucional universitário é seguida de um dos períodos mais acentuados do terrorismo de estado no Brasil, inaugurando a chamada paz social dos cemitérios.

Segundo os pontos recomendados pelo GT podemos indicar os seguintes avanços: criação do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação; Regime de Dedicção Exclusiva para o magistério superior federal, extinção da cátedra; reorientação do vestibular aos conteúdos do segundo grau; participação discente de um quinto nos órgãos colegiados.

CUNHA comentando o trâmite no Congresso Nacional, do anteprojeto de Lei apresentado pelo GT, indica as seguintes características elementares da reforma: 1) unidade de patrimônio e administração; 2) estrutura orgânica com base em departamentos ou em unidades mais amplas; 3) unidade de funções de ensino e pesquisa, vedada a duplicação de meios para fins idênticos ou equivalentes; 4) racionalidade de organização com plena utilização de recursos materiais e humanos; 5) Universidade de Campo, pelo cultivo das áreas fundamentais dos conhecimentos humanos, estudados em si mesmos ou em razão de ulteriores aplicações e de uma ou mais áreas técnico- profissionais; 6) flexibilidade de métodos e critérios, com vistas às diferenças individuais dos alunos, às peculiaridades regionais e às possibilidades de combinação dos conhecimentos para novos programas de pesquisa; 7) fidelidade a natureza da universidade

como obra de cultura, instrumento de transmissão do saber e fator de transformação social; 8) Autonomia.⁶⁸

O anteprojeto de Lei ao dispor sobre a autonomia afirmava que: “a autonomia didático-científica, financeira e administrativa será exercida na forma da lei e de seus estatutos”,⁶⁹ remetendo para lei específica a regulamentação da autonomia, fato este que não passou despercebido pelo relator do projeto que resolveu emendar o referido dispositivo da seguinte forma:

§1º A autonomia didático- científica e disciplinar consiste na faculdade de:

- a) criar, organizar, modificar e extinguir cursos, atendendo à legislação vigente e às exigências do meio social, econômico e cultural;
- b) fixar os currículos e seus cursos, observando as bases mínimas estabelecidas pelo Conselho Federal de Educação;
- c) estabelecer planos e projetos de investigação científica em qualquer área de sua competência;
- d) estabelecer o calendário escolar e regimes de trabalho didático e científico de suas diferentes unidades, sem outras limitações a não ser previstas em lei;
- e) fixar critérios para a admissão, seleção, promoção e habilitação de alunos;
- f) conferir graus, diplomas, títulos e outras dignidades universitárias;
- g) elaborar o próprio código disciplinar para o corpo docente, discente e técnico- administrativo.

§ 2º Autonomia administrativa consiste na faculdade de:

- a) elaborar e reformar, submetendo à aprovação do Conselho de Educação competente, os próprios estatutos e regimentos de suas unidades;
- b) indicar o Reitor, o Vice- Reitor e outros elementos da direção, segundo as normas previstas nesta lei;
- c) contratar professores auxiliares de ensino ou promover sua nomeação atendendo aos preceitos legais vigentes;
- d) firmar contratos, acordos e convênios;
- e) aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referente a obras, serviços e aquisições em geral;
- f) admitir e demitir quaisquer funcionários, dispor sobre regime de trabalho e remuneração, dentro de suas dotações orçamentárias e outros recursos financeiros.

§ 3º. A autonomia financeira consiste na faculdade de:

⁶⁸ Cf. CUNHA, Luiz Antônio. *Idem*, p. 276-277.

⁶⁹ CUNHA, Luiz Antônio. *Idem*, p. 278.

a) administrar os rendimentos próprios e o seu patrimônio e dele dispor, na forma prevista no ato da constituição, nas leis e nos estatutos respectivos;

b) receber subvenções, doações, heranças, legados e cooperação financeira resultante de convênios com entidades públicas e privadas;

c) realizar operações de crédito ou de financiamento, com aprovação do Poder competente, para aquisição de bens imóveis, instalações e equipamentos;

d) organizar e executar o orçamento total de sua receita e despesa, devendo os responsáveis pela aplicação dos recursos prestar contas anuais.

§ 4º. Os estatutos das universidades poderão prever outras atribuições, além das constantes do presente artigo.”⁷⁰

O anteprojeto de Lei da reforma universitária, enviado ao congresso e emendado, retornou ao governo que elaborou uma infinidade de alterações, fato que foi determinante na formulação final da Lei. Cabe destacar que os estabelecimentos particulares de ensino superior mereceram tratamento diferenciado pela Lei, com maior flexibilidade de formação e organização, sem princípios democráticos, a exemplo da escolha de direção que competia apenas a instituição mantenedora a escolha de seus dirigentes, sem processos de consulta a comunidade.

Quanto a autonomia universitária os dispositivos supramencionados foram vetados pelo Presidente da República, permanecendo apenas o “*caput*” do artigo 12 que garantia a autonomia didático, administrativa e financeira conforme as disposições de lei específica. Assim, a autonomia universitária fica na espera de uma regulamentação legal que nunca foi levado a efeito pela ditadura militar.

A reforma ocorreu segundo os interesses da acumulação capitalista, que tem no ensino uma possibilidade dinâmica de exploração da força de trabalho qualificada, e se expressou por dados essencialmente quantitativos, onde se efetiva uma expansão numérica dos matriculados no ensino superior. Conforme o quadro a abaixo, podemos conferir o número e matrículas do ensino superior e sua evolução nos últimos 30 anos:

1965	1975	1985	1996
155.781	1.017.630	1.367.609	1.868.592

Fonte: INEP: Evolução das Estatísticas do Ensino superior
(http://www.inep.gov.br/censo/evolucao/evol_sup45.htm)

⁷⁰ Apud. CUNHA, Luiz Antônio. Idem, p. 278-279

Porém, o crescimento da rede de ensino superior dá-se de maneira desproporcional quanto a rede das instituições federais (pública) e a rede privada, onde os índices evidenciam uma ausência de critérios qualitativos na ampliação das vagas, fundamentalmente na rede de escolas privadas.

São marcantes três acontecimentos no ensino superior na década de 70, a consolidação da estrutura universitária como parâmetro de desenvolvimento do ensino superior, a construção e formação de uma estrutura de pesquisa significativa, nas universidades federais, com cientistas de repercussão internacional (dentre os melhores cientistas da humanidade) e a expansão das matrículas no ensino pago⁷¹.

O processo de enfraquecimento do governo militar e o crescimento dos movimentos sindicais da década de 80, o chamado sindicalismo novo, levaram a um processo de debate de todas as estruturas sociais e a sua adequação a realidade brasileira segundo os diferentes interesses em conflito. Neste sentido, como momento de prestação de contas com o passado inconstitucional e repressivo do golpe de 64 e da ditadura militar temos um processo que leva a formação da constituinte em 1986 que vai debater a organização social brasileira como um todo, e é claro, o ensino superior fará parte deste debate e será, a partir da reforma de sessenta, reafirmado o paradigma universitário, de forma mais ampla.

A importância da reforma de 60 está diretamente associada ao processo de monopolização da economia capitalista no Brasil, gerenciado diretamente pelos interesses estadunidenses. Tal fato manteve-se intacto e presente no processo constituinte.

⁷¹ “O ensino superior que, em 1962, constituía aproximadamente 60% do número de matrículas, caiu para 25% em 1984, demonstrando claramente a dimensão da expansão educacional no setor privado e a estagnação da taxa de crescimento do setor público, naquele período. Esta tendência, conjuntamente, é afetada na década de 90 pela crise econômica, que provocou uma retração nas matrículas no setor privado; pela expansão do ensino noturno nas Instituições de Ensino Superior públicas (IES), embora nem sempre fundados em critérios educacionais; pelo aumento do número de matrículas em Instituições Estaduais de Ensino Superior (IEES), seja pela criação de novas unidades, seja pela estadualização de instituições privadas falidas. Atualmente o índice é de 22%. O regime jurídico e as condições pedagógicas exigidas pelo MEC, que regulamentam o ensino particular, longe de assegurarem condições mínimas para o desempenho das atividades acadêmicas, estimulam os investimentos privados e a lucratividade no ensino. Sob forma legal de instituições sem fins lucrativos, as entidades mantenedoras estão sendo sustentadas pelas anuidades estudantis e constituem um interessante campo empresarial revelado nos investimentos patrimoniais, pagamento de salários elevados a seus dirigentes e outras manipulações contábeis. Apesar da Educação ser uma concessão de serviço público às universidades ou escolas particulares, o Ministério da Educação se recusa a exercer a vigilância devida.” (Proposta da ANDES/SN para a Universidade Brasileira. Brasília, Cadernos Andes, n.º 2, edição especial, revisada e ampliada, 1998, p. 09).

2.3. – A constituição inacabada.

Para o sociólogo e deputado constituinte FLORESTAN FERNANDES, o Congresso Constituinte apresentou-se como uma contingência dos conflitos sociais, próprios do desgaste do governo militar e da crise do capital que abalava a nação na década de oitenta. Desta maneira, o processo constituinte encontrava-se com uma ambigüidade decorrente da crise vivenciada.

Esta ambigüidade era caracterizada pelas necessidades da classe dominante, que por um lado, apoiou a contra-revolução de 1964 e por outro, sentia sua fragilidade, tencionando para o retorno da estabilidade. E por outro lado, pela grande massa dos insatisfeitos e prejudicados pelo regime militar. Os motivos para insatisfação não faltavam. Foi sob a ditadura que se efetivou um processo de arrocho salarial sistemático; liberação do envio de capitais das multinacionais para o exterior e a criação do estado de terror na sociedade brasileira. A incapacidade de dar respostas efetivas a crise econômica criara o caos social, político e econômico que se expressava nos primeiros anos da década de oitenta.

Como preâmbulo do processo constituinte é importante citarmos a grande decepção da nação diante da rejeição das eleições diretas, vigorando o colégio eleitoral. Ou seja, a escolha do Presidente da República em 1986 foi definida pelo Congresso Nacional, restringindo sobremaneira a participação popular.

A eleição de Tancredo Neves, nestas condições, e a posse do Vice-presidente (José Sarney), diante do falecimento do primeiro, demonstram que o período, que irá suceder, não garantirá as bases necessárias para a solução dos principais problemas sociais sentidos pela ampla maioria da população, bem como para a crise econômica que se aprofundava.

O sociólogo FLORESTAN FERNANDES destaca a realidade em que se colocava o desafio constituinte:

“Enfim, a modernidade não chegou a européia. Ela veio como uma avalanche, típica da periferia. O sonho de ‘desenvolvimento com segurança’ conduziu ao seu avesso; os que pensam o Congresso Constituinte como um freio iludem-se! Nenhuma constituição pode submeter uma sociedade de classes anônima, isto é, desorganizada de alto a baixo, ao milagre de um realinhamento mágico. O sintoma mais ostensivo e perigoso do que acontece reponta nas oscilações das massas, que buscam heróis populistas e saltam de galho em galho, a cada eleição. Elas não são um termômetro de que os de cima detém o ‘controle do poder e da sociedade’. Ao inverso, são um índice de que os milhões de humildes, oprimidos e espoliados estão

desorientados e aceitam 'qualquer coisa' para 'sair do atoleiro' - de Jânio a Maluf... A cada mentira, descoberta por experiências agônicas, dolorosas, o seu desapontamento e sua ira aumentam.”⁷²

Subordinado a esta realidade conflitiva desencadeou-se o processo constituinte. Sua emergência deu-se pela ilegalidade do processo da contra-revolução e de seus atos institucionais, tratando-se de reorganizar o estado e a sociedade civil sob novas bases democráticas e sociais. A constituinte se iniciou com um debate aparentemente inócuo, porém de grande dimensão para a nação, sobre a formação de uma nova constituinte ou a revisão dos atos institucionais dos militares. Uma mera revisão na constituição da contra-revolução, indicava a sua legitimidade perante a nação, ou seja, a constituinte inicia o debate sobre enterrar ou não o passado, do ponto de vista institucional. A vontade de uma revisão constitucional não obteve sucesso, porém em inúmeros outros momentos o passado se fez presente e determinante no processo constituinte e em sua obra.

O referido sociólogo explicita da seguinte forma a ambigüidade enfrentada pelos constituintes:

“Os de baixo movem-se, aqui e ali, acompanham, seguem, desiludem-se. Recomeçam. O ciclo recompõe-se. Até esgotar-se. Como descobriram os franceses, e depois de tantos outros povos, a paciência dos de baixo tem limites. Os que não se levam a sério não podem ser levados a sério. (...)

Os de cima confiam na Constituição e no Congresso Constituinte, sentados sobre o vulcão. Um Congresso que foi, de ponta a ponta, em nossa história tolhido pela vontade imperial do primeiro Pedro e pelo poder moderador do segundo e que, em seguida, sofreu todos os achincalhes que se poderiam imaginar. A República trouxe a bota militar, que pisoteou o Congresso várias vezes (e a última, mais recente, para valer, deixando a experiência do Estado Novo no chinelo). O presidencialismo, vocal e instrumento dos poderosos, esmagou o Congresso como lhe aprouve, convertendo-o em *poder servil*.”⁷³

Diante das questões candentes da nação, o Congresso Constituinte apresentava-se sob a hegemonia política das classes dominantes. Sua composição era, flagrantemente, associada aos interesses hegemônicos e conservadores. Sob este aspecto o sociólogo e deputado constituinte analisava.

⁷² FERNANDES, Florestan. A Constituição Inacabada. São Paulo: Estação Liberdade, 1988, p. 21.

⁷³ FERNANDES, F. A Constituição Inacabada, p. 18 - 21

“A tradição brasileira conduzia o processo constituinte na direção de tornar-se monopólio das elites intelectuais e políticas das classes dominantes. Duas conseqüências principais seriam, então, irremediáveis: 1º) a maioria parlamentar, representativa de uma minoria econômica e social hegemônica na sociedade civil, ditaria a forma e o conteúdo da Constituição; 2º) a elaboração da Constituição assumiria um caráter inevitavelmente “técnico” e “jurídico”, com os riscos já conhecidos e consagrados de dissociar o processo constituinte da maioria real, a massa dos cidadãos e seus problemas humanos...”⁷⁴

As pressões populares foram canalizadas para dentro da constituinte por meio das iniciativas populares que terminaram por invadir o Congresso Nacional Constituinte. “*O povo imunda a ANC e abarrotta as sub comissões de propostas de informações e de sonhos. O subterrâneo sobe a tona em todo o seu esplendor e sublinha o quanto o nosso Estado é pobre e o nosso Governo, mesquinho!*”⁷⁵

As iniciativas populares abalaram a tradição constitucionalista brasileira, fazendo com que a Constituição obtivesse o número maior possível de normas constitucionais, definindo a Constituição como uma arma de luta contra o arbítrio. Caracterizando-se como uma resposta ao regime militar e a “Nova República”,⁷⁶ porém o formalismo constitucional e a prática parlamentar foram decisivos na contenção dos anseios populares, que tiveram seus canais de manifestação filtrados nas subcomissões e na comissão de sistematização.

A autonomia da Assembléia Nacional Constituinte foi outro ponto relevante na construção da Constituição Federal. Sua autonomia diretamente decorrente da divisão de poderes do Estado sofre inúmeras restrições por parte do executivo, com o então Presidente José Sarney. Nesta “briga” entre Poder Executivo contra o Poder Constituinte, desde o fisiologismo a ameaças de Golpe foram levadas a baila, forçando a Assembléia Nacional Constituinte a vergar-se sob o Executivo. “*O poder Constituinte foi mandado as favas! A teoria do equilíbrio dos poderes sofreu agressões de tacões muito fortes, que se sustentam fora, acima e contra as conveniências e os interesses da Nação.*”⁷⁷ Um episódio de destaque a ser relembado foi a fala do Senador Fábio

⁷⁴ FERNANDES, F. Idem, p. 05.

⁷⁵ FERNANDES, F. Idem, p. 88.

⁷⁶ FERNANDES, F. A Constituição Inacabada, p. 89.

⁷⁷ FERNANDES, F. Idem, p. 69.

Lucena aos seus companheiros: “Quem for amigo do Sarney, saia comigo do plenário.”⁷⁸ O PMDB viu-se dividido entre constituintes e amigos do Presidente.

O poder executivo representava as amarras do passado na constituinte, fazendo valer os privilégios da minoria econômica e social hegemônica, *“firmemente voltado para a consecução de dois objetivos interligados, a implantação do ‘Estado de direito’ dos, para e pelos privilegiados, com a concretização de uma transição lenta, gradual e segura que só interessa às multinacionais, às nações capitalistas centrais, aos 5 ou 10% no tope da pirâmide social de distribuição da riqueza, da cultura e do poder.”*⁷⁹

O desenvolvimento capitalista da economia brasileira fazia-se constantemente presente, articulando as necessidades modernizadoras com o passado conservador. É o que FLORESTAN FERNANDES chama de desenvolvimento desigual e combinado que na Assembléia Nacional Constituinte veio a tona na defesa conservadora de privilégios próprios do período imperial e pré capitalista.

“É esse solo histórico do qual brotou a Assembléia Nacional Constituinte. Ela não podia ignorar o caos e a esperança que resplandeciam como luz solar. Porém ficou amarrada a laços mais fortes que a prendem à maioria parlamentar selecionada entre os de cima. Tomou um ar barroco iluminista, não indo ao fundo do drama, e deixando intacto o nó górdio que paralisa a nação. Por aí, falou pela boca das elites, deixando insepultos os antigos regimes, que reviveram gloriosamente através dos *lobbies* da gente de prol. Os empresários, os magistrados, os donos de cartório, os militares etc. comparecera para proteger seus “direitos” e “prerrogativas”, confundindo-se numa imensa multidão de privilegiados que pleiteavam a perenidade dos privilégios através de dispositivos constitucionais espúrios. Agiam como estamentos não como classes.”⁸⁰

A Assembléia Nacional Constituinte transformou-se em pára-raio das contradições sociais e econômicas do Brasil. *“Rangem os dentes os de cima e os de baixo, não só por causa do que a Constituição poderá dar a alguns e retirar, ainda que parcialmente, de outros; também por que a crise de conjuntura revela aos de baixo a natureza da crise estrutural permanente, da qual resulta a sobreposição histórica de vários regimes, que não se desfizeram por completo.”*⁸¹

⁷⁸ FERNANDES, F. Idem, p. 217.

⁷⁹ FERNANDES, F. Idem, p. 68.

⁸⁰ FERNANDES, F. Idem, p. 183.

⁸¹ FERNANDES, F. A Constituição Inacabada, p. 181.

Este fato constitui elemento importante para a compreensão do produto final dos trabalhos constituintes pois apresenta um embate que apesar dos pesos e forças diferentes no parlamento, entre os de baixo e os de cima, evidencia que a sociedade brasileira apresenta-se dinâmica, longe da harmonia requerida pelos estratos dominantes.

A representação da sociedade civil no Congresso Nacional se apresenta invertida pois a minoria na sociedade civil, a burguesia, possui uma maioria no parlamento e a maioria da sociedade civil, os que vivem do seu trabalho, são representados por uma minoria parlamentar. O resultado final foi a afirmação do regime autocrático burguês,⁸² prevalecendo a tradição constitucionalista brasileira, em que obtivemos uma constituição superior às de 34 e 46, porém muito aquém das exigências da nação e da revolução democrática⁸³.

Como resultado imediato, dos trabalhos constituintes, temos o fim do regime ilegal inaugurado pela "Contra-Revolução" de 1964, mantido pela "Nova República", através dos decretos-lei discricionários que prolongaram o regime anterior.

Outra característica marcante é a incapacidade constituinte de compreender e absorver as manifestações populares, mesmo diante de inúmeras manifestações populares, que vieram a ser denominadas por FLORESTAN FERNANDES de "eclosão do povo na história" da seguinte maneira:

"Do início do século, da formação dos sindicatos e dos partidos operários na década de 20, do salto qualitativo que alcançou seu pico nos fins da década de 50 e começos da de 60 e, em particular, dos efeitos da repressão da ditadura na afirmação lenta, mas visceral, dos operários e dos canavieiros. O "novo sindicalismo", com base nas fábricas, irrompe na cena histórica como uma força de rebelião imbatível. As greves derrotam a ditadura militar e disputam peso e voz para os operários na sociedade civil."⁸⁴

⁸² As condições de desenvolvimento histórico e a profunda desigualdade social existente no Brasil, herdada do período colonial, constituem os limites da dominação burguesa, e afirmam a existência de duas nações dentro de um território. Os que podem compartilhar das oportunidades de poder e econômicas e, do outro lado, os que sustentam a nação real sem participar objetivamente nas instâncias de poder. Este segundo grupo é constituído pela significativa maioria da população. A dominação burguesa no Brasil tem suas raízes no desenvolvimento econômico nacional, que impossibilita a participação nas esferas de poder outros setores sociais que não sejam os estratos dominantes, caracterizando-se por um regime antidemocrático onde os interesses dominantes é que são efetivados.

⁸³ A revolução democrática é caracterizada como decorrência da revolução burguesa ocorrida nos países desenvolvidos onde a organização da sociedade burguesa é acompanhada de medidas de incorporação dos anseios populares, em especial os direitos associados ao exercício da cidadania, incluindo, também, os chamados direitos sociais. Traduz-se pela efetivação dos direitos fundamentais.

⁸⁴ FERNANDES, F. Idem, p. 348.

A participação popular por meio das entidades ditas da sociedade civil - a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Conferência Nacional de Bispos do Brasil CNBB, a Comissão Pastoral da Terra (CPT), a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), a Associação Brasileira de Imprensa (ABI), os sindicatos, federações e confederações de operários, as organizações representantes de negros, índios, mulheres, aposentados, profissionais do ensino etc...- evidenciam “a eclosão do povo na história”. Este fenômeno desencadeou a proposição de milhares de iniciativas populares, que abarrotaram as comissões, gerando uma pressão popular sobre a constituinte de dimensões inadmissíveis pelos interesses hegemônicos. Porém, o filtro conservador vez valer suas posições transformando os anseios populares em mais um elemento na colcha de retalhos que seria a constituição.

A formulação fragmentada do texto constitucional tem como origem os interesses contraditórios e as divergências próprias da classe dominante e suas frações. Caracterizando no texto constitucional *“duas tendências fortes exclusivas - de conservantismo burguês, de matriz reacionária e pró-imperialista, e de reforma social - cortam o texto constitucional de ponta a ponta. O formalismo jurídico não consegue costurar as duas expressões societárias das contradições internas da burguesia. (...) Em conseqüências, a Constituição é heterogênea e heteróclita.”*⁸⁵

As contradições decorrentes do caráter reformista e conservador do texto constitucional, levaram os constituintes a remeter para as leis complementares e para a revisão constitucional a concretização de mudanças mais efetivas. Neste sentido, a Constituição terminou por inacabada, devido ao seu caráter genérico e a conseqüente necessidade de regulamentação, sem falarmos na revisão constitucional que ocorreria cinco anos após a promulgação ocorrida em 1988. Para FLORESTAN FERNANDES a *“Constituição abre, portanto, espaço histórico, psicológico e político para confrontos abertos, por mais ásperos que eles sejam, nas relações entre classes, as instituições, os interesses econômicos, culturais e sociais ou entre pessoas.”*⁸⁶ Quanto aos direitos fundamentais e a sua constitucionalização o que:

“Constituição desigual, heterogênea, que chamei de colcha de retalhos, formula um desafio. Sem ser uma promessa de revolução - sequer dentro da ordem: a revolução que a burguesia deveria ter realizado - ela repõe a ameaça aos privilegiados. Sem perderem qualquer regalia, eles assistem horrorizados à rotinização de liberdades individuais e coletivas ou de direitos sociais, e à universalização do acesso aos meios

⁸⁵ FERNANDES, F. A Constituição Inacabada, p. 347.

⁸⁶ FERNANDES, F. Idem, p. 374.

legais que a exclusividade convergia em fonte de odioso despotismo.”⁸⁷

Em um de seus artigos para o jornal Folha de São Paulo, o sociólogo e constituinte paulista, conclui que a Constituição, por melhor que seja a sua elaboração, o que não é o caso da brasileira, não possui validade em si e por si. Isto decorre do desenvolvimento das classes sociais no Brasil onde os de cima nunca mobilizaram-se e organizaram-se para buscar a efetividade da Constituição, sempre utilizaram do recurso do arbítrio e o empregam ad libitum, como bons autocratas que são. E os de baixo não são (nem nunca foram) socializados cultural, legal e politicamente para utilizar a Constituição.⁸⁸ Os de baixo...

“...não dispõe, como dizem os sociólogos, dos requisitos psicossociais e sócio-culturais que alimentam o hábito de aplicar defensivamente e ofensivamente as normas constitucionais. É preciso despertar a cultura cívica e associar a vida social cotidiana à formação de uma consciência de classe crítica e autoemancipadora. Essa é a via para extinguir-se a tutela militar, os golpes de Estado e a autocracia burguesa.”⁸⁹

A Constituição terminou por inacabada, sua obra ficou relegada aos confrontos e práticas sociais posteriores, período que estamos vivendo, sendo as observações de FLORESTAN FERNANDES validas e atuais, onde as leis complementares e a revisão constitucional vão dando nova forma a constituição alterando significativamente seu conteúdo e evidenciando a permanência de um caráter, subjacente e intocável, o perfil autocrático burguês dominante.

2.4. – O ensino superior público federal e a constituição de 1988.

Os preceitos constitucionais relativos a educação, e em especial a educação superior, são formulações que possuem conexão com as observações do deputado constituinte FLORESTAN FERNANDES onde as disposições abstratas remetem para a regulamentação infra-constitucional, a organização da educação nacional e em especial a educação superior.

⁸⁷ FERNANDES, F. *Idem*, p. 361.

⁸⁸ FERNANDES, F. *A Constituição Inacabada*, p. 362. grifo nosso

⁸⁹ FERNANDES, F. *Idem*, p. 362.

A nova constituição deveria terminar com uma estrutura universitária gerada sob a ditadura e por isto semelhante em aspectos centrais ao regime totalitário. Nas palavras do professor PAULO BONAVIDES: *“O arbítrio da política educacional, sem ouvir o estudante, o professor, os órgãos colegiados, centralizava todas as faculdades decisórias em âmbito ministerial, fazendo da autonomia universitária um simulacro.”*⁹⁰

A maneira como se desenvolveu o ensino superior durante a década de 70 evidencia um perfil tecnocrático próprio do regime militar, com feições evidentemente antidemocráticas, e de caráter meramente quantitativo, não importando a qualidade do ensino superior em expansão, principalmente na rede de escolas pagas.

*“A demagogia da quantidade fez proliferar escolas de terceiro grau sem obedecer aos mais elementares requisitos de qualificação. Com efeito, ponderar a natureza do ensino se fizera impossível como contribuição eficaz e corretiva. Importante era o número, a estatística, para dar credibilidade ao poder e servir de instrumento publicitário do ‘milagre’.
Massificar a Universidade não é democratizá-la; é destruí-la.”*⁹¹

Além de dar respostas as necessidades futuras a Constituinte deparava-se com a feição autoritária da própria universidade. Este aspecto, implicava numa profunda contradição pois, ao ter que manifestar-se sobre a falta de democracia nas universidades, a constituinte deveria por termo a esta situação, fato que iria de encontro com os interesses técnico burocráticos instalados nas IFES e do próprio Poder Executivo.

Os princípios norteadores do ensino superior ficaram subordinados as contradições sociais da época. Destaca-se quatro elementos importantes que foram constitucionalizados: a reafirmação da estrutura universitária como paradigma de desenvolvimento do ensino superior; a autonomia universitária; a obrigatoriedade de prestação gratuita do ensino em estabelecimentos públicos, e a manutenção da diferenciação entre a rede pública e a rede privada.

A elaboração dos dispositivos constitucionais referente ao ensino superior manteve sua tradicional forma abstrata, possibilitando leituras restritivas dos princípios constitucionais. Tratando-se de um conteúdo abstrato, a compreensão pode sofrer profundas e contraditórias leituras, onde se evidenciam os limites da elaboração constitucional, rogando ao período pós-constitucional a efetiva formulação das políticas relativas a educação.

⁹⁰ BONAVIDES, Paulo. A Constituição Aberta. Belo Horizonte, Del Rey, 1993, p. 186.

⁹¹ BONAVIDES, Paulo. Idem, p. 186.

2.5. – A política de organização do ensino superior.

A reforma universitária de 68 altera significativamente o quadro de desenvolvimento do ensino superior. De um lado, estabelece a instituição universitária como paradigma da reforma, de outro, 'deixa insepulto' o padrão nacional de escola superior⁹² que se proliferava na rede de instituições particulares.

A estruturação do ensino superior apresenta uma significativa variação entre a rede de instituições federais de ensino superior, estaduais e municipais e a rede de escolas particulares, como bem evidenciado pelos dados abaixo:

Evolução do número de instituições, por natureza administrativa - Brasil 1980 - 1996					
Ano	Total	Federal	Estadual	Municipal	Particular
1980	882	56	53	91	682
1981	876	52	78	129	617
1982	873	53	80	126	617
1983	861	53	79	114	615
1984	847	53	74	111	609
1985	859	53	75	105	626
1986	855	53	90	120	592
1987	853	54	83	103	613
1988	871	54	87	92	682
1989	902	54	84	81	696
1990	918	55	83	84	671
1991	893	56	82	84	666
1992	893	57	82	88	675
1993	873	57	77	87	652
1994	851	57	72	88	633
1995	894	57	71	77	684
1996	922	57	70	80	710

fonte: INEP: : Evolução das estatísticas do ensino superior (http://www.inep.gov.br/censo/evolucao/evol_sup01.htm)

⁹² O desenvolvimento do ensino superior até a década de sessenta estava organizado sobre as escolas superiores isoladas. "A escola superior brasileira constitui-se como uma escola de elites culturais, raras e que apenas podiam (ou sentiam a necessidade social de) explorar o ensino superior em direções muito limitadas. (...) Ela ficava quase completamente a margem, como e enquanto instituição educacional e cultural, dos processos de consciência social, de invenção e de mudança sociocultural. (FERNANDES Florestan *Universidade Brasileira: reforma ou revolução?*. São Paulo: Alva-Omega, 1975, p. 51-53)

No quadro acima percebe-se que o número de estabelecimentos de nível superior da rede privada supera a rede pública - incluindo as federais, estaduais e municipais -, reflexo de uma política educacional, a partir da reforma de 68, voltada para o crescimento quantitativo das escolas particulares não universitárias.

Assim, reafirma-se que a reforma universitária de 68 organiza o ensino superior a partir do paradigma universitário e, ao mesmo tempo, proporciona o desenvolvimento das instituições privadas, que contraditoriamente se organizam majoritariamente como escolas isoladas e não como universidades⁹³.

Este fato torna-se relevante na caracterização do perfil do ensino superior que não rompe totalmente com o padrão nacional de escola superior, herdado do Império, deixando o seu desenvolvimento e existência condicionado as necessidades da iniciativa privada, ao passo que organiza a rede pública com base no paradigma universitário.

Os esforços educacionais do executivo federal, a partir dos anos oitenta, estavam voltados para a expansão da rede privada e compressão da rede pública que durante duas décadas manteve a mesma quantidade de instituições enquanto a rede privada triplica em número de universidades⁹⁴.

Apesar desta discrepância, podemos considerar a rede de instituições federais de ensino superior (IFES) como relevante para o processo de autonomização científica, tecnológica e cultural nacional. O "Sistema Federal de Ensino Superior Brasileiro compõe-se de 52 Instituições Federais de Ensino Superior, localizadas em 24 Estados e no Distrito Federal (Brasília). Esse sistema é constituído de 39 universidades, 8 faculdades e 5 Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs)."⁹⁵ Apesar do número de instituições federais representar algo próximo a 6,2% das instituições de ensino superior, os demonstrativos de desenvolvimento da pesquisa apontam para um percentual de 90%⁹⁶ de realização de pesquisa, com aproximadamente, 45.000 professores, contando com mais 400.000 estudantes, de graduação e pós-graduação.

⁹³ A rede particular, em 1996, somavam 710 estabelecimentos: 64 universidades; 132 federações e integradas; e 515 escolas isoladas. (Evolução das estatística do ensino superior http://www.inep.gov.br/censo/evolucao/evol_sup01.htm)

⁹⁴ Em oitenta eram 34 universidades federais e 20 universidades privadas, em 1996 são 39 universidades federais e 64 universidades privadas. (Evolução das estatística do ensino superior http://www.inep.gov.br/censo/evolucao/evol_sup01.htm).

⁹⁵ AMARAL, Nelson Cardoso. O Sistema Federal de Ensino Superior Brasileiro: Organização e financiamento. In: Avaliação. Campinas, RAIES, v.2, n.º1 (3), mar. (1997), p. 25.

⁹⁶ Os dados do MEC apontam para um percentual de 2% da pesquisa nacional desenvolvida em instituições privadas de ensino superior. (Cf. Proposta da ANDES/SN para a Universidade Brasileira. Brasília, Cadernos Andes, n.º 2, edição especial, revisada e ampliada, 1998, p. 09). Já segundo

O mercado enquanto regulador do desenvolvimento do ensino superior evidencia sua debilidade diante das necessidades de desenvolvimento nacional, apesar de absorver mais de 70% das matrículas no ensino superior, a grande maioria dos cursos particulares são voltados para a formação de profissionais liberais, conforme se verifica no quadro abaixo:

Curso	Matrículas
Direito	239.210
Administração	225.456
Engenharia	146.376
Pedagogia	123.700
Ciências Contábeis	112.751
Letras	95.037
Ciências Econômicas	67.055
Comunicação Social	61.591
Psicologia	55.692
Medicina	48.667

Fonte: INEP: Evolução das estatísticas do ensino superior. (http://www.inep.gov.br/censo/evolucao/evol_sup13.htm)

O quadro acima evidencia uma profunda distorção entre as diferentes áreas do conhecimento, fato que não pode ser desconsiderado do ponto de vista da constituição qualitativa do ensino superior. E ao analisarmos a distribuição das matrículas, entre as instituições públicas e privadas, temos o seguinte quadro:

Instituições	Total	Ciências exatas e da Terra	Ciências Biológicas	Engenharia/Tecnologia	Ciências da Saúde	Ciências Agrárias	Ciências Sociais aplicadas	Ciências Humanas	Linguística, Letras e Artes	Ciclo Básico
Total	1.868.592	193.032	29.031	161.471	229.566	50.704	795.571	288.580	119.686	942
Públicas	708.490	83.688	12.344	83.445	104.923	37.204	208.923	134.600	67.145	218
Particular	1.162.102	109.344	13.687	78.026	124.643	13.500	586.648	153.980	52.541	724

Fonte: INEP: Evolução das estatísticas do ensino superior. (http://www.inep.gov.br/censo/evolucao/evol_sup10.htm)

No quadro acima verifica-se a desproporção existente entre as diferentes áreas do conhecimento. Ao somar-se as ciências sociais aplicadas com as ciências humanas tem-se 58% dos estudantes matriculados no ensino superior, sendo que só a rede privada nesta áreas, soma aproximadamente 40%.

AMARA, I. S. S. Sistema de Estatísticas do Ensino Superior no Brasil: evolução de 1990 a 1998. Brasília: INEP, 1999. 250 p.

Por outro lado, ao analisar-se o desenvolvimento da investigação científica, um dos pressupostos da organização universitária no ensino superior, principalmente pela indissociabilidade entre o ensino, pesquisa e a extensão, a rede de instituições públicas responde por 98% da pesquisa científica nacional.

Este fato não pode ser desprezado na análise do desenvolvimento do ensino superior, pois a investigação científica, devido a necessidade de inversões financeiras significativas, é excluída das possibilidades de investimentos exclusivamente privados, sendo desenvolvida plenamente apenas com recursos públicos, que constituem a significativa maioria dos recursos.

Outra questão é o número reduzido da população que tem acesso ao ensino superior. Aproximadamente 2.200.000 alunos, num país cuja a população é de 160.000.000, isto é, cerca de apenas 1,25% da população está no ensino superior. A taxa bruta de escolarização no ensino superior no Brasil é uma das menores da América Latina, com um percentual de 12% de estudantes matriculados (19 a 24 anos), ficando a frente apenas da Nicarágua, onde o índice é de 11,2% e muito distante dos níveis dos países como: Argentina 40%, Chile 20%, Venezuela 26% e Bolívia 20,6%.⁹⁷

Além do problema do número reduzido de habitantes que tem acesso ao nível superior, se acrescenta o problema da autonomia universitária. Disposta na reforma de 68 sem ser regulamentada logrou abrigo na Constituição Federal de 1988, sem fazer menção a lei específica para regulamentá-la, ou seja, auto-aplicável.

A Autonomia Universitária, segundo o dispositivo constitucional (artigo 207), passou a ser a pedra angular da organização do ensino superior, principalmente na rede das IFES. Os termos constitucionais são claros, porém deixam margem para se questionar o caráter abstrato (genérico) do texto. Esta autonomia didático-científica, administrativa e financeira tem gerado contradições entre as medidas do Poder Executivo Federal, Ministério da Educação, e as Instituições Federais de Ensino superior, que são mantidas com recurso do orçamento da União.

O movimento sindical, por meio da Associação Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior –Sindicato Nacional (ANDES-SN), e os dirigentes das IFES, por meio da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), manifestaram inúmeras vezes o seu descontentamento com os seguidos cortes

⁹⁷ Cf. Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública: Subsídios para a análise do Plano Nacional de Educação da Ministério da Educação e do Desporto (PNE/MEC), Universidade Sociedade, Brasília, ANDES-SN, Ano VIII, n.º 16, junho de 1998, p. 113.

orçamentários, alertando que as IFES estão sendo impedidas de desenvolverem suas atividades essenciais, como o ensino e a pesquisa.

Os recursos orçamentários da União indicam uma unidade contraditória na manutenção da rede de Instituições Federais de Ensino Superior, que tornam-se meio imprescindível para a sua existência e ao mesmo tempo instrumento de compressão de suas atividades até o esgotamento, forçando um processo de autofinanciamento, mesmo que parcial, destas instituições. Este processo de cortes orçamentários para as IFES tem sido implementado de maneira sistemática desde os anos sessenta,⁹⁸ e no momento atual apresenta-se como decisivo para o futuro das instituições.

A partir dos anos noventa as IFES enfrentam maiores dificuldades perante a afirmação de obstaculização dos princípios constitucionais relativos ao ensino superior público por parte do executivo federal. Este fato pode ser diretamente associado a estratégia política-econômica das elites, representadas no Governo Federal pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, do PSDB, que está diante da oportunidade de implementar no ensino superior as diretrizes oriundas dos países centrais, em especial dos Estados Unidos da América.

⁹⁸ Em 1967 as universidades sofrem um corte de 37% nos seus orçamentos. Folha de São Paulo, 24/XII/67 (folha 8) Apud. FERNANDES, F. Idem, p. 49

CAPÍTULO III – As ações governamentais de obstaculização do desenvolvimento auto-emancipatório do ensino superior público federal.

3.1. – Reestruturação das instituições federais de ensino superior.

Do ponto de vista estrutural podemos considerar que, sob os auspícios da ditadura militar, se formaram as bases do atual desenvolvimento do ensino superior. O motor central deste desenvolvimento está na grande mobilização atingida pelo movimento de reforma universitária que “impôs” ao governo militar uma reforma, mesmo que consentida.

Como afirmamos anteriormente, as instituições-chave de uma sociedade são condicionadas pelos dinamismos econômicos, políticos e culturais desta mesma sociedade. É a partir desta premissa que dispõe-se a compreender as mudanças atuais e futuras no âmbito do ensino superior, em especial das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES).

As ações governistas estão diante destas duas barreiras: a) o descontentamento da comunidade universitária com as consecutivas restrições orçamentárias de Orçamento de Custeio e Capital e Orçamento Pessoal (OCC e Pessoal); b) as barreiras jurídico- legais constitucionalizadas, que são temporariamente intransponíveis.

A partir de 1995 o executivo federal vem implementando medidas políticas e legais com vistas a desobstruir as “suas propostas” de reestruturação do ensino superior. No âmbito legal podemos elencar um número significativo de medidas provisórias e posteriormente leis, que moldam a autonomia nas instituições públicas e que dão margem para a implementação do ensino pago. Leis complementares e emendas constitucionais já aprovadas evidenciam que a intenção governista está próxima de conquistar seus objetivos. A LDB proposta e elaborada por técnicos do MEC, subscrita pelo Senador Darcy Ribeiro, dá as bases para esta reestruturação. Em aproximadamente 20 artigos, dedicados ao ensino superior, determina uma centralização dos recursos, fragmentação institucional e pulverização do ensino universitário. Estas propostas de mudanças, apresentadas pelo governo, indicam uma continuidade da política de compressão do

ensino superior público, que se acentua quando são diretamente associadas a chamada crise fiscal e a reestruturação das atividades de Estado.

O governo executivo tem aplicado o projeto de reestruturação do Estado dividindo suas atividades em quatro blocos: 1) Chamado de “Núcleo Estratégico do Estado” representa as atividades vinculadas as cúpulas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, espaço fundamental de formulação e implementação das políticas públicas, o de exercício do poder de Estado; 2) o “Setor de Atividades Exclusivas de Estado”: as políticas públicas formuladas pelo “Núcleo Estratégico”, que não podem ser delegadas as instituições não- estatais, devem ser implementadas pelo “Setor de Atividades Exclusivas de Estado”; 3) o “Setor de Serviços não Exclusivos de Estado”: trata da implementação de políticas públicas através de instituições não- estatais, tem como objetivo que tais serviços não dependam diretamente do exercício do poder de Estado, como os serviços de educação, saúde, cultura e os de utilidade pública em geral, podendo ser prestados por entidades públicas não- estatais ou por instituições particulares; 4) o “Setor de Produção para o Mercado”, responsável pela produção de mercadorias, atividade privada exercida pelo Estado através das empresas públicas, cujo destino é a privatização⁹⁹.

Dentro da reestruturação do Estado, as IFES se encontram no terceiro “Bloco”, o “Setor de Serviços não Exclusivos de Estado”. Caso se efetive esta proposta o ensino superior público poderá ser prestado por entidades públicas não- estatais ou por instituições particulares sem fins lucrativos. Para as atuais Instituições Federais de Ensino Superior, a proposta do governo é de transformá-las em organizações sociais, que prestariam os serviços de educação superior mediante contrato de gestão, com previsão contratual de recursos e resultados a serem atingidos.

Esta proposta governista, associada a outras,¹⁰⁰ a liberação do atual orçamento das IFES, em benefício da rede de escolas privadas de nível superior. Isto se confirma quando analisa-se a proposta de emenda constitucional, em trâmite no Congresso Nacional, que visa a regulamentação da autonomia, contida no artigo 207, e a criação de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino superior (FMDES). No texto da proposta de emenda foi adicionado pelo relator, Deputado PAULO BORNHAUSEN, o dispositivo de que o FMDES será de uso exclusivo pelas

⁹⁹ Cf. MANCEBO, Denise. Autonomia Universitária: reformas propostas e resistência cultural. In: Universidade e Sociedade, ano VIII, n.º 15, fevereiro de 1998, p.52.

¹⁰⁰ A proposta de organizações sociais tem tido dificuldades para ser aceita pela comunidade o que tem levado o executivo a buscar formas alternativas de implementação da reforma no ensino superior. Um dos mecanismos mais utilizados tem sido a proposta de autonomia, em que as IFES adotariam um orçamento global administrando e gerenciando os recursos de OCC e Pessoal com autonomia, desvinculando a carreira docente e técnico administrativa do Regime Jurídico Único (LEI n.º 8.112/90), bem como a utilização dos recursos de OCC desvinculados das atuais rubricas orçamentárias.

instituições públicas pelo período de dez anos após a aprovação da emenda, depois deste período, os recursos do fundo poderão ser disponibilizados para a rede de instituições privadas.¹⁰¹

Este processo de reestruturação do ensino superior público tem seguido, “a risca”, o “receituário” do Banco Mundial para o Ensino superior, tornando a análise de suas proposições fundamental para compreendermos o caráter das medidas adotadas e proposta pelo governo executivo.

3.2. – As diretrizes do Banco Mundial para o ensino superior.

Um fato que, aparentemente, poderia parecer inconsistente - a ingerência de um banco internacional na educação - vem tomando dimensões de direção política da nação brasileira. Desde o processo de endividamento da nação, durante a década de 70, as agências internacionais de fomento financeiro se tornaram os mecanismos de transmissão da política de desenvolvimento, formulada nos países centrais e aplicada nos países periféricos, em evidente prejuízo para estes últimos e vantagens para os primeiros.

O Banco Mundial é uma dessas agências internacionais de fomento ao desenvolvimento dos países periféricos, que segue a lógica de inversões maiores para o centro do que para fora. Assim seus projetos de desenvolvimento são voltados para a organização de setores produtivos segundo as necessidades dos países hegemônicos. É fundamental este enunciado para podermos entender o conteúdo de um documento do Banco Mundial: “Ensino superior. As lições derivadas da experiência” elaborado em 1994, sobre as bases de desenvolvimento e uma política educacional para o ensino superior nos países periféricos (em desenvolvimento).

Cabe ressaltar que em termos de dados estatísticos o documento apresenta distorções pelo menos quanto a análise do Brasil, pois afirma que temos 21 universidades federais, 13 universidades estaduais, e 3 universidades municipais, 61 universidades privadas, e um grande número de instituições não universitárias públicas ou privadas.¹⁰² Porém, segundo os dados do

¹⁰¹ “A PEC 370/96 é o instrumento legal de aplicação deste Fundo de Manutenção do Desenvolvimento do Ensino superior, além de propor diferentes modelos de instituições de ensino superior, reorganização de carreira dos profissionais conforme cada instituição e a adoção de um modelo de autonomia universitária baseada no conceito de orçamento global.” Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública. In.: Universidade e Sociedade, ano VIII, n.º 16, julho de 1998, p. 113-114.

¹⁰² BANCO MUNDIAL. La enseñanza superior: Las lecciones derivadas de la experiencia. Washington, edición en español, jun. 1995, p.33-34

MEC/INEP,¹⁰³ o ensino superior conta, em 1993, com 39 universidades federais, 20 estaduais, 4 municipais e 63 privadas. Ainda temos federações e integradas 3 municipais e 84 estaduais e estabelecimentos isolados temos 20 federais, 57 estaduais, 80 municipais e 514 particulares.¹⁰⁴ Estes dados evidenciam uma falha dos elaboradores do documento do Banco Mundial, que introduzem o documento afirmando terem efetuado amplas consultas as autoridades encarregadas pelo ensino superior nos países em desenvolvimento¹⁰⁵. Este equívoco quanto aos dados não invalida as proposições de âmbito político, porém deixa margens para questionamentos metodológicos na elaboração do trabalho.

Do ponto de vista orientativo (políticas educacionais) o documento trabalha sobre quatro estratégias de desenvolvimento para melhorar os resultados no ensino pós- secundário: 1) Maior diversificação dos tipos de instituições; 2) diversificação das fontes de financiamento das instituições públicas de ensino superior, 3) redefinição da função do Estado no que concerne ao ensino superior, 4) adoção de políticas de qualidade e equidade.¹⁰⁶ O estudo é direcionado para os país em desenvolvimento da África, América Latina e Ásia¹⁰⁷. Este último fato deixa margem para questionamentos quanto ao rigor metodológico, juntando realidades sócio- culturais tão diversas sobre um mesmo eixo de proposições. Seria de maior coerência, por parte dos elaboradores do documento, a afirmação de que o estudo é efetuado segundo as necessidades não dos países para quem se propõe aplicar as medidas, mas, segundo os interesses do agente financeiro. Apesar destas contradições implícitas no documento não podemos olvidar de seu conteúdo orientativo o qual constitui elemento chave para a compreensão da política de ensino superior do atual governo brasileiro.

Dentro das opções estratégicas, cabe destacar as proposições fundamentais de cada uma dessas medidas. Assim, passamos aos elementos constituintes da proposta de diversificação dos tipos de instituição de ensino pós- secundária.

A terminologia pós- secundário já indica uma variável significativa na organização institucional, particularmente se contraposto ao paradigma da formação das universidades, referência do ensino superior no Brasil. A justificativa para a formulação deste novo termo é o

¹⁰³ O INEP Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - denominado inicialmente de Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos - foi criado através da Lei n.º. 378, de 13 de janeiro de 1937. Sua principal função era a pesquisa, para orientar a formulação de políticas públicas. Também atuava na seleção e treinamento do funcionalismo público da União.

¹⁰⁴ INEP, Censo Educacional 1980-1996: (http://www.inep.gov.br/censo/evolucao/evol_sup01.htm).

¹⁰⁵ BANCO MUNDIAL. Idem, p. VII.

¹⁰⁶ BANCO MUNDIAL. Idem, p. VIII.

¹⁰⁷ BANCO MUNDIAL. Idem, p., IX

desenvolvimento de instituições não universitárias e a ampliação de vagas no ensino superior, público ou privado, elaborando uma adequação às necessidades de mercado,¹⁰⁸ com a flexibilização de cursos e programas. Esta diversificação deverá ser acompanhada de um fomento a iniciativa privada na educação pós-secundária, evitando o controle estatal sobre as mensalidades e propiciando financiamento para melhoramentos de instituições tanto públicas quanto privadas.¹⁰⁹

Quanto a diversificação das fontes de financiamento das instituições públicas de ensino superior, o documento afirma que, diante da crise fiscal do Estado, este não pode arcar exclusivamente com o financiamento das instituições públicas. Estas devem, segundo a proposta, obter em média 30% dos seus orçamentos com fontes não governamentais¹¹⁰, propondo três tipos de iniciativas: a) o ensino pago; b) doações de ex-alunos e de empresas e c) atividades universitárias que gerem rendas.

De maneira bastante clara o documento propõe a cobrança de mensalidades, como fonte não estatal de renda, argumentando que as mensalidades não obstaculizam o desenvolvimento do ensino superior público. Pelo contrário, as mensalidades seriam um meio de garantir eficiência e a competitividade entre as diferentes instituições, já que o estudante terá a possibilidade de optar pelo curso de melhor qualidade. A segunda proposição, para a diversificação financeira, tem como fundamento a filantropia incentivada pelo sistema tributário, onde os ex-alunos e empresas passam a gozar de incentivos fiscais em caso de doações para as instituições públicas de ensino superior. E por último o desenvolvimento de cursos de longa distância e de curta duração pagos dentro das instituições públicas. Ou seja, cursos de capacitação breve para empresas, contratos de pesquisa, que podem incluir serviços comerciais e estudos econômicos para os governos e para as empresas privadas.

A terceira estratégia proposta pelo documento é a redefinição da função do Estado no que concerne ao ensino superior. Aqui a argumentação de base é que: a presença do Estado no ensino superior determina estruturas rígidas de desenvolvimento e organização, não sendo adequada as demandas do mercado. Assim, mesmo as instituições públicas, devem gozar de uma autonomia que as tornem mais flexíveis as demandas do mercado em geral, não devendo ser integradas as duras regras de organização burocrática estatal. Liberdade para cobrar mensalidades, contratar pessoal e firmar contratos com empresas privadas - esta mudança possibilitará uma diminuição das

¹⁰⁸ BANCO MUNDIAL. Idem, p. 5-6

¹⁰⁹ BANCO MUNDIAL. Idem, p. 6.

¹¹⁰ BANCO MUNDIAL. Idem, p. 49.

inversões financeiras estatais no ensino e uma maior liberdade de atuação - tendo sempre o mercado como alvo de seu desenvolvimento.

A permanência do financiamento estatal é importante para o desenvolvimento do ensino superior, pois está diretamente relacionado com a vida econômica, científica e cultural dos países em desenvolvimento. Mas o documento clama por uma mudança na relação do Estado com o ensino superior, em resposta a crise fiscal estatal e a garantia de autonomia para as instituições.

As instituições não podem reagir aos incentivos para melhorar a qualidade e a eficiência sem que tenha controle sobre seus recursos e procedimentos,¹¹¹ neste ponto a autonomia das instituições passa a ser um aspecto fundamental.

Cabe ressaltar, sobre a autonomia, que as proposições efetuadas no documento estão diretamente associadas à necessidade do mercado. Assim, esta questão surge como um ponto específico na relação com o Estado, as instituições públicas e o mercado. *“Uma maior autonomia institucional é chave para o êxito da reforma no ensino estatal de nível superior, especialmente a fim de diversificar e usar os recursos”*¹¹². A flexibilidade torna-se importante mecanismo de adaptação às novas demandas do mercado de trabalho, bem como o controle de custos reduzindo o corpo docente quando a proporção entre professores e estudantes for abaixo dos níveis de eficiência.¹¹³

O último ponto estratégico de reforma do ensino superior proposto no documento é a adoção de políticas de qualidade, adaptabilidade e equidade. Neste ponto estratégico vemos algumas formulações que remetem para critérios de admissão de alunos, qualificados em avaliação nacional no ensino secundário. *“O ensino secundário de elevada qualidade é a única base firme para a educação superior de excelente qualidade.”*¹¹⁴

Ao passo que evidencia, como pressuposto fundamental da qualidade do ensino superior, o docente bem qualificado e bem remunerado. Em seguida, propõe que se contrate doutores apenas para as atividades de investigação, em que a titulação se faz necessária, mas para outras atividades os critérios devem ser pedagógicos e administrativos, reduzindo os custos com corpo docente e racionalizando a aplicação

¹¹¹ BANCO MUNDIAL. *Idem*, p. 11.

¹¹² BANCO MUNDIAL. *Idem*, p. 69.

¹¹³ BANCO MUNDIAL. *Idem*, p. 72.

¹¹⁴ BANCO MUNDIAL. *Idem*, p. 75.

dos mesmos. Tais medidas, pretende o documento, são as bases para o aumento da qualidade sem ou com pouco aumento dos gastos públicos.

O desenvolvimento da pesquisa e da pós-graduação são considerados essenciais, e no *“contexto das estratégias de crescimento econômico baseadas em inovações tecnológicas, assume importância fundamental que as instituições com programas avançados de ensino e investigação contem com a orientação de representantes dos setores produtivos. A participação de representantes do setor privado nos conselhos da administração das instituições de nível terciário, públicas ou privadas, contribui para assegurar a pertinência dos programas acadêmicos.”*¹¹⁵ Este é o perfil mais evidente da adaptabilidade, que condiciona os dinamismos do desenvolvimento das atividades acadêmicas, as normas do mercado e dos interesses privados.

A equidade no ensino superior está associado a necessidade de adaptar as instituições para recepcionar as populações tradicionalmente prejudicadas no ensino superior. O documento faz menção especial ao público feminino, que adquire importância para o mercado de trabalho, esta importância no mercado deve ser acompanhado de um aumento da participação do público feminino no ensino superior. A diferenciação institucional, com a criação de programas especiais, seria um mecanismo de recepção de grupos tradicionalmente afastados do nível terciário. Incluindo a flexibilidade nos exames de ingresso, para estes grupos.

O documento do Banco Mundial esclarece que estas proposições são uma tarefa difícil de ser levada a cabo, mas por outro lado, diz que a contribuição, do banco, tem sido significativa desde o ano de 1963, informando que, nos últimos trinta anos, financiou 5,7 bilhões de dólares¹¹⁶ na educação e que estará disposto a dialogar com as autoridades nacionais as adequações regionais que se fizerem necessárias garantindo-se no mínimo a implementação das seguintes políticas setoriais:

“Controlar o acesso a educação superior pelo Estado em função de critério e seleção eficiente e equitativos.

Encorajar o estabelecimento de instituições com programas e metas diferentes.

Criar um ambiente propício para as instituições privadas.

¹¹⁵ BANCO MUNDIAL. Idem, p. 79.

¹¹⁶ BANCO MUNDIAL. Idem, p. 89.

Estabelecer ou aumentar a participação dos estudantes no custeio da sua educação e outras medidas de diversificação financeira.

Concessão de empréstimos, subsídios e organizar programas de trabalho e estudo para garantir que todos os estudantes preparados, mas de poucos recursos, possam cursar os estudos superiores.

Destinar recursos públicos ao ensino superior de maneira transparente e que sirvam para melhorar a qualidade e aumentar a eficiência.

Permitir as instituições de nível terciário que, com autonomia, obtenham e utilizem recursos e determinem o número de estudantes que admitirão.”¹¹⁷

O documento faz um alerta para a implementação de tais medidas, afirmando que os governos enfrentarão resistência de setores subvencionados pelo Estado, e por isso privilegiados, podendo inclusive ocorrer ameaça a estabilidade política. Desta forma, as medidas devem ser ministradas com cautela.¹¹⁸

A exposição das orientações do Banco Mundial tomam-se relevantes ao confrontarmos com a política de ensino superior do governo de Fernando Henrique Cardoso. É a partir de 1995, que o projeto do Banco Mundial toma corpo de um projeto político de desenvolvimento do ensino superior brasileiro, principalmente com a edição de algumas medidas provisórias, e da aprovação de Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) Darcy-MEC.

3.3. – A LDB em sintonia com a dependência.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB lei n.º 9.394/96), que complementa a Constituição e dá as bases de organização do sistema educacional nacional, aprovada em dezembro de 1996, apresenta nos dispositivos referentes ao ensino superior uma proximidade significativa com as propostas do Banco Mundial. Não apenas a LDB, mas também a legislação ordinária referente ao ensino superior evidencia semelhanças que não podem ser consideradas “mera coincidência”.

Para desenvolver-se a análise, vinculando os textos legais nacionais as proposições do Banco Mundial, deve-se partir das medidas setoriais que condicionam o financiamento do banco

¹¹⁷ BANCO MUNDIAL. *Idem*, p.97.

¹¹⁸ BANCO MUNDIAL. *Idem*, p. 05.

para os diferentes países. É importante lembrarmos que estas propostas tem como objetivo a mudança de papel do Estado no ensino superior, principalmente no setor público onde o Estado sofre uma profunda crise fiscal, fato que justifica, para o agente internacional, a diminuição das responsabilidades financeiras com a educação superior.

As proposições da agência de financiamento internacional estão sintetizadas em quatro estratégias¹¹⁹. Mas, estas estratégias constituem em objetivos a serem alcançados, sendo que as possibilidades de financiamento estão vinculadas a adoção de medidas que busquem a concretização das estratégias. Assim, o documento do Banco Mundial indica a adoção de medidas setoriais que são consideradas como os condicionantes para “estabelecer um sistema de melhor qualidade, mais equitativo e eficiente”¹²⁰.

As operações de crédito destinadas a apoiar a implementação de reformas, incluindo financiamento para infra-estrutura e medidas políticas, estão vinculadas à adoção de medidas setoriais destinadas a:¹²¹

“Controlar o acesso a educação superior pelo Estado em função de critério e seleção eficiente e equitativos.

Encorajar o estabelecimento de instituições com programas e metas diferentes.

Criar um ambiente propício para as instituições privadas.

Estabelecer ou aumentar a participação dos estudantes no custeio da sua educação e outras medidas de diversificação financeira.

Concessão de empréstimos, subsídios e organizar programas de trabalho e estudo para garantir que todos os estudantes preparados, mas de poucos recursos, possam cursar os estudos superiores.

Destinar recursos públicos ao ensino superior de maneira transparente e que sirvam para melhorar a qualidade e aumentar a eficiência

Permitir as instituições de nível terciário que, com autonomia, obtenham e utilizem recursos e determinem o número de estudantes que admitirão.”¹²²

Estas medidas setoriais indicadas pelo Banco Mundial serão os condicionantes concretos da efetividade ou não dos objetivos estratégicos. As contradições inerentes ao

¹¹⁹ 1) Maior diversificação dos tipos de instituições; 2) diversificação das fontes de financiamento das instituições públicas de ensino superior; 3) redefinição da função do Estado no que concerne ao ensino superior; 4) adoção de políticas de qualidade e equidade.

¹²⁰ BANCO MUNDIAL. Idem, p. 96.

¹²¹ BANCO MUNDIAL. Idem, p. 96

¹²² BANCO MUNDIAL. Idem, p. 97.

documento ficam evidentes quando o financiamento não está vinculado aos objetivos estratégicos¹²³, mas sim, as medidas setoriais. Estes indicam que mais importante do que conquistar a qualidade e a diversidade, ampliando o acesso ao ensino superior, é reorientar a atividade do Estado quanto ao ensino superior, diminuindo a sua responsabilidade orçamentária no desenvolvimento das atividades associadas ao nível terciário.

Analisa-se a organização do ensino superior brasileiro a partir das medidas que garantem o financiamento do Banco Mundial. Desta maneira ao pesquisar-se as medidas do Governo Federal, a partir da eleição de Fernando Henrique Cardoso (1995) até o final do seu primeiro mandato, busca-se averiguar a realização, ou não, dos condicionantes de financiamento exterior.

3.3.1. – Controle do acesso a educação superior pelo Estado.

“Controlar o acesso a educação superior pelo Estado em função de critério e seleção eficiente e equitativos”.

A proposição do controle do acesso a educação superior pelo Estado está diretamente vinculada ao número reduzido de vagas, no ensino superior, em relação ao número de formados no nível médio, e jovens entre 19 e 24 anos¹²⁴. Esta desproporção numérica viabiliza um sistema de seleção no qual os melhores classificados em exame nacional do nível médio poderão escolher as vagas no nível pós-secundário.

O Exame Nacional do Nível Médio (ENEM) seguindo a lógica do “provão” – Exame Nacional de Cursos, medida adotada pelo governo como mecanismo de avaliação institucional dos cursos de nível superior – passará, paulatinamente, a substituir o vestibular, constituindo-se em processo de avaliação do ensino médio e seletivo para o nível superior. Esta é a maneira pela qual, atualmente, o Chile seleciona

¹²³ Caso fossem objetivos concretos a serem perseguidos pelos países periféricos, o Banco Mundial deveria indicar medidas políticas semelhantes a aplicadas em Cuba, pois este país, apresenta um alto grau de desenvolvimento do ensino superior, com o maior índice (nas américas) de estudantes matriculados no ensino superior por habitantes.

¹²⁴ O Brasil é o penúltimo país da América Latina em taxa de escolarização superior com um percentual de 12% dos jovens entre 19 e 24 matriculados no nível superior.

seus futuros estudantes pós-secundários, os melhores classificados no Provão do Segundo Grau tem preferência pela escolha de curso e instituição, de acordo com a sua classificação¹²⁵. Os melhores no Provão Secundário terão as melhores vagas no ensino superior, garantindo, segundo os anseios do Banco Mundial a realização da seleção eficiente e equitativa, todos participam e são avaliados a partir de um número determinado de critérios, definidos pelo poder público, que definirão o perfil desejado dos aprovados.

Mesmo que as provas sejam elaboradas por pessoas de renomada contribuição para a academia, mesmo sendo uma comissão de especialistas, esta comissão definirá um perfil avaliativo do conteúdo mínimo necessário para o acesso ao ensino superior. Este fato evidencia que as potencialidades associadas a outros perfis avaliativos estará excluída do processo de seleção dos potenciais acadêmicos. Estrangula-se as possibilidades de desenvolvimento acadêmico superior em função da seleção pré-universitária.

Abre-se espaço para que as instituições de ensino superior sejam moldadas, estruturalmente, para evitar o desenvolvimento de atividades autonomizadoras das nações periféricas, nocivas aos interesses do capital financeiro internacional.

O controle do acesso ao ensino superior é um mecanismo de garantia, para os estratos privilegiados da classe dirigente, de acesso a um ensino de qualidade segundo as suas necessidades de manutenção no poder e para a reprodução do capital. Afirma-se, neste mecanismo, o perfil autocrático das políticas desenvolvidas pelos financiadores internacionais.

Do ponto de vista prático isto é respondido da seguinte forma, se o candidato teve acesso a um segundo grau de qualidade terá um melhor desempenho na prova do que outro candidato que teve acesso a uma escola com restrições pedagógicas, didáticas, e financeiras. Efetivamente não temos dois concorrentes em iguais condições. Quem tiver melhores condições de ensino médio terá a melhor classificação, podendo escolher

¹²⁵ "...como una medida complementaria para estimular el mejoramiento de la calidad de la formación y la competenci interinstitucional se establece un nuevo mecanismo de aporte estatal que beneficia a las instituciones cuyas carreras son seleccionadas por los mejores postulantes al ingresar al sistema. Esta distribución de los recursos públicos por la vía indirecta favorece a las universidades donde se matriculan lo alumnos de entre los 27.500 más altos puntajes em la prueba de aptitud académica (PAA) que corresponde a una prueba nacional que rinden unos 120.000 alumnos egresados de la enseñanza media que postulan a las universidades chilenas."(CAMPBELL, Juan Carlos. La Educación Superior en Chile: Cambios y Desafios. In: AVALIAÇÃO. Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior. Campinas, v 2, n.º 4, dez. 1997, p. 26.)

os melhores cursos e escolas de ensino superior. Não se altera a condição daqueles que são atendidos por escolas de segundo grau fracas, segundo os critérios do Banco Mundial, terão uma escola superior “fraca”.

Esta medida conduz ao seu avesso, não se traduz em equidade e aprofunda a desigualdade, impedindo o acesso das camadas baixas e médias ao ensino de boa qualidade.

As medidas governamentais de seleção pré-universitária são apresentadas como solução para os vestibulares das diferentes faculdades. E atualmente já está em andamento um processo de eliminação do vestibular, com a redução dos requisitos necessários para sua aplicação e em alguns casos chega a inexistir o vestibular. A admissão nas instituições poderá ser condicionada a classificação do candidato na prova nacional do segundo grau, fato que pode ser exclusivo, ou estar acompanhado de outros critérios como, por exemplo, condições econômicas.

3.3.2. – Organização institucional com programas e metas diferentes.

“Encorajar o estabelecimento de instituições com programas e metas diferentes”.

A diferenciação institucional apresenta-se como estratégia e medida setorial ao mesmo tempo, fato que possibilita a afirmação de que as estratégias apresentam um caráter retórico e as medidas setoriais os objetivos concretos.

Assim, como meio de captação de recursos junto ao Banco Mundial, os países em desenvolvimento deverão proporcionar uma diversificação das instituições pós-secundárias. *“A educação superior será ministrada em instituições de ensino superior, públicas ou privadas com variados graus de abrangência ou especialização.”*¹²⁶

Esta diversificação institucional fica mais evidente na proposição da diversificação dos cursos e programas, como meios de atingir diferentes públicos interessados na formação pós-secundária.

A LDB define a diversificação dos programas e cursos da seguinte forma:

¹²⁶ Artigo 45, da Lei n.º 9.394/96 (LDB)

Art. 44 - A educação superior abrangerá os seguintes cursos e programas:

I - cursos sequenciais por campo de saber, de diferentes níveis de abrangência, abertos a candidatos que atendem aos requisitos estabelecidos pelas instituições de ensino;

II - de graduação, abertos a candidatos que tenham concluído o ensino médio ou equivalente e tenham sido classificados em processo seletivo;

III - de pós-graduação, compreendendo programas de mestrado e doutorado, cursos de especialização, aperfeiçoamento e outros, abertos a candidatos diplomados em cursos de graduação e que atendam às exigências das instituições de ensino;

IV - de extensão, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos em cada caso pelas instituições de ensino superior. (LEI 9.394, 20.12.1996)

O texto legal demonstra com clareza o objetivo de diversidade estabelecido. A diversificação de programas e cursos tende a ser incorporada pelas instituições públicas, criando uma diversificação (fragmentação) na estrutura universitária.

O desenvolvimento do ensino superior decorrente da reforma de 68, tinha como paradigma o desenvolvimento de instituições universitárias, principalmente na rede pública. A nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação elimina este paradigma, incentivando a diversificação institucional que se faz necessária diante dos altos custos para a manutenção das universidades, fato constantemente lembrado no documento do Banco Mundial.

A diversificação por si só não parece prejudicial, ao contrário, estaríamos abrindo possibilidades de desenvolvimento de uma formação instrumentalizada segundo as demandas sociais, formação de agentes de saúde, de tecnólogos etc... Porém tais cursos e programas são propostos segundo as necessidades do mercado, constituindo em um meio de adaptar os atuais cursos para a qualificação da força de trabalho em função de demandas mercantis imediatas, reduzindo o tempo de formação e conseqüentemente os recursos gastos para a formação de nível superior. Esta medida tem justificativa imediata, por um lado, a contenção de gastos e, por outro, ampliação de vagas.

A diversidade é uma das estratégias do Banco Mundial, com ela se estabelece uma rede de seletividade. No topo do ensino superior temos os chamados centros de excelência e na base os cursos sequenciais que seguem o modelo aplicado nos EUA, só que com o nome de *colleges*.

Esta organização verticalizada (de cima para baixo) das instituições, demonstra que de um lado, tem-se uma diversificação do ensino pós-secundário, mas de outro, um possível estrangulamento das estruturas universitárias e o desenvolvimento do ensino em diferentes níveis e dissociado da pesquisa e da extensão.

A tendência decorrente da fragmentação é a organização do ensino superior segundo as regras do mercado onde, a competência e produtividade serão as matrizes do desenvolvimento educacional. As universidades públicas cederão seus espaços para diferenciação dos programas e cursos¹²⁷.

Não se criam novas instituições e diminuem-se os orçamentos com o objetivo de demonstrar que estão modernizando a educação, quando objetivamente estão sucateando¹²⁸ as instituições públicas.

3.3.3. – Expansão da rede de instituições privadas.

“Criar um ambiente propício para as instituições privadas”

¹²⁷ “A Universidade Estadual do Piauí vai oferecer oito cursos de nível superior denominados de sequenciais no ensino superior, sem que os candidatos necessitem prestar o concurso vestibular. Serão oferecidas 200 vagas para interessados que tenham concluído o segundo grau ou curso superior, sendo que o funcionamento será no horário pré-matutino para atender profissionais de várias áreas.

Os cursos oferecidos serão de Direito Penal, Direito do Trabalho e Segurança Social, Matemática Computacional, Letras, Português, Administração, Ciências da Saúde, Complementação de Estudos em Programação, Aspectos Fundamentais de Psicologia do Trabalho e da Psicopatologia. Embora não estejam definidos todos os critérios para o início dos cursos, já está acertado que todos terão duração de um ano, mas os alunos pagarão uma taxa de R\$ 300,00 semestralmente. Este valor foi definido pelo Conselho Universitário que ainda está discutindo todos os detalhes para a implantação dos cursos.

Esta iniciativa da Uespi, através da pró-reitoria de Graduação, está fundamentada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que trouxe inovações às modalidades de cursos superiores implantando cursos sequenciais por campo do saber.

nova modalidade dos cursos sequenciais distingue-se dos cursos de graduação por serem abertos a todos que tenham concluído o ensino médio (antigo segundo grau), não exigindo que os alunos sejam portadores de diploma de nível superior, conforme está especificado no inciso III do artigo 44 da LDB”. (ANDES Clipping, 09.02.99. Date: Tue, 9 Feb 1999 11:59:14 -0200 From: "Marko Ajdaric" <marko@workmail.com>)

¹²⁸ O processo de redução orçamentária tem imposto condições inadequadas de desenvolvimento das atividades acadêmicas, desde a falta de professores até precariedade dos recursos materiais elementares que impedem o desenvolvimentos das perspectivas de autonomização nacional, mantendo a dependência científica, tecnológica, econômica e cultural, impondo baixo aproveitamento dos recursos materiais e pessoais destas instituições.

Esta condição parece ser uma constante no ensino superior brasileiro, já em 68, esta diretriz estava colocada e foi implementada. Se, em 65, tínhamos 75% dos estudantes do nível superior matriculados em instituições públicas, hoje, esta condição se inverteu, 40% dos estudantes estão matriculados na rede pública

Neste momento, criar um ambiente favorável às instituições privadas é dispor dos recursos públicos para investimentos no setor, tal fato já está em desenvolvimento com a concessão do crédito educativo. Para o ano de 99 serão 300 milhões¹²⁹ de reais colocados a disposição das escolas particulares.

Um dos dispositivos mais polêmicos do projeto de emenda constitucional 370-E é o da instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino superior, que disponibiliza os recursos da União para as IFES pelo período de 10 anos, transcorridos este período estes recurso poderão estar disponíveis para as instituições privadas. Eis um mecanismo encorajador da iniciativa privada.

3.3.4. – Mensalidades.

“Estabelecer ou aumentar a participação dos estudantes no custeio da sua educação e outras medidas de diversificação financeira”.

A diversificação do financiamento do ensino é uma das ações estratégicas do Banco mundial, e tem sido aplicada de maneira significativa, em especial por mecanismos de cobrança de taxas, na rede pública e de mensalidades na rede privada.

Mesmo com as diferentes formas¹³⁰ de participação dos estudantes, no custeio da educação, os objetivos ainda não foram alcançados. É a rede de instituições públicas quem deve incrementar seu orçamento aumentando a participação dos estudantes no custeio do ensino, chegando a ser publicado a seguinte declaração do Ministro da Educação, PAULO RENATO,

¹²⁹ Valores noticiados pela Voz do Brasil (Radiobras), sendo que os recursos contam com 155 milhões decorrentes da arrecadação das Loterias Federais da CEF.

¹³⁰ Taxas de matrícula, inscrição em vestibular, taxas para expedição de diplomas, taxa para expedição de certificados, etc...

quando questionado sobre a cobrança de mensalidades em instituições públicas: “cobrar mensalidades é uma questão de justiça”¹³¹

Além das mensalidades outras medidas de diversificação financeira já estão implementadas através da possibilidade de diferenciação institucional e diversificação dos cursos e programas. Os novos cursos e programas serão oferecidos conforme a possibilidade de arrecadar recursos de cada instituição. E o estabelecimento de incentivos fiscais para doações efetuadas por empresas e ex-alunos. O objetivo é a arrecadação financeira para cobrir as atividades atingidas pelos cortes orçamentários.

3.3.5. – Recursos públicos para o crédito educativo.

“Concessão de empréstimos, subsídios e organização de programas de trabalho e estudo para garantir que todos os estudantes preparados, de poucos recursos, possam cursar os estudos superiores”.

Esta medida não apresenta inovações em relação a reforma de 68. O crédito educativo (CREDUC), que é disponibilizado para as instituições particulares admitirem estudantes de poucos recursos, já caracteriza a medida. Os recursos do CREDUC são reembolsados pelos estudantes após a conclusão do curso com correção monetária.

O crédito educativo deve sofrer alterações futuras com a possibilidade de cobrança de mensalidades, nas instituições públicas. As regras para a concessão de “bolsas” com a implementação das mensalidades está a princípio condicionada a precariedade financeira dos estudantes, e com uma perspectiva de atingir a 17%¹³² dos estudantes das instituições públicas. Tal medida, se efetivada, constitui um mecanismo de incorporação parcial de estudantes de baixa renda, pois não garante medidas de acesso a todos, diretamente associada a gratuidade.

¹³¹ ISTO É, 18 de novembro de 1998. <http://www/istoe/mapas/1520mapa.map>.

¹³² BANCO MUNDIAL. Idem, p. 52.

3.3.6. – Contratos de gestão (organizações sociais).

“Destinar recursos públicos ao ensino superior de maneira transparente e que sirvam para melhorar a qualidade e aumentar a eficiência”.

A forma de financiamento das instituições quando se tratar de verbas públicas deve ser destinadas com transparência, para que se efetive um controle sobre o destino dos recursos públicos. Esta medida proposta pelo Banco Mundial está incorporada pela portaria n.º 1285, de 30.08.1994, que define a partir de 1995 os critérios para a locação dos recursos do MEC para as IFES¹³³. Ao definir os critérios fica evidenciada a transparência no processo.

Os recursos do tesouro são subdivididos em dois grupos. Um para pagamento de pessoal e outro para custeio e capital (OCC). O quadro abaixo dá uma demonstração de quanto se gastou entre 1984 e 1995 com pessoal e OCC para as IFES.

Ano	Pessoal	OCC
1984	91,4	8,6
1985	91,5	8,5
1986	89,4	10,6
1987	90,9	9,1
1988	93,1	6,9
1989	96,0	4,0
1990	87,8	12,2
1991	89,2	10,8
1992	91,3	8,7
1993	91,8	8,2
1994	91,8	8,2
1995	89,4	10,6

fonte: 1984-1991: BOLETIM DE DADOS FÍSICOS E ORÇAMENTÁRIOS IDES/MEC; 1992-1995: dados fornecidos diretamente pela subsecretaria de planejamento e Orçamento do MEC.¹³⁴

A concentração dos recursos em gastos de pessoal é justificada pelo executivo não como um mero desequilíbrio orçamentário, mas sim decorrente das garantias pertinentes ao Regime Jurídico Único dos Servidores Civis da União. Este desequilíbrio, defende o executivo, tende a

¹³³ Proposta pela ANDIFES, foi aceita e tomou corpo jurídico na portaria n.º 1285, de 30.08.1994, o modelo é baseado na experiência de financiamento do ensino superior da Holanda.

¹³⁴ Apud, Amaral. Sistema federal de ensino superior brasileiro. In: AVALIAÇÃO. Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior. Campinas, v 2, n.º 1, mar. 1997, p. 29

ser amenizado a partir do momento que cada instituição possa organizar a carreira de seu quadro docente e técnico administrativo. Os recursos serão os mesmos, porém a forma de alocação será diferente, onde o crescimento dos investimentos em OCC serão acompanhados de alterações na carreira e exclusão dos quadros de carreira do RJU (Lei n.º 8.112/90). A LDB, em seu artigo 54, já apresenta claramente esta possibilidade, tomando-se uma antecipação de fatos sociais futuros. *“As universidades mantidas pelo Poder Público gozarão, na forma da lei, de estatuto jurídico especial para atender às peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento pelo Poder Público, assim como dos seus planos e carreira e do regime jurídico do seu pessoal.”*¹³⁵ Um dos significados deste dispositivo é o fim do RJU para os trabalhadores nas IFES.

A transparência na utilização dos recursos serve para fortalecer a necessidade a redução dos gastos com pessoal, aumentando os recursos de OCC e mantendo os níveis de equilíbrio entre estas rubricas orçamentárias. É com esta concepção que o executivo propõe a implementação do orçamento global¹³⁶.

A LDB se antecipa a um “fato social”, propondo um tipo de organização de pessoal fragmentada e descentralizada condicionada pelo mercado de tal maneira que, de acordo com a proposta do Banco Mundial, *“nas universidades dedicadas a pesquisa ou em campos de evoluções com grande velocidades pode ser apropriado exigir um doutorado a todo o pessoal docente superior e sustentar o crescimento, principalmente dos resultados da pesquisa. Em outras instituições, decisões quanto a contratação e acesso de pessoal deveria atribuir maior importância as aptidões pedagógicas, administrativas e a capacidade de supervisão e de serviço”*¹³⁷.

Os critérios para a participação das IFES no Orçamento de Custeio e Capital, já possuem regras próprias e tiveram origem na proposta da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) apresentada para o MEC. Trata-se de um modelo de alocação de recursos que define os critérios de distribuição entre as IFES. De maneira sintética podemos caracterizar o modelo de alocação de recursos de OCC para as IFES com três componentes básicas para definição dos recursos alocados. Primeiro critério é o chamado Componente de Necessidade onde os recursos serão destinados segundo as seguintes variáveis:

¹³⁵ Artigo 54, “caput”, da Lei 9394/96 (LDB).

¹³⁶ O orçamento global implica na cessão dos recursos orçamentários para as instituições, cabendo a estas de maneira autônoma o investimento, em pagamento de pessoal e OCC.

¹³⁷ Banco Mundial. *Idem*, p. 76.

o número total de alunos matriculados nos cursos de graduação, mestrado e doutorado, das seguintes áreas do conhecimento:

Ciências Exatas e da Terra

Engenharias

Ciências da Saúde

Ciências Agrárias

Ciências Sociais Aplicadas

Ciências Humanas, Linguística e Artes;

o número total de alunos matriculados nos cursos de 1º e 2º graus não técnicos;

o número total de alunos matriculados nos cursos de 2º grau técnicos;

a área construída;

o valor dos gastos de capital nos últimos cinco anos;

o valor total dos gastos com OCC nos último 5 anos.¹³⁸

Os orçamentos condicionados ao Componente de Necessidade caracterizam o financiamento estabelecido sobre um número determinado de critérios. Estes critérios passam a ser meio para a composição dos orçamentos das instituições. As atividades desenvolvidas fora destes critérios pouco poderão crescer no orçamento. Mas, além do Componente de Necessidade existe o de Desempenho e o Histórico.

O Componente de Desempenho privilegia os elementos qualitativos das instituições elaborando um mecanismo de alocação a partir do número de titulações dos docentes, de alunos ingressos nos cursos oferecidos, relação professor/aluno, avaliação da CAPES (Fundação Coordenação de aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), etc...

O Componente Histórico está vinculado aos recursos alocados antes da portaria, onde no primeiro ano de vigência da mesma, os recursos serão distribuídos pela média das dotações dos últimos cinco anos.

O modelo de participação articula os três componentes de alocação da seguinte maneira:

“Na primeira aplicação o Componente Histórico participa com peso de 90%, o Componente de Necessidades com peso de 9% e o Componente de Desempenho com 1%; nos anos seguintes, o componente histórico é o orçamento do ano anterior, o que provoca uma rápida neutralização deste efeito, teríamos, em cinco anos, praticamente a seguinte distribuição: 90% para o Componente de Necessidades e 10% para o componente de Desempenho”¹³⁹.

¹³⁸ AMARAL, *Idem*, p. 31.

¹³⁹ AMARAL. *Idem*, p. 32

Tais critérios deixam transparentes a forma de alocação dos recursos de OCC evidenciam também, o peso dos condicionantes quantitativos, 90%. Desta maneira a relação custo benefício é associada a critérios mais quantitativos do que qualitativos.

Com a possibilidade de criação de um orçamento global para as instituições mantidas pelo poder público, estes critérios podem sofrer alguma alteração, incluindo-se nos critérios de necessidade o número de docentes e sua titulação, bem como o número de servidores, ou aumentar o percentual de participação do Componente de Desempenho. Os caminhos para o governo já estão definidos, falta em certa medida concretizá-los.

3.3.7. – Autonomia financeira: nem administrativa, nem didático- pedagógica.

“Permitir as instituições de nível terciário que, com autonomia, obtenham e utilizem recursos e determinem o número de estudantes que admitirão”.

O desenvolvimento científico, tecnológico e cultural de uma nação está diretamente vinculado a criação e organização de instituições-chave que são incumbidas desta tarefa. A forma institucional para executar tais atividades são, prioritariamente, as universidades públicas. Porém, para que estas instituições, desempenhem este papel é fundamental a garantia de autonomia.

A autonomia no ensino superior não é um debate novo, surgindo como questão mais polêmica e de maior importância para o futuro das instituições públicas¹⁴⁰. O debate sobre autonomia está centrado nas instituições públicas e permite determinar os horizontes da autonomia pretendida pelo executivo.

Do ponto de vista constitucional surgem duas vertentes antagônicas no debate sobre a autonomia, disposta no texto da seguinte forma: “*As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre o ensino, pesquisa e extensão.*”(art. 207, da CF/88). Podemos estabelecer um ponto comum das vertentes antagônicas, ambas afirmam que o texto constitucional é abstrato quanto a definição de autonomia, reiterando as disposições da reforma de

¹⁴⁰ As privadas já gozam desta condição.

1968, na Lei 5.540 de 23.11.68, que foi formalmente revogada pela Lei n.º 9.394/96 (LDB). Com apenas uma ressalva fundamental, como afirmamos anteriormente a Lei 5.540/68, remetia para lei ordinária a regulamentação da autonomia, fato que não está presente no texto constitucional.

Para COELHO, a visão de autonomia está dividida em dois grupos denominados de posição sindicalista e posição governista. As concepções de autonomia decorrente desta divisão são:

“A primeira posição considera a diversidade e o pluralismo de instituições de ensino superior - estabelecimento públicos e privados, universidades e instituições isoladas - mas reivindica princípios gerais de organização iguais para todas, como a autonomia e o princípios de indissociabilidade entre o ensino, pesquisa e extensão. A segunda posição amplia o conceito de autonomia e flexibiliza a legislação, em função da competência e da avaliação das instituições.”¹⁴¹

A identificação das posições antagônicas não se apresenta plenamente adequada com a afirmação de que uma posição dá destaque para “princípios gerais”, por consequência abstratos, vinculada aos defensores da atual redação do artigo 207 da Carta Magna e outra um conceito mais amplo que o constitucional, que flexibiliza a legislação associado aos interesses do executivo.

Analisando os posicionamentos do governo podemos dizer que sua concepção de autonomia é diferenciada para instituições públicas ou privadas. Nas universidades privadas não há limites para a autonomia, já nas públicas os limites da autonomia são bem destacados como fica demonstrado no artigo 54, da LDB:

“ Art. 54. - As universidades mantidas pelo Poder Público gozarão, na forma de lei, de estatuto jurídico especial para atender às peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento pelo Poder Público, assim como dos seus planos de carreira e do regime jurídico do seu pessoal.

Parágrafo primeiro. No exercício de sua autonomia além de suas atribuições asseguradas pelo artigo anterior as universidades públicas poderão

I - propor o seu quadro de pessoal docente, técnico-administrativo, assim como um plano de cargos e salários, atendidas as normas pertinentes e os recursos disponíveis;

¹⁴¹ Apud. COELHO, Maria Francisca Pinheiro. As polêmicas visões da autonomia universitária. In.: CIPEDDES. n.º 1 (2), set. 1998. Separada da revista AVALIAÇÃO. Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior. Campinas, v. 3, n.º 3, set. 1998, p. 28).

II - elaborar o regulamento de seu pessoal de acordo com as normas gerais concernentes;

III - aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referente à obras, serviços e aquisições em geral de acordo com os recursos alocados pelo respectivo poder mantenedor;

IV - elaborar seus orçamentos anuais;

V - adotar o regime financeiro e contábil que atenda as suas peculiaridades de organização e funcionamento;

VI - realizar operações de crédito ou de financiamento com aprovação do Poder competente para a aquisição de bens móveis, instalações e equipamentos;

VII - efetuar transferências, quitações e tomar outras providências de ordem orçamentária, financeira e patrimonial necessárias para o seu bom desempenho.

Parágrafo segundo. A atribuições de autonomia universitária poderão ser estendidas a instituições que comprovem alta qualificação para o ensino ou para a pesquisa, com base em avaliação realizada pelo Poder Público.” (Lei n.º 9.394, de 20.12.1996)

Além destes dispositivos, constitui fundamental afirmar que, a LDB define a gestão democrática como princípio a ser seguido apenas nas instituições mantidas pelo poder público, estabelecendo-se, no parágrafo único, do artigo 56, que em *“qualquer caso, os docentes ocuparão setenta por cento dos assentos em cada órgão colegiado ou comissão, inclusive as que tratarem da elaboração e modificações estatutárias e regimentais, bem como escolha de dirigentes.”* (Lei n.º 9.394, de 20.12.96).

Esta concepção que COELHO afirma que *“flexibiliza a legislação”*, apresenta-se como dispositivos que deixam de ampliar e restringem o princípio constitucional de autonomia. Este fato se evidencia se compararmos as proposições da posição sindical¹⁴² que, longe de manter-se no texto abstrato (geral) da constituição, propõe uma ampliação concreta do conceito de autonomia, como podemos evidenciar pelos seguintes dispositivos que constituíam a proposta de LDB apresentada pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, projeto lei 1.258 - C, de 1988. Que teve seu trâmite, no Congresso Nacional, obstaculizado pelo Poder Executivo. O projeto continha uma concepção de autonomia diferenciada segundo o tipo de instituição, sendo universitária ou não. Define nos parágrafos do artigo 72, os princípios da autonomia didático-científica (§ 1º); administrativa (§ 2º) e gestão financeira (§ 3º, 4º), define inclusive os princípios da autonomia para as instituições não universitárias (§ 5º) (Ver quadro comparativo anexo 1).

¹⁴² Expressa na defesa da formulação do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública.

E evidencia-se que a posição sindical não estabelecia limites mas, ampliava o conceito de autonomia, aplicando-se os princípios também para universidades privadas e parcialmente para as instituições não universitárias.

Mas o que vigorou foi o projeto encaminhado pelo Poder Executivo. Assim compreendemos que por mais justas e adequadas que fossem as propostas do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, este foi derrotado pela maioria governista no Congresso.

Podemos dizer que o enunciado do princípio de autonomia proposto pelo Banco Mundial e implementado pelo Governo Federal, não implica na realização da autonomia mas de um tipo de autonomia, mais parcial e restrita do que as disposições constitucionais. No documento do Banco Mundial a autonomia está diretamente vinculada a gestão financeira e aos mecanismos de adaptação ao mercado. Neste sentido a LDB não estabelece a autonomia didático-científica; quanto a autonomia administrativa, estabelece limites as instituições públicas, como percentual de 70% de docentes na composição dos conselhos e na tomada das decisões e ao definir a quantidade mínima de horas-aula semanais. O quadro comparativo (anexo 1) dá uma dimensão das diferenças entre as duas posições sobre a autonomia, contida no projeto de lei n.º 1.258 - C, de 88, e na Lei n.º 9.394, de 20.12.96.

A Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1998, evidencia o perfil de autonomia essencialmente financeira, pretendido pelo executivo, sendo necessário para a sua efetivação a aprovação do projeto de emenda constitucional n.º 370 – E que altera os artigos 206 e 207 da CF/88.

Este projeto de emenda constitucional visa adequar o artigo 207 da Constituição Federal ao projeto de diversificação institucional das universidades públicas, e define o percentual (75%) de recursos orçamentários do MEC destinados para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino superior (FMDES). As instituições públicas federais serão mantidas pelo Poder Executivo segundo os recursos disponíveis do FMDES. Isto indica um contingenciamento dos recursos atuais, já que no ano de 1996 e 1997 os recursos destinados as IFES foi superior aos 75% dos recursos, da União para a educação.

A partir da criação do FMDES, será instituído o “orçamento global” onde cada instituição administrará seus recursos integralmente, pessoal e OCC. Este projeto estipula um prazo para a adoção do orçamento global, e conseqüentemente adoção em cada instituição pública das normas pertinentes ao plano de carreira e regime jurídico de seu servidores docentes e técnico-administrativos.

A conceitualização de autonomia do Banco Mundial aplicada pelo governo é a de comprimir os gastos com as instituições públicas, forçando a busca de recursos não estatais; a diversidade de instituições públicas; e a redução de gastos com pessoal excluindo os trabalhadores das IFES do RJU. Esta autonomia termina por ser condicionada pela precariedade de recursos.

O conjunto de medidas implementadas estão em sintonia com as orientações do Banco Mundial, reforçando os laços de dependência nas mais variadas instituições da sociedade brasileira. Esta característica indica que as propostas do atual governo não diferem das intenções da ditadura militar, ao contrário, constituem-se como elo de continuidade da política de aprofundamento da dependência, com a obstaculização das potencialidades autonomizadoras latentes nas IFES. A conjuntura política vivenciada tem indicado que as intenções governistas possuem resistência dos meios universitários, mas esta resistência não tem impedido a implementação das medidas de compressão do ensino superior público federal. Assim, no horizonte próximo as medidas a serem implementadas alterarão qualitativamente o ensino superior aprofundando internamente certas características da dominação de classes.

3.4. – O conteúdo antinacional do ensino superior.

O caráter antinacional é evidenciado por diferentes aspectos da reforma em andamento. As seguintes características serão levantadas para demonstrar o caráter antinacional, porém não excluindo outras: direção da reforma pelo Banco Mundial (perda da soberania nacional); estrangulamento das potencialidades de autonomização científicas, tecnológica e cultural; aprofundamento da dependência e a formação de uma identidade nacional negativa.

Quando uma agência internacional de financiamento elabora um documento orientativo, para os países em desenvolvimento, afirmando quais são as políticas mais adequadas para este ou aquele segmento social, estamos diante não de uma mera opção nacional mas de um condicionamento nacional. Trata-se de gerenciamento externo dos assuntos internos que se utilizam do Estado-nação como mecanismo de implementação das políticas dos monopólios financeiros internacionais.

Estabelece-se relações de poder onde os interesses da nação ficam obstaculizados pelos interesses dominantes associados ao capital internacional. Esta associação caracteriza-se como perversa para a nação, pois as regras da associação são determinadas pelos parceiros externos. Para a satisfação dos interesses internacionais se instaura no poder uma classe dirigente nacional de perfil antinacional, que se incorpora ao Estado para concretizar os interesses desta associação.

As propostas do Banco Mundial, que estão sendo implementadas, não estão voltadas para o desenvolvimento de um ensino superior que autonomize as nações em desenvolvimento, tal fato fica evidente quando na LDB deixa de constar a capacidade de transformação social como uma das atividades a serem desenvolvidas no ensino superior. A estreita vinculação entre qualidade, eficiência e adaptabilidade, indicados no documento do BIRD, ao mercado não deixa possibilidades de um ensino superior voltado para o desenvolvimento autonomizado da nação brasileira.

O mercado como regulador e qualificador social se apresenta como meta da reforma em andamento. Hoje, em grande parte, o mercado já condiciona o desenvolvimento do ensino superior, onde as atividades de ensino, pesquisa e extensão estão subordinadas a formação profissional consoante as necessidades do mercado.

Este fato é acompanhado de um fenômeno novo: o desemprego de nível superior. Fato que não é esquecido pelas proposições do Banco Mundial, propondo a organização de cursos de curta duração para pessoas já formadas no nível superior, uma reciclagem profissional, onde ficam explícitos os novos objetivos do ensino superior, de subordina-se os horizontes da formação acadêmica aos interesses do mercado.

Na última década a economia brasileira foi profundamente alterada, passando por um processo de abertura aos produtos estrangeiros, principalmente norte-americanos, onde sustentamos durante anos seguidos déficit's comerciais, em função do grande volume de importações - importamos inclusive produtos agrícolas, como trigo, feijão, milho e arroz - de produtos de outras nações.

Esta situação é acompanhada de políticas de transferência de capital, concentrado no Estado, para os grandes monopólios internacionais, por meio do processo de privatizações, ou melhor, desnacionalização. Os interesses anti-nacionais não estão restritos a esta ou aquela atividade econômica mas estende-se a todas. Desta forma, as medidas de adequação do ensino superior ao mercado estão em sintonia com os interesses predominantes no mercado, ou seja, interesses dos países imperialistas.

Em especial do Estados Unidos da América, que temem qualquer possibilidade de autonomização dos países latino americanos.

Para os estratos dominantes da burguesia brasileira não existe outra alternativa que não implementar as políticas do Banco Mundial, caso contrário, teria de romper seus laços estreitos com os monopólios internacionais, e com isto a garantia do “desenvolvimento com segurança”.

Pouco tempo após a divulgação do documento do Banco Mundial (1994) o Governo Federal já implementava as suas propostas, por meio das medidas provisórias. Quando é preciso urgência na satisfação dos interesses estrangeiros não existem obstáculos formais a sua implementação.

Outra característica antinacional das mediadas é o estrangulamento das potencialidades de autonomização científica, econômica e cultural, onde o ensino superior universitário desempenha um papel determinante. A indissociabilidade entre o ensino, pesquisa e extensão, constituem-se na base de desenvolvimento de uma instituição-chave da sociedade. Pois articula os conhecimentos mais elaborados da humanidade a realidade nacional desenvolvendo um perfil crítico e criador na formação superior, onde o ensino abre as portas ao conhecimento, a pesquisa qualifica e potencializa-o para resolver os problemas mais sentidos pela nação, e a extensão constitui um mecanismo de relação dialética entre o conhecimento e a sociedade, uma relação de condicionamento recíproco.

Ao não garantir o desenvolvimento do ensino superior com base no modelo universitário, por considerar oneroso aos cofres públicos, o governo federal elaborou um texto legal (LDB, Lei 9.394/96) que não garante a indissociabilidade¹⁴³ entre o ensino a pesquisa e a extensão, fragmentando internamente as atividades universitárias. O ensino pesquisa e extensão não são consideradas indissociáveis, mas justapostas, tal fato se evidencia quando a própria LDB prevê a possibilidade de assegurar a autonomia para instituições com comprovada qualificação em atividade de ensino ou de pesquisa¹⁴⁴.

Outro destaque para o texto legal e suas características de condicionamento do conhecimento está na definição da pluridisciplinariedade, que é diferente da interdisciplinariedade onde as diferentes áreas do conhecimento buscam se articular,

¹⁴³ No artigo 52 da LDB temos a seguinte formulação: “As universidades são instituições pluridisciplinares de formação de quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano, que se caracterizam por:..”.

¹⁴⁴ Parágrafo segundo do artigo 54, da Lei 9.394/96 (LDB)

desenvolvendo um conhecimento mais abrangente. Esta condição de desenvolvimento universitário, disposto na LDB caracteriza o conhecimento especializado contraposto as demais áreas do saber, prevendo inclusive a possibilidade de formação de instituições universitárias especializadas por campo do saber¹⁴⁵. Estas formulações indicam que o desenvolvimento do ensino superior seguirá o caminho do condicionamento do conhecimento as demandas do mercado. Mercado dominado pela formação monopolista internacionalizada.

A dependência é a base de sustentabilidade e implementação desta política de ensino superior. Ao se reduzir as possibilidades de autonomização cultural, científica e tecnológica, se aprofunda o processo de dependência, desenvolvendo uma forma de ensino superior voltada para incorporação a-crítica dos dinamismos científicos, tecnológicos e culturais externos. Esta incorporação, via de regra, dá-se com um atraso tecnológico significativo, de tal maneira que o controle do conhecimento avançado permanece nas mãos dos países centrais, impedindo o surgimento de forças críticas e criadoras nacionais de repercussão internacional.

A dependência é um mecanismo que molda o tecido de toda a sociedade brasileira no seu processo de desenvolvimento capitalista, desta maneira sua presença no ensino superior não pode ser negligenciada.

Por último, vê-se a característica da formação de uma identidade nacional negativa. Esta decorre do caráter seletivo institucional adotado historicamente pelos estratos dirigentes. O ensino superior passa a ser um processo de classificação social onde podemos afirmar, de acordo com FLORESTAN FERNANDES, que *“as classes que se privilegiam educacionalmente ganham condições para dinamizar essa vantagem no plano econômico, social e cultural”*¹⁴⁶. O acesso ao ensino superior é caracterizado pela possibilidade de classificação positiva, na sociedade e no projeto político econômico e cultural dominante. Por outro lado aqueles que não se classificam são vistos como elementos em desvantagem na sociedade. Esta desvantagem vai se tornando motivo de acúmulos, cada vez maiores, de perdas.

No processo seletivo, *“os fatores e efeitos se encadeiam, estrutural e dinamicamente, de modo a criar duas espécies de categorias sociais: 1ª) um, constituída pelos que se classificam positivamente nas relações da economia de*

¹⁴⁵ Parágrafo único, do artigo 52, da Lei 9.394/96 (LDB)

¹⁴⁶ FERNANDES Florestan. Universidade Brasileira: reforma ou revolução?. São Paulo: Alva-Omega, 1975, p. 135.

mercado capitalista e no regime de classes sociais; 2^a) outra, constituída pelos que não se classificam (ou se classificam negativamente, como diria Max Weber) nas relações de economia de mercado capitalista e no regime de classes sociais.”¹⁴⁷

A classificação positiva garante a participação na ordem social dominante, compartilhando de suas garantias educacionais e das oportunidades de ensino. A classificação negativa implica numa existência dentro da sociedade que não é considerada do ponto de vista da sociedade. *“Fazem parte da argamassa humana que alimenta o seu funcionamento e o seu crescimento.”¹⁴⁸*

As instituições-chave, moldadas por este tipo de sociedade, passam a ser fatores de reprodução dos valores sociais mais profundos dos estratos dominantes. Elabora-se um processo de identidade, na forma e conteúdo, com os estratos dominantes onde os dinamismos políticos, econômicos e culturais são incorporados pelas instituições universitárias e, por consequência, incorporados também pelas pessoas que tem acesso a este nível de ensino.

O caráter antinacional dos estratos dominantes é incorporado como identidade negativa da nação, onde os classificados para as oportunidades educacionais se identificam mais com a cultura e forma de vida dos países hegemônicos (Estado-nação dos monopólios transnacionais) do que com o local onde vivem e se reproduzem socialmente.

Este fato, desencadeia uma identidade nacional negativa onde as potencialidades da educação nacional, e em especial do ensino superior, negligenciam a sociedade nacional em sua totalidade, voltada apenas para o mercado. A instituição universitária fica alheia aos graves problemas da sociedade brasileira, não possuindo sequer autonomia para contestar a política educacional do governo.

E para aqueles que se classificam negativamente, ou não se classificam, desenvolve-se um identidade negativa quanto a instituição, pois são excluídos das oportunidades educacionais. O ensino superior passa então a ser um horizonte de alcance impossível, tornando-se indiferentes as e para as instituições. Apesar de compartilharem da mesma sociedade estão em ambientes socialmente fragmentados e quase incomunicáveis.

¹⁴⁷ FERNANDES, F. Idem, p. 135

¹⁴⁸ FERNANDES, F. Idem, p. 136.

3.5. – A forma antidemocrática do ensino superior.

A forma antidemocrática tem-se demonstrado em inúmeros momentos no exercício do poder ao longo do mandato do atual Presidente da República. O elemento antidemocrático é parte constitutiva do regime autocrático burguês e no ensino superior ele se evidencia pela maneira como são encaminhadas as medidas políticas e na forma como se organizam as instituições de nível superior, incorporando na prática acadêmica procedimentos que obstaculizam a participação democrática dos diferentes setores envolvidos no ensino superior.

Primeiramente cabe destacar a forma como tem se processado a implementação das medidas governamentais, deixando a experiência antidemocrática da ditadura militar no ‘chinelo’. Como já afirmamos anteriormente “a democracia é um processo e não ‘um produto final,’” assim o caráter antidemocrático se evidencia pelos procedimentos adotados pelo executivo no encaminhamento da reforma.

Depois da promulgação da Constituição Federal de 1988, uma tarefa se impunha com a maior urgência, a complementação dos dispositivos constitucionais relativos ao ensino com a elaboração de uma Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB). Diante deste desafio, as entidades da sociedade civil envolvida com a educação elaboraram um projeto de LDB e encaminharam ao Congresso Nacional, através do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública. Este projeto foi fruto de debates na sociedade civil significativamente amplos, durante o ano de 1988, onde os diferentes setores sociais e interesses tiveram a oportunidade de se manifestarem, e se fazerem representados pela proposta apresentada. No entanto, enviada ao Congresso Nacional, no final de 1988, o projeto de LDB do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública teve seu trâmite obstaculizado pelos interesses privatista e governistas, foram mais de quatro anos de trâmite no Congresso Nacional, terminando por ser aprovado em 1º turno, na Câmara dos Deputados, em 13 de maio de 1993. Quando da remessa do projeto de lei para o Senado a professora LUCIA HELENA LODI, diretora da ANDES, fazia o seguinte comunicado à comunidade:

“Na sua atual forma, o referido projeto constitui-se numa proposta política defensável, ainda que esteja

longe de ser um dos instrumentos para a construção de uma nova ordem social.

Passemos a alguns de seus pontos positivos:

- concepção ampla da educação integrando variadas iniciativas educacionais num sistema nacional de educação;
- conceito de educação básica, que compreende desde a educação infantil até o ensino médio;
- representação da sociedade junto ao Conselho Nacional de Educação, órgão que deverá propor diretrizes e prioridades para a educação nacional;
- criação do Fórum Nacional da Educação, órgão que deverá propor diretrizes e prioridades para a educação nacional;
- proposição de mecanismos que buscam assegurar

Como analisamos no segundo capítulo o Congresso Nacional se caracteriza por uma maioria representante de um minoria social. Esta condição é a justificativa para a declaração supracitada, que afirma ser defensável o projeto aprovado na Câmara dos Deputados. O projeto aprovado em primeiro turno decorrente do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública estava significativamente alterado pelos interesses privatistas e governistas. Mesmo assim mantinha-se a posição de levá-lo a prática buscando sua aprovação no Senado e posteriormente no segundo turno.

No Senado o trâmite do projeto não logra efeito e por mecanismos antidemocráticos termina por ser obstaculizado, não indo sequer a votação. Ao comentar o processo antidemocrático MARIA DA GRAÇA NÓBREGA BOLLMANN caracteriza da seguinte forma o obstaculização do projeto do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública:

“Resultado de inúmeras manobras regimentais, registra-se como a mais grave, o apensamento do Projeto Darcy/MEC ao PL 45/91 que tratava de bolsas escolares. A artimanha deveu-se ao fato que já havia no âmbito do Senado, um substitutivo de LDB (Cid Saboia), aprovado no seu mérito na Comissão de Educação. De golpe em golpe, finalmente, foi aprovado em 25.10.95, o Substitutivo Darcy Ribeiro, sendo assim, excluído do cenário o projeto democraticamente construído, ou seja, o Substitutivo Cid Saboia”¹⁵⁰

¹⁴⁹ LODI, Lucia Helena. Projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional da Câmara Federal. In.: Universidade e Sociedade, Ano 3, n.º 5, julho de 1993, encarte LDB p. 2.

¹⁵⁰ BOLLMANN, Maria Da Graça Nóbrega. LDB: Do processo de construção democrática à aprovação anti –democrática. In.: Universidade e Sociedade, Ano VII, n.º 12, fevereiro de 1997, p. 162-163.

A atuação do Poder Executivo foi fundamental para o arquivamento do projeto apresentado inicialmente pelo Fórum em Defesa da Educação Pública que se denominou no Senado de Substitutivo Cid Saboia (relator, PMDB-Ceará). O Substitutivo Darcy Ribeiro apoiado abertamente pelo MEC, foi aprovado definitivamente em 17 de dezembro de 1996.

O procedimento adotado pelo executivo caracteriza a ausência de possibilidades, dentro da legalidade, de reforma contra os interesses dominantes, já que estes se organizam e se expressa de forma autocrática, e antidemocrática.

Antes mesmo da aprovação da LDB o Executivo Federal editava duas medidas provisórias (posteriormente Leis n.º 9.131/95 e 9.192/95), que já definiam o caráter antidemocrático da reforma em andamento. A primeira Lei, dispõe sobre o Conselho Nacional de Educação, em que subdivide em duas Câmaras (Básica e Superior) em que as atribuições do conselho são de assessoramento ao Ministro da Educação e do Desporto.

Assim o conselho está subordinado as necessidades governistas, não possuindo autonomia de proposições para a educação nacional. Elabora-se uma centralização de poder nas mãos ministeriais sem precedentes na história da educação nacional.

Outra Lei de n.º 9.192/95 dispõe sobre a nomeação dos dirigentes das IFES – o Reitor e o Vice- Reitor serão nomeados pelo Presidente da República, cujos nomes figurem em lista tríplice organizada pelo órgão colegiado máximo da instituição – e estabelece a composição dos órgãos colegiados, onde o corpo docente terá peso de setenta por cento nas deliberações e na composição dos órgãos colegiados. Caso a instituição opte por consultar a comunidade mantém-se o mesmo percentual para a manifestação docente em relação à das demais categorias. Os mesmos critérios são definidos para escolha dos diretores da unidades universitárias.

Tal medida é incluída na LDB, no parágrafo único do artigo 56. Cabe ressaltar que além do percentual de peso entre as diferentes categorias da universidade o Lei n.º 9.192/95 dispõe que os candidatos deverão ocupar cargos de docentes dos dois níveis mais elevados da carreira, ou que possuam título de doutor.

O processo de participação das demais categorias nos destinos da instituição universitária está obstaculizado por estes dispositivos, por essência antidemocráticos. Ao dividir os pesos na participação das diferentes categorias temos uma fragmentação da comunidade acadêmica, e a obstaculização do processo de debate democrático dos

designios das IFES. Medida semelhante foi adotada durante a ditadura militar que a princípio, impediu a participação discente nos órgãos colegiados e depois do movimento de massas pela reforma admitiu-se a participação dos estudantes, limitadas a um quinto dos membros de cada órgão colegiado.

Decorrente das medidas governamentais temos a incorporação, pela comunidade, de procedimentos antidemocráticos. A aceitação destas medidas internamente fortalece setores que não equacionam a participação democrática dos diferentes segmentos da comunidade universitária. Posturas antidemocráticas vão se incorporando na prática acadêmica sem a crítica dos diferentes segmentos, passando a ser algo corriqueiro. Os reflexos desta postura são mais danosos para a instituição do que para esta ou aquela categoria, pois aprofunda-se o abismo que separa o ensino superior da sociedade.

O desenvolvimento desse nível de ensino passa a se compatibilizar de acordo com os anseios da categoria docente, onde está vê-se como centro das atividades de nível superior, desenvolvendo um sistema de ensino superior centrado nos interesses do corpo docente e não de toda a comunidade universitária. Assim a estrutura administrativa, pedagógica e financeira passa a ter o docente como parâmetro, no qual as demais categorias são sub- classificadas ou excluídas.¹⁵¹

O caráter antidemocrático das instituições de ensino superior condiciona a formação acadêmica, formando os talentos intelectuais da sociedade brasileira sob bases antidemocráticas e, por conseqüência, desvinculados das necessidades concretas da nação.

Para isto, a formação exclusivamente profissional contribui de forma determinante. Estabelece os horizontes da formação de nível superior aos estritos espaços do mercado da força de trabalho, impedindo o desenvolvimento de áreas que não sejam “lucrativas”. Para ILDEU MOREIRA COELHO, a formação dos estudantes deve ser ampla, rompendo as barreiras exteriores abrindo-se para o universo da cultura, da liberdade, da solidariedade e da autonomia.¹⁵²

¹⁵¹ Exemplo deste comportamento institucional na Universidade Federal de Santa Catarina foi a resolução que institui o Fungrad, disponibilizando recursos para o desenvolvimento de pesquisas apenas para projetos de docentes, no mesmo sentido exige para a aprovação dos projetos do Funpesquisa a participação de um docente com título de doutor.

¹⁵² AVALIAÇÃO. Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior. Campinas, v. 3, n.º 3, set. 1998, p. 13.

“Entretanto, formando-os apenas ou sobretudo do ponto de vista profissional, técnico- científico, a graduação tem contribuído para que, na luta pela sobrevivência e conquista de espaços no jogo bruto da concorrência e numa sociedade marcada pelo individualismo, pragmatismo, supervalorização do econômico e do mercado, os alunos acabem muitas vezes se afastando da ética, da solidariedade e dos ideais de liberdade, justiça e cidadania ou subordinando tudo isso ao sucesso individual, medido em termos de lucro fácil e rápido e de acúmulo de bens materiais.”¹⁵³

A formação de uma elite intelectual, que ao se classificar segundo os critérios dos estratos dominantes constantes no documento do Banco Mundial, desvincula o conhecimento das potencialidades de transformação social. Assim os conhecimentos passam a ter seus limites na satisfação individual através da formação para o mercado. A formação universitária permanece dissociada dos interesses nacionais evidenciando pouca satisfação dos interesses dos de baixo no meio universitário. Uma minoria que tem acesso ao nível superior não vincula sua formação com os anseios da nação brasileira, relacionando-se com o meio universitário a partir da busca individual de classificação social.

Assim, a organização e formação antidemocráticas inviabilizam o desenvolvimento do ensino superior na busca de uma sociedade mais justa e igualitária, onde a forma e os conteúdos educacionais deveriam ser voltados para a totalidade da sociedade e não para uma elite dirigente defensora de interesses antinacionais.

¹⁵³ COELHO, Ildeu Moreira. Graduação: rumos e perspectivas. In.: AVALIAÇÃO. Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior. Campinas, v. 3, n.º 3, set. 1998, p. 13.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sem desconsiderar que o presente trabalho se estabelece a partir de uma determinada visão social de mundo, a investigação efetuada apresenta elementos para uma conclusão que relacione as mudanças atuais no ensino superior e o desenvolvimento histórico de suas instituições associado as relações econômicas, sociais e políticas da sociedade brasileira.

Dentro da complexidade de relações que definem o papel social das instituições –chave de uma sociedade determinada, destacamos a relação que estas instituições estabelecem com as distintas classes sociais.

As relações entre as distintas classes sociais estão permeadas pela história do desenvolvimento econômico. Desta forma, analisando o desenvolvimento brasileiro, destacamos a condição de colônia européia e o regime escravocrata da grande lavoura como elementos que caracterizam a origem do desenvolvimento do capitalismo. Enquanto os países avançados economicamente desenvolviam uma base industrial competitiva nas primeiras décadas do século XIX, tornando-se potências industriais, as colônias da América Latina, e posteriormente neocolônias, tinham pouco ou quase nenhum desenvolvimento industrial, e se caracterizavam como países hegemonicamente agroexportadores.

O Brasil, mesmo com a independência, mantém sua condição de economia agroexportadora, consolidando-se como neocolônia. Os senhores de escravos passam a ocupar o poder político na sociedade se incorporado ao aparelho burocrático estatal, mantendo assim, o poder político da sociedade centrado nos interesses estamentais originários da colônia.

A abolição da escravatura e a posterior proclamação da república demonstram um processo de rotação onde os estratos dominantes combinam a garantia de seus interesses com as transformações econômicas emergentes de acordo com os interesses estrangeiros. Os senhores de escravos tornam-se a oligarquia, e estabelecem seus interesses como interesses da nação. Uma sociedade dominada por uma classe que se comporta como um estamento onde os de baixo são excluídos das oportunidades econômicas, sociais, culturais e de poder.

A tradição colonial se faz presente no desenvolvimento das instituições –chave da sociedade brasileira. Estas instituições são voltadas para a satisfação dos estratos dominantes, não possuindo espaços para outros interesses sociais.

O processo de industrialização nos anos trinta, indicava uma alteração econômica e política com reflexos no regime de classes. O crescimento dos complexos urbano –industriais e do proletariado indicam uma nova composição social a qual o estado deve responder, mesmo que timidamente.

A passagem do capitalismo competitivo para a formação monopolista dá-se em meio a uma grande fragmentação dos estratos dominantes. Neste sentido, a intervenção econômica dos interesses estrangeiros foi fundamental para unificar a classe dominante num processo em que repele a ameaça de dividir a riqueza com os de baixo e garante um desenvolvimento com segurança, aprofundando a relação de dependência econômica das nações centrais, em especial dos Estados Unidos da América.

O golpe de 64 indica que pela primeira vez na história da sociedade brasileira a burguesia age como classe dirigente da sociedade em defesa de seus interesses de classe. Articula a obstaculização dos anseios das reformas de base com o desenvolvimento econômico proporcionado pelas relações de dependência com os monopólios internacionais.

Quanto a forma optada para dirigir seus interesses sociais no poder político, se afirma o passado autocrático da dominação de classe onde as transformações dentro da ordem só ocorrem de acordo com os interesses dos estratos dominantes. Qualquer outro interesse diverso não possui espaço dentro da ordem estabelecida.

O processo de distensão da ditadura com a transição lenta gradual e segura do governo militar para o civil desemboca na Assembléia Nacional Constituinte que promete reorganizar a sociedade brasileira. Porém, a constituinte demonstra seus horizontes condicionado a dominação autocrática da nação brasileira pois os estratos dominantes detinham a maioria parlamentar. A Assembléia Nacional Constituinte apresenta-se com uma composição de interesses inversa a da sociedade, onde a minoria na sociedade tem a maioria na constituinte e a maioria na sociedade apresenta-se com uma minoria na constituinte.

As contradições inerentes ao processo constituinte, as ameaças e o fisiologismo do poder executivo, levaram a conformação de uma maioria conservadora. Apesar disto, muitas garantias e interesses dos de baixo lograram a constitucionalização,

mesmo que em dispositivos abstratos, remetendo aos confrontos pós –constitucionais a efetivação destes ou daqueles interesses.

Desta maneira a Constituição de 1988 é caracterizada como uma obra inacabada. A efetivação de grande parte dos dispositivos constitucionais vai se dar no processo de formulação da legislação infra –constitucional e da reforma constitucional iniciada a partir de 1993.

O período de regulamentação das normas constitucionais, fundamentalmente a partir da reforma constitucional, vão estar presentes elementos econômicos e políticos do passado, onde o executivo assume a face dos interesses dos estratos dominantes, legitimado pelo regime eleitoral.

As instituições de ensino superior acompanham o desenvolvimento histórico social brasileiro constituindo-se em uma instituição voltada para a satisfação dos interesses hegemônicos.

A reforma universitária da década de sessenta apresenta-se como um momento de reorganização do ensino superior que acompanha a maior expressão do proletariado na vida nacional e contraditoriamente os interesses monopolistas consolidados pelo golpe de estado.

A rede de instituições federais de ensino superior tem-se destacado pelo desenvolvimento da pesquisa nacional, guardando potencialidade autoemancipatórias, fato que vem sofrendo restrições permanentes em mais de duas décadas, já que a autonomização cultural, científica e tecnológica da nação brasileira se apresenta como indesejável para os estratos dirigentes da burguesia.

Dentro das estratégias adotadas de compressão das IFES torna-se relevante a orientação do Banco Mundial para o ensino superior, publicada em 1994. O executivo federal adota as medidas propostas pelo governo, evidenciando uma estratégia de fragmentação institucional na rede pública; cobrança de mensalidades em estabelecimentos públicos; controle estatal do acesso ao ensino pós- secundário; desenvolvimento de uma formação voltada exclusivamente para o mercado e autonomia financeira para instituições públicas através de contratos de gestão.

Este novo perfil implementado e pretendido pelo governo molda o ensino superior de acordo com os interesses dos estratos dominantes. Afirmado positivamente que as instituições-chave de uma sociedade estão condicionadas pelo desenvolvimento econômico e do regime de classes.

Assim, o ensino superior reflete as desigualdades sociais brasileiras onde suas instituições permanecem distantes dos desígnios da nação. Este afastamento da nação é acompanhado pelo desenvolvimento antidemocrático institucional e pela formação de uma identidade nacional negativa, onde a maioria dos egressos do ensino superior buscam apenas o sucesso individual e a adequação aos dinamismos tecnológicos, científicos e culturais dos países centrais.

O estudo crítico das instituições de ensino superior não pode ser acompanhado por uma postura de simples defesa da condição atual em que se encontra. As perspectivas de auto-emancipação científica, tecnológica e cultural estão associadas a compreensão de como se organiza as instituições –chave de uma sociedade e sua relação com o regime de classes. Assim, pensar num ensino superior autoemancipatório é pensar na necessidade de autonomização nacional e estabelecer os interesses da nação como fundamentais, desenvolvendo um ensino superior voltado para o conhecimento da realidade social, estabelecendo uma identidade nacional positiva associada a concretização da revolução democrática em nosso país.

Esta perspectiva de desenvolvimento do ensino superior é obstaculizada pelos interesses dos estratos dominantes da burguesia o que nos leva a formação de uma compreensão em que as instituições de ensino superior devam se vincular estruturalmente e programaticamente aos interesses das demais classes sociais, ampliando os horizontes de sua formação de acordo com as necessidades nacionais de seu povo, rejeitando as limitações do horizonte dos estratos dominantes associados ao capital financeiro internacional.

Estabelecer uma identidade com os interesses da nação brasileira significa na atual conjuntura, além de rejeitar as propostas governamentais – buscando impedir a aprovação das mesmas no Congresso Nacional e revogar as medidas já aprovadas –, aproximar o meio universitário dos movimentos sociais organizados, compreender suas necessidades e buscar organizar os desorganizados da sociedade nacional.

Impõe-se como necessidade para o mundo acadêmico não uma simples reflexão teórica de afirmação democrática e popular, mas a efetividade prática de um compromisso com a sociedade brasileira num processo de ruptura com a dependência e de autodeterminação nacional.

Identificar-se enquanto comunidade de uma instituição –chave dentro da sociedade, que diante das interesses dominantes é impedida de desenvolver-se autonomamente, deve estar acompanhada de uma identidade com as necessidades dos de baixo e de superação das desigualdades sociais. Assim, a reforma que constitui-se necessária, deve vincular desenvolvimento do ensino superior com a ruptura das relações de dependência do capital financeiro internacional, concomitante com o desenvolvimento da auto-emancipação científica, tecnológica e cultural da nação.

ANEXOS

ANEXO 1

Quadro comparativo entre o projeto de LDB aprovado na Câmara Federal em 13 de maio de 1993 (Cid Saboya) e a LDB sancionada em 20 de dezembro de 1996 (Darcy/MEC)

LDB CID SABOYA	LDB DARCY/MEC
Art. 71 – As instituições públicas de ensino superior constituir-se-ão nas formas de direito mais adequadas às suas especificidades institucionais, asseguradas as prerrogativas da autonomia, nos termos do art. 72 desta Lei.	Art. 53. No exercício de sua autonomia, são asseguradas às universidades, sem prejuízo de outras, as seguintes atribuições:
Art. 72 – As instituições de ensino superior usufruirão de diferentes graus e elementos de autonomia, segundo se encontrem ou não constituídas como universidades.	I - criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior previstos nesta Lei, obedecendo às normas gerais da União e, quando for o caso, do respectivo sistema de ensino;
	II - fixar os currículos dos seus cursos e programas, observadas as diretrizes gerais pertinentes;
	III - estabelecer planos, programas e projetos de pesquisa científica, produção artística e atividades de extensão;
	IV - fixar o número de vagas de acordo com a capacidade institucional e as exigências do seu meio;
	V - elaborar e reformar os seus estatutos e regimentos em consonância com as normas gerais atinentes;
	VI - conferir graus, diplomas e outros títulos;
	VII - firmar contratos, acordos e convênios;
	VIII - aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, bem como administrar rendimentos conforme dispositivos institucionais;
	IX - administrar os rendimentos e deles dispor na forma prevista no ato de constituição, nas leis e nos respectivos estatutos;
	X - receber subvenções, doações, heranças, legados e cooperação financeira resultante de convênios com entidades públicas e privadas.
§ 1º – A autonomia didático-científica expressa-se, entre outros, pelos seguintes princípios:	Parágrafo único. Para garantir a autonomia didático- científica das universidades, caberá aos seus colegiados de ensino e pesquisa decidir, dentro dos recursos orçamentários disponíveis, sobre:

I – estabelecer seus objetivos filosóficos, pedagógicos, científicos, tecnológicos, artísticos, culturais e desportivos, organizando o ensino, a pesquisa e a extensão, sem quaisquer restrições doutrinárias, ideológicas ou políticas;	I - criação, expansão, modificação e extinção de cursos;
II – garantir aos pesquisadores e grupos de pesquisa a liberdade de elaborar projetos e definir problemas que considerem relevantes, sujeitos apenas à avaliação dos seus pares de comunidade científica interna e externa;	II – ampliação e diminuição de vagas;
III – criar, organizar, alterar e extinguir cursos, habilitações e programas de ensino, pesquisa e extensão;	III - elaboração da programação dos cursos;
IV – definir currículos de seus cursos, observadas as diretrizes gerais do Conselho Nacional de Educação;	IV - programação das pesquisas e das atividades de extensão;
V – estabelecer a duração do calendário escolar e o regime de trabalho didático de seus diferentes cursos, observadas as exigências mínimas estabelecidas nesta Lei;	V – contratação e dispensa de professores;
VI – estabelecer critérios e normas de seleção, admissão e promoção de seus alunos e da matrícula dos transferidos;	VI - planos de carreira docente.
VII – outorgar graus, diplomas, certificados e outros títulos acadêmicos;	
VIII – fixar e alterar os limites quantitativos da oferta de vagas em seus cursos;	
IX – zelar pela observância de princípios éticos nas pesquisas.	
§ 2º – A autonomia administrativa consiste em :	
I – organizar-se internamente na forma mais conveniente às peculiaridades, estabelecendo suas instâncias decisórias, unidades ou sub-unidades, quando for o caso, sem quaisquer restrições que não as decorrentes desta Lei;	
II – estabelecer a política geral de administração da instituição;	
III – elaborar e reformar seus estatutos e regimentos, de acordo com os procedimentos estabelecidos nesta Lei;	
IV – escolher seus dirigentes, respeitadas as disposições desta Lei e das normas dos respectivos sistemas de ensino, quando houver;	
V – estabelecer seu quadro de pessoal, em articulação com o Ministério ou Secretaria a que esteja vinculada, e administrá-lo dentro dos limites orçamentários aprovados;	
VI – autorizar o afastamento do País do seu pessoal, para participar de atividades científicas e culturais;	
VII – admitir professores, pesquisadores ou especialistas estrangeiros, na forma prevista nos seus estatutos ou regimentos;	
VIII – celebrar acordos, contratos, convênios e convenções;	

IX – manter regulamento próprio para licitações, compras, alienações, e contratações de obras, locações e serviços, respeitados os princípios gerais da legislação específica, no caso das instituições públicas.	
§ 3º – A autonomia de gestão financeira e patrimonial, no caso das instituições públicas, compreende competências para:	Art. 54. As universidades mantidas pelo Poder Público gozarão, na forma da lei, de estatuto jurídico especial para atender às peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento pelo Poder Público, assim como dos seus planos de carreira e do regime jurídico do seu pessoal.
I – propor e executar seu orçamento, com fluxo regular de recursos do Poder Público, que lhe permita planejar e implementar suas atividades, independentemente de outras receitas com fins específicos;	§ 1º. No exercício da sua autonomia, além das atribuições asseguradas pelo artigo anterior, as universidades públicas poderão:
II – receber recursos que o Poder Público tem o dever de prover-lhe em montante suficiente, assegurada a dotação necessária ao pagamento do pessoal e dotações globais para outros custeios e despesas de capital que permitam livre aplicação e remanejamento entre diferentes rubricas de elementos ou categorias de despesas, sem prejuízo de fiscalização posterior dos órgão externos competentes;	I - propor o seu quadro de pessoal docente, técnico e administrativo, assim como um plano de cargos e salários, atendidas as normas gerais pertinentes e os recursos disponíveis;
III – gerir livremente seu patrimônio;	II - elaborar o regulamento de seu pessoal em conformidade com as normas gerais concernentes;
IV – administrar as rendas patrimoniais e as decorrentes de suas atividades e serviços, dela dispondo na forma de seus estatutos;	V - adotar regime financeiro e contábil que atenda às suas peculiaridades de organização e funcionamento;
V – receber subvenções, doações, heranças, legados e cooperação financeira resultante de convênios com entidades públicas ou privadas;	VI - realizar operações de crédito ou de financiamento, com aprovação do Poder competente, para aquisição de bens imóveis, instalações e equipamentos;
VI – realizar operações de crédito ou de financiamento, com aprovação do Poder Público competente, para investimentos de capital em obras, imóveis, instalações e equipamentos;	VII - efetuar transferências, quitações e tomar outras providências de ordem orçamentária, financeira e patrimonial necessárias ao seu bom desempenho.
VII – definir, em regulamento próprio, suas normas e procedimentos de proposição, discussão, execução e controle orçamentário.	
§ 4º – A autonomia de gestão financeira e patrimonial, no caso das instituições privadas, compreende as competências para elaborar e executar o orçamento devidamente aprovado pela instituição mantenedora.	
§ 5º I – As instituições de ensino superior não-universitárias aplicam-se os princípios de autonomia constantes deste artigo, incisos I, II, V, VII e IX do § 1º, incisos II, IV, V, VIII e IX do § 2º, incisos I, II, III, IV, V, VI e VII do § 3º, além de outros que podem ser definidos pelo órgão normativo competente.	§ 2º. Atribuições de autonomia universitária poderão ser estendidas a instituições que comprovem alta qualificação para o ensino ou para a pesquisa, com base em avaliação realizada pelo Poder Público

Fonte: Projeto de Lei n.º 1.258-C, de 1988. In: UNIVERSIDADE E SOCIEDADE. São Paulo, ANDES/SN, ano 3, n.º 5, jul.1993, encarte especial, pp. 18-19; e Lei n.º 9.394 de 20 de dezembro de 1996. In.: UNIVERSIDADE E SOCIEDADE. São Paulo, ANDES/SN, ano VII, n.º 12, fev.1997, pp. 172.

ANEXO 2

Documento do Banco Mundial sobre o ensino superior.

La enseñanza superior

Las lecciones derivadas de la experiencia

La enseñanza superior

La enseñanza superior reviste capital importancia para el desarrollo económico y social, y, sin embargo, atraviesa por una crisis en todo el mundo. Los países tanto industriales como en desarrollo se esfuerzan por resolver el problema de cómo mejorar la educación superior al mismo tiempo que enfrentan reducciones en sus presupuestos.

La crisis reviste mayor gravedad en el mundo en desarrollo debido a que los ajustes fiscales han sido más drásticos y que a estos países les ha resultado más difícil contener las presiones para aumentar las matrículas. El resultado ha sido una disminución notable del gasto medio por estudiante; por ejemplo, en África el sur del Sahara, se redujo de \$8.900 en 1980 a \$1.500 en 1988.

En este libro se demuestra cómo los países en desarrollo pueden reformar la enseñanza superior, a pesar de las grandes variaciones dentro del subsector de un país a otro. Utilizando datos provenientes de muchos informes y estudios de casos, se señalan cuatro orientaciones principales para la reforma: el fomento de más tipos de instituciones públicas y privadas; el suministro de incentivos para que las instituciones públicas diversifiquen sus fuentes de financiamiento; la redefinición de la función del Estado; y la adopción de políticas que hagan hincapié en la calidad y la equidad.

Este libro forma parte de la serie El desarrollo en la práctica, en la que se examina el progreso realizado y las políticas y prácticas que vienen en unas posibilidades de éxito para reducir la pobreza en el mundo en desarrollo. También el tercer de una serie dedicada a la educación. El primero se tituló Educación primaria (Documento de política del Banco Mundial, 1992a) y el segundo, Educación técnica y formación profesional (Documento de política del Banco Mundial, 1992b).

También lo vende en francés e inglés.

Diseño de la portada: Joyce C. Weston



PUBLICACION
DEL BANCO
MUNDIAL

ISBN 0 8219 1739 9

EL DESARROLLO
EN LA PRACTICA

La enseñanza superior

Alfonso García

La enseñanza superior

Las lecciones derivadas
de la experiencia



BANCO MUNDIAL
WASHINGTON, D. C.

Indice

INTRODUCCIÓN vii

PREFACIO ix

RESUMEN 1

1 Retos y limitaciones 17

La crisis en la enseñanza superior 18
Estrategias de reforma 27

2 Mayor diferenciación de las instituciones 31

Diferenciación de objetivos institucionales 32
Desarrollo de instituciones no universitarias 34

3 Diversificación del financiamiento de las instituciones estatales y adopción de incentivos para su desempeño 44

Movilización de un mayor volumen de financiamiento privado 44
Apoyo financiero para estudiantes necesitados 50
Asignación y utilización eficientes de los recursos 56

4 Redefinición de la función del gobierno 61

Establecimiento de un marco coherente de políticas 62
Mayor uso de incentivos para aplicar las políticas 67
Mayor autonomía y responsabilidad de las instituciones públicas 69

© 1995, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/ BANCO MUNDIAL
1818 H Street, N.W.
Washington, D.C. 20433, EE.UU.

Reservados todos los derechos
Hecho en los Estados Unidos de América
Primera edición en inglés, mayo de 1994
Primera edición en español, junio de 1995
ISBN 0-8213-2773-9

En la serie titulada «El desarrollo en la práctica» se publican reseñas de las actividades del Banco Mundial en diferentes regiones y sectores y se pone de relieve el progreso realizado y las políticas y prácticas que tienen más posibilidades de éxito en los esfuerzos por reducir la pobreza en el mundo en desarrollo.

Este libro es el resultado de la labor del personal del Banco Mundial, y los juicios que en él se emiten no reflejan necesariamente las opiniones de los miembros de su Directorio Ejecutivo o de los países que ellos representan.

Portada: Aprendizaje de técnico en Dakar, Senegal. Foto: Cortesía de Curt Carriemmark.

La biblioteca del Congreso de los Estados Unidos ha catalogado esta publicación de la manera siguiente:

Higher education. Spanish

La enseñanza superior : las lecciones derivadas de la experiencia.

—1st ed.

p. cm. — (El Desarrollo en la práctica)

Includes bibliographical references (p.).

ISBN 0-8213-2773-9

I. Education, Higher—Finance—Case studies. 2. Education, Higher—Economic aspects—Case studies. 3. Educational change—Case

II. Title. III. Series: Development in practice. Spanish.

LB2341.98:115418 1994

378.02—dc20

94-27850

CIP

5	Enfoque en la calidad, la adaptabilidad y la equidad	74
	Mejoramiento de la calidad de la enseñanza y la investigación	74
	Receptividad a la evolución de las exigencias económicas	79
	En pos de la equidad	86
6	Lecciones para el Banco Mundial	89
	Lecciones extraídas de la experiencia	92
	Pautas para el financiamiento en el futuro	95
	El apoyo a las reformas de políticas sectoriales	96
	Desarrollo de la capacidad institucional	97
	Mejoramiento de la calidad	99

**APÉNDICE: CONCLUSIONES DEL DEPARTAMENTO
DE EVALUACIÓN DE OPERACIONES DEL
BANCO MUNDIAL 102**

BIBLIOGRAFÍA 105

Introducción

LAS UNIVERSIDADES educan a los futuros dirigentes y preparan las capacidades técnicas de alto nivel que constituyen la base del crecimiento económico. Los países en desarrollo han invertido cuantiosos recursos en sus universidades y en otras instituciones de enseñanza superior. En los últimos 20 años las matriculas han aumentado, como promedio, en 6,2% al año en los países de ingreso bajo y mediano bajo, y en 7,3% al año en los de ingreso mediano alto. Fuentes de financiamiento externo, como el Banco Mundial, han ayudado a asegurar esta expansión.

Sin embargo, el aumento rápido de las matriculas en muchos países puede haber contribuido al deterioro de la calidad. Las presiones sobre los recursos fiscales han dado por resultado que se desatendan los insumos fundamentales de la enseñanza y la investigación. Además, las subvenciones fiscales como proporción de los costos unitarios de la educación superior a menudo exceden con mucho las subvenciones otorgadas a los niveles primario y secundario. Por el hecho de que los estudiantes de enseñanza superior suelen provenir de los grupos de ingresos más altos, un sistema de convergencia financiado con recursos fiscales tiende a producir efectos adversos en la distribución de ingresos. Por lo tanto, se reconoce en forma generalizada la necesidad de llevar a cabo una reforma integral de la enseñanza postsecundaria.

En este estudio se ha utilizado la experiencia en materia de operaciones y análisis de políticas del Banco Mundial, el examen de publicaciones especializadas, y estudios originales. También se efectuaron amplias consultas con las autoridades encargadas de la enseñanza superior en los países en desarrollo, representantes de organismos de financiamiento externo, y expertos reconocidos del mundo académico. El objetivo del presente estudio es extraer lecciones derivadas de experiencias recientes que sirvan para inspirar e

intensificar el debate sobre políticas tanto en el Banco como entre sus prestatarios. El estudio forma parte de una investigación más general de las modalidades para mejorar la eficiencia de la asistencia que presta el Banco a la educación. El programa de trabajo se inició con dos documentos de política titulados *Educación primaria* (Banco Mundial, 1992a) y *Educación técnica y formación profesional* (Banco Mundial, 1992b). Este informe sobre la enseñanza superior es el tercero de la serie. Actualmente se está elaborando una monografía sobre política educacional en la que se resumián los problemas y las recomendaciones de política para todo el sector.

En este informe se examinan las principales dimensiones de la crisis que experimenta la enseñanza superior en los países en desarrollo, y se evalúan las perspectivas de éxito de las reformas. Al considerar las estrategias y opciones para mejorar los resultados de los sistemas de educación postsecundaria, el estudio se centra en cuatro orientaciones principales para la reforma: el fomento de más tipos de instituciones públicas y privadas; el suministro de incentivos para que las instituciones públicas diversifiquen sus fuentes de financiamiento; la redefinición de la función del Estado, prestando atención especial a la autonomía y responsabilidad institucional, y la adopción de políticas que hagan hincapié en la calidad y la equidad.

Aunque es tarea difícil efectuar cambios, en muchos países ya se han llevado a cabo reformas trascendentales. En el informe se extraen lecciones de las experiencias en cuanto a la reforma en el ámbito internacional, y se proporciona una lista de opciones de política para los países que buscan las maneras de mejorar la contribución de la enseñanza superior al desarrollo económico y social.

Armenne M. Choksi
Vicepresidente
Perfeccionamiento de Recursos
Humanos y Políticas de Operaciones
Banco Mundial

Prefacio

LA FINALIDAD de este estudio es destacar y difundir en forma amplia las lecciones derivadas de la experiencia en relación con la enseñanza superior en muchos países. En él se combinan los resultados de un gran número de informes temáticos y estudios de casos regionales, ya sea encargados específicamente para el estudio o preparados como parte de las actividades normales de los departamentos de operaciones del Banco Mundial.

En la preparación del estudio se dió mucha importancia a las consultas externas. El programa de trabajo se basó en una serie de reuniones internacionales y regionales en las que participaron dirigentes de la enseñanza superior de países industrializados y en desarrollo, representantes de organismos crediticios y de asistencia, y miembros de asociaciones de educación superior. Este proceso de consulta demostró ser una manera valiosa de compartir información y recibir opiniones constructivas para llevar a cabo el estudio. Los Directores Ejecutivos del Banco Mundial examinaron este documento el 15 de octubre de 1993.

Atendiendo a la complejidad y diversidad crecientes de los sistemas de enseñanza superior modernos, en este estudio se usa una definición genérica para referirse a todas las instituciones postsecundarias académicas que forman personal profesional de nivel medio y superior en programas que otorgan títulos, diplomas y certificados. Las expresiones enseñanza o educación superior, terciaria y postsecundaria se utilizan aquí en forma intercambiable.

Si bien el estudio se centra en los países en desarrollo de África, América Latina y Asia, también se analiza, cuando corresponde, la situación específica de las ex repúblicas socialistas de Europa y Asia central que están en proceso de rápida transición económica.

Este estudio fue preparado por un equipo dirigido por Jamil Salimi e integrado por Douglas Albrecht, Robin DePietro-Jurand, Tom Eisenmon, Moussa

P R E F A C I O

Kourouma, Omporn Regel, Viswanathan Selvaratnam, Erik Thulstrup, Kin Bing Wu y Adrian Ziderman. Los documentos de antecedentes y el borrador inicial del estudio fueron preparados bajo la orientación general de Ann O. Hamilton y la supervisión directa de Adriaan M. Verspoor, en el Departamento del Banco Mundial antes denominado de Población y Recursos Humanos. El estudio se completó bajo la dirección general de K. Y. Anouko y la supervisión inmediata de Peter R. Moxck en el Departamento de Educación y Políticas Sociales del Banco. Margarita J. Verbeek estuvo a cargo de la preparación del texto para su publicación.

Resumen

Retos y limitaciones

La enseñanza superior reviste capital importancia para el desarrollo económico y social. Las instituciones de nivel terciario tienen la responsabilidad principal de entregar a las personas los conocimientos que se requieren para desempeñar cargos de responsabilidad en los sectores público y privado. Estas instituciones entregan nuevos conocimientos a través de la investigación, sirven de medio para transferir, adaptar y divulgar los conocimientos que se generan en otras partes, y apoyan a los gobiernos y a los círculos empresariales prestándoles servicios de asesoría y consultoría. En la mayoría de los países, las instituciones de educación postsecundaria también desempeñan importantes funciones sociales puesto que contribuyen a plasmar la identidad nacional y sirven de foro para un debate pluralista. El desarrollo de la enseñanza superior se relaciona con el desarrollo económico: las tasas de matrícula tienen un promedio de 51% en los países que pertenecen a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), en comparación con el 21% en los países de ingreso mediano y 6% en los de ingreso bajo. Las tasas de rentabilidad social estimadas en 10% o más en muchos países en desarrollo también indican que las inversiones en este nivel de la educación contribuyen a aumentar la productividad laboral y a producir un crecimiento económico más alto a largo plazo, elementos que son fundamentales para el alivio de la pobreza.

La crisis en la enseñanza superior

No obstante la importancia evidente de las inversiones en enseñanza superior en el crecimiento económico y el desarrollo social, el sector sufre una crisis de proporciones mundiales. La educación superior depende considerablemente del financiamiento fiscal en todos los países. En una época de restricciones

fiscales generalizadas, las naciones industriales y en desarrollo se esfuerzan por resolver el problema de cómo conservar o mejorar la calidad de la enseñanza superior cuando al mismo tiempo se restringen los presupuestos para la educación, en especial, los gastos por estudiante.

La crisis reviste mayor gravedad en el mundo en desarrollo, debido a que los ajustes fiscales han sido más drásticos y a que a estos países les ha resultado más difícil contener las presiones para aumentar las matrículas, sobre todo teniendo en cuenta que las tasas de matrícula son relativamente bajas. El resultado ha sido una restricción notable del gasto por estudiante desde fines de los años 1970; por ejemplo, en África al sur del Sahara, se redujo de un promedio de \$6.300 en 1980 a \$1.500 en 1988. (A través de todo el texto, las cifras se expresan en dólares de los Estados Unidos, a menos que se especifique lo contrario.) En la medida en que esta situación sea el resultado de una utilización más eficiente de los recursos, es conveniente que el gasto por estudiante sea menor; sin embargo, en muchos países la calidad de la enseñanza y la investigación se ha deteriorado aceleradamente y las instituciones de nivel terciario funcionan en condiciones adversas: hacinamiento, deterioro de las instalaciones físicas y falta de recursos para gastos salariales como libros de texto, materiales didácticos, elementos de laboratorio y servicios de mantenimiento. Como reflejo del lento aumento de la demanda global de recursos humanos muy calificados, el desempleo de los estudiantes graduados en los países en desarrollo se elevó marcadamente en los años ochenta y continúa aumentando.

En la mayoría de los países en desarrollo, la enseñanza superior ha sido el subsector de más rápido crecimiento del sistema educacional en los últimos 20 años, toda vez que las matrículas aumentaron como promedio en 6,2% al año en los países de ingreso bajo y mediano bajo y 7,3% al año en los de ingreso mediano alto. Este rápido aumento se ha debido a los elevados niveles de subsidios y, en algunos casos, al empleo garantizado por el gobierno a los estudiantes graduados. En muchos casos, el resultado de estas políticas ha sido un crecimiento de las matrículas insostenible desde el punto de vista fiscal, y un pronunciado descenso de la calidad. El deterioro de las normas académicas en el nivel primario y secundario también ha afectado los resultados de la enseñanza superior. Si bien el rápido aumento de las matrículas ha dado lugar a un mayor acceso a la educación postsecundaria de los grupos tradicionalmente menos privilegiados, entre ellos mujeres y estudiantes provenientes de zonas rurales, la enseñanza superior sigue siendo en general elitista, y la mayoría de los estudiantes provienen de familias acomodadas.

A pesar de que las tasas de matrícula de las mujeres han aumentado más rápidamente que las de los hombres, las mujeres aún están extremadamente subrepresentadas en la enseñanza terciaria en muchos países. Si bien las tasas

de matrícula de hombres y mujeres son relativamente iguales en los ex países socialistas de Europa oriental y central y en algunos países de América Latina (por ejemplo, en el Brasil), en 1989 las mujeres representaban sólo el 25% de las matrículas en África, el 35% en Asia, el 36% en el Oriente Medio y Norte de África y el 47% en América Latina y el Caribe.

Al problema de disminución de los recursos por estudiante se agrega su uso ineficiente. En muchos países en desarrollo la enseñanza superior se caracteriza por la baja relación entre estudiantes y personal docente, servicios subutilizados, duplicación de programas, elevadas tasas de deserción y repetición, y una muy alta proporción del presupuesto destinado a gastos no educacionales, como vivienda, alimentación y otros servicios subvencionados para los estudiantes. Por ejemplo, en un país latinoamericano, los costos por estudiante de las universidades públicas son siete veces más altos que en las universidades privadas debido a las tasas de repetición y deserción más altas. En muchos países africanos de habla francesa, más del 50% del presupuesto total destinado a la educación superior se gasta en subsidios no educacionales para los estudiantes. Estos elevados subsidios a los estudiantes de universidades públicas constituyen no sólo una inversión educacional ineficiente sino también un gasto social regresivo, puesto que los estudiantes matriculados en las universidades provienen en forma desproporcionada del extremo superior de la escala de ingresos.

En el último decenio varios países de la octava han reaccionado a la crisis de financiamiento adoptando políticas innovadoras destinadas a aumentar la eficiencia de la enseñanza superior (por ejemplo, el uso de fórmulas de financiamiento en los Países Bajos) y estimulando el mayor financiamiento privado (como es el caso de Australia e Irlanda). A pesar de las severas presiones fiscales que enfrenta la mayoría de los países en desarrollo, son pocos los que han avanzado realmente en la esfera de la reforma de la enseñanza superior. Sin embargo, la experiencia de unos pocos países en desarrollo, como Chile, indica que es posible lograr un sistema de enseñanza postsecundaria que funcione bien, sea diversificado y experimente crecimiento, incluso cuando se reduce el gasto público por estudiante.

En realidad, se puede aducir que la enseñanza superior no debiera tener mayor derecho a utilizar los recursos fiscales disponibles para la educación en muchos países en desarrollo, en especial los que aún no han logrado acceso, equidad y calidad adecuados en los niveles primario y secundario. Esto se debe a la prioridad que los países asignan al logro de la escolarización total; a que las tasas de rentabilidad social de las inversiones en la educación primaria y secundaria por lo general superan las de la enseñanza superior, y a que las inversiones en el nivel básico también pueden mejorar la equidad puesto que tienden a reducir las desigualdades de ingresos. Es necesario

que cada país considere cuidadosamente el equilibrio adecuado en la asignación de recursos entre los tres subsectores de la educación, atendiendo a las tasas de rentabilidad social relativas de cada nivel y también los aspectos complementarios que existen entre la enseñanza primaria, secundaria y superior. Además, la realidad fiscal en la mayoría de los países en desarrollo indica que los mejoramientos de la calidad y el aumento de las matrículas en la enseñanza postsecundaria pueden lograrse con poco o ningún aumento del gasto público.

Estrategias de reforma.

En este informe se analizan las lecciones derivadas de la experiencia para demostrar cómo los países en desarrollo pueden lograr las metas de mayor eficiencia, calidad y equidad en la enseñanza superior. Se documenta la profundidad de la crisis que afecta a los sistemas del nivel terciario en todo el mundo en desarrollo, a pesar de las variaciones en la magnitud, diversidad, división entre entidades públicas y privadas y niveles de financiamiento que caracterizan al subsector en los diferentes países. El examen de las experiencias de los países indica que hay cuatro orientaciones clave para la reforma:

- Fomentar la mayor diferenciación de las instituciones, incluido el desarrollo de instituciones privadas
- Proporcionar incentivos para que las instituciones públicas diversifiquen las fuentes de financiamiento, por ejemplo, la participación de los estudiantes en los gastos y la estrecha vinculación entre el financiamiento fiscal y los resultados
- Redefinir la función del gobierno en la enseñanza superior
- Adoptar políticas que estén destinadas a otorgar prioridad a los objetivos de calidad y equidad.

Las necesidades de reforma y las condiciones políticas y económicas varían considerablemente entre las regiones, y no existe un plan que sea apropiado para todos los países. Si bien las cuatro orientaciones principales presentadas anteriormente constituyen un marco amplio para la reforma, el ritmo de su ejecución y la importancia relativa de las diversas opciones dependerán evidentemente de las circunstancias específicas de cada país, como el nivel de ingresos y el grado de desarrollo de la educación (por ejemplo, la cobertura del nivel primario y secundario y la existencia de instituciones privadas). En este libro se aprovechan las lecciones de una amplia variedad de experiencias de distintos países a fin de fomentar el proceso de análisis y selección de políticas en los países en desarrollo empeñados en mejorar la equidad, la eficiencia y la

calidad de sus sistemas de enseñanza superior.

La aplicación de estas reformas no será tarea fácil en ningún país. Las características predominantes de la enseñanza pública de nivel terciario en el mundo en desarrollo benefician principalmente a las unidades familiares más prósperas, que son también las que detentan mayor poder político. Los hijos de las familias acomodadas están considerablemente subvencionados por el resto de la sociedad para asistir a universidades públicas, lo que refuerza sus ventajas económicas y sociales. La experiencia demuestra que es fundamental romper este esquema, y también que no debe subestimarse la dificultad política de hacerlo. En los países cuyos sistemas de gobierno son débiles, los estudiantes resentidos —y los habrá si se reducen los subsidios y los privilegios— pueden representar una amenaza a la estabilidad política. En consecuencia, los gobiernos deben proceder con mucha cautela al implantar reformas que tal vez afecten a las familias más poderosas que pueden desestabilizar los regímenes políticos.

Diferenciación de instituciones y fomento de la oferta privada

El modelo tradicional de universidad europea de investigación, con su estructura de programas en un solo nivel, ha demostrado ser costoso y poco apropiado en el mundo en desarrollo. La mayor diferenciación en la enseñanza superior, o el desarrollo de instituciones no universitarias y el fomento de establecimientos privados, puede contribuir a satisfacer la creciente demanda social de educación postsecundaria y hacer que los sistemas del nivel terciario sean más sensibles a las necesidades cambiantes del mercado laboral. Asia es el continente donde los esfuerzos de diferenciación han sido más extensos y más eficaces, y el que tiene más experiencia que ofrecer al resto del mundo en desarrollo. Los gobiernos de Asia gastan menos por estudiante en enseñanza superior que en otras regiones, pero logran una cobertura más alta porque han podido disminuir los costos medios y movilizar financiamiento privado a través de una mayor diferenciación.

Desarrollo de instituciones no universitarias

En los últimos años, la matrícula en las instituciones de enseñanza terciaria no universitaria, tanto públicas como privadas, ha aumentado con mayor rapidez que en las universidades tradicionales. Incluyen politécnicos, institutos profesionales y técnicos de ciclos cortos, *community colleges* (institutos públicos de estudios postsecundarios que ofrecen dos años de enseñanza académica o profesional) y programas de enseñanza a distancia. Sus costos más bajos resultan atractivos para los estudiantes y son más fáciles de establecer por los proveedores privados. En los casos en que más éxito han tenido, las instituciones no universitarias imparten instrucción que responde en forma flexible a las deman-

das del mercado laboral y están vinculadas a los programas universitarios mediante mecanismos apropiados de transferencia, como sistemas de créditos y disposiciones en cuanto a las equivalencias.

Fomento de la oferta privada de la educación superior

Las instituciones privadas constituyen un elemento importante de algunos de los sistemas de enseñanza postsecundaria más eficaces que existen actualmente en el mundo en desarrollo. Pueden reaccionar en forma eficiente y flexible al cambio de la demanda, y atañen las oportunidades educacionales con poco o ningún costo adicional para el Estado. Los gobiernos pueden fomentar el desarrollo de la educación terciaria privada a fin de complementar las instituciones estatales como medio de controlar los costos del aumento de la matrícula de la educación superior, incrementar la diversidad de los programas de enseñanza y ampliar la participación social en el nivel terciario.

Un resultado importante derivado de los casos que han tenido éxito es que el fomento por el gobierno del sector privado en la enseñanza superior requiere un marco de políticas y reglamentos que evite los desincentivos, como los controles de precios de las matrículas, y que incluya mecanismos de acreditación, fiscalización y evaluación de las instituciones privadas. Algunos países han proporcionado también incentivos financieros para estimular el establecimiento de instituciones privadas en razón de que constituyen un medio para ampliar las matrículas a un costo público más bajo. Al proporcionar financiación para mejoramientos de la calidad a instituciones tanto públicas como privadas basándose en la calidad de sus propuestas, se atiende el objetivo a largo plazo de establecer condiciones de igualdad para todas las instituciones de enseñanza superior, sean públicas o privadas. La competencia con respecto a los recursos fiscales se ha utilizado como estímulo para mejorar la calidad y la eficiencia en Chile, y en una escala más limitada en el Brasil y la República de Corea con procedimientos competitivos para financiar las investigaciones.

Diversificación del financiamiento de las instituciones estatales y adopción de incentivos para su desempeño

En la mayoría de los países las instituciones públicas continuarán educando a una gran proporción de estudiantes, incluso si la función del sector privado se fortalece y la mayor parte de los *inertes* estudiantes matriculados se educan en instituciones privadas. La experiencia también demuestra que para que las instituciones públicas logren una mayor calidad y eficiencia, los gobiernos requieren aplicar extensas reformas en el financiamiento con el objeto de: 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.

Movilización de un mayor volumen de financiamiento privado

Participación de los estudiantes en los gastos. Se puede fortalecer la base financiera de la enseñanza pública de nivel superior mediante una mayor participación de los estudiantes en el financiamiento de sus estudios, los que pueden prever ingresos considerablemente mayores en el curso de sus vidas como resultado de haber recibido enseñanza superior y que a menudo provienen de familias con suficientes recursos para contribuir a los costos de su educación. La participación en los gastos puede lograrse mediante derechos de matrícula y la eliminación de subsidios de los costos no relacionados con la instrucción. Los gobiernos pueden permitir que las instituciones públicas establezcan sus propios derechos de matrícula sin intervenir, aunque ellos tienen una importante función que desempeñar al facilitar información objetiva a los presuntos estudiantes acerca de la calidad de las instituciones. Los países pueden también reducir e incluso eliminar el subsidio para los gastos no relacionados con la instrucción, tales como la vivienda y la alimentación. Por ejemplo, en Botswana y Ghana se han eliminado los subsidios para las comidas de los estudiantes, se han privatizado los servicios de comidas, y se han logrado considerables ahorros de costos.

El financiamiento proveniente de los ex alumnos, la ayuda externa y los organismos crediticios. Las donaciones de ex alumnos y de la industria privada constituyen una segunda fuente de recursos privados. En algunos países, en especial en los Estados Unidos y el Reino Unido, las contribuciones de los ex alumnos representan una fuente importante de ingresos discrecionales para las instituciones de enseñanza superior. Este tipo de filantropía puede fomentarse mediante sistemas tributarios adecuados. El establecimiento de fondos fiduciarios con el apoyo inicial de la asistencia externa y los organismos crediticios puede constituir también una forma útil de donación, en especial en los países pequeños con una base económica limitada.

Actividades que generan ingresos. Los gobiernos pueden alentar a las instituciones públicas de nivel postsecundario a llevar a cabo actividades que generen ingresos, como cursos de corto plazo, investigaciones contratadas por la industria y servicios de consultoría. El primer paso consiste en eliminar el *desincentivo* que representa en muchos países la reducción de las asignaciones presupuestarias fiscales a las instituciones públicas para compensar los recursos obtenidos de fuentes externas. Los gobiernos pueden crear incentivos positivos otorgando fondos de contrapartida vinculados a los obtenidos de fuentes externas.

En resumen, el mayor apoyo financiero privado para la educación superior movlizado mediante la eliminación de subsidios no relacionados con la instrucción, el cobro de derechos, la obtención de donaciones y la realización de actividades que generen ingresos pueden proporcionar a las instituciones una base de financiamiento más diversificada y probablemente más estable. Una meta podría ser que las instituciones estatales generaran ingresos que financiaran el 30% de los gastos ordinarios con cargo a estas fuentes no gubernamentales. Ya hay varios países que han logrado este porcentaje sólo en base a los derechos de matrícula. Sin embargo, el tiempo que se requiere para alcanzar esta meta varía según las circunstancias de cada país, y algunos como Corea, Chile y Jordania que ya han alcanzado este nivel de movilización activa de fondos provenientes del sector privado tal vez quieran ir más lejos. Además de reducir su dependencia del financiamiento fiscal y su vulnerabilidad a las fluctuaciones presupuestarias, la participación en los gastos hace que las instituciones públicas sean más sensibles a las señales del mercado. La participación de los estudiantes en los gastos crea también importantes incentivos para que éstos seleccionen sus programas de enseñanza en forma cuidadosa y terminen sus estudios más rápidamente.

Un elemento fundamental de toda política orientada a fomentar la diversificación del financiamiento de la educación superior es permitir que se siga disponiendo de recursos en medida significativa para que los utilicen las instituciones que los movilizan. Las políticas que tratan de expropiar los recursos obtenidos mediante los esfuerzos de las instituciones para destinarlos a un organismo central, son contraproducentes porque eliminan el incentivo de las instituciones para lograr ahorros o generar ingresos.

Apoyo financiero para estudiantes necesitados

La participación en los gastos no puede aplicarse equitativamente sin que funcione un programa de préstamos estudiantiles que ayude a los que necesitan obtener préstamos para su educación. Es necesario un programa de becas que garantice el apoyo financiero necesario a los estudiantes pobres y académicamente calificados que no pueden absorber los gastos directos ni indirectos (ingresos no percibidos) de la enseñanza superior.

Los gobiernos pueden mejorar la eficiencia de los actuales planes de préstamos estudiantiles y ampliar su cobertura. Hasta la fecha, la experiencia con estos planes en unos 50 países industriales y en desarrollo ha sido desalentadora. Debido a tasas de interés subvencionadas, elevadas tasas de incumplimiento de pago y altos costos administrativos, los resultados financieros de los planes de préstamos han sido insatisfactorios. Sin embargo, las experiencias de Colombia y de la provincia canadiense de Quebec,

por ejemplo, muestran que es posible preparar y administrar programas financieramente sostenibles.

Los planes de préstamos que dependen de los ingresos, que han adoptado un creciente número de países, pueden ser más eficientes y equitativos que los planes tradicionales, si las entidades nacionales a cargo de los impuestos sobre la renta y la seguridad social tienen la capacidad para administrar en forma eficiente el cobro de los préstamos.

También se puede mejorar la equidad mediante planes de subsidios focalizados a los estudiantes del grupo de ingresos más bajos y a través de programas de trabajo y estudio. Los programas de asistencia financiera que son administrados por un organismo central (como en los Estados Unidos y el Reino Unido), y que permiten a los estudiantes utilizar sus planes de asistencia en cualquier institución que ellos elijan, tienen una importante ventaja con respecto a los programas administrados por instituciones separadas. Esta asistencia «basada en el estudiante» o «portátil» permite que los estudiantes pobres tengan las mismas opciones que los que tienen más recursos financieros, y estimula la competencia entre las instituciones educacionales para ofrecer programas de acuerdo con la demanda estudiantil. De esta manera, los gobiernos pueden utilizar las fuerzas del mercado para mejorar la calidad y la eficiencia de la enseñanza superior.

Asignación y utilización eficiente de los recursos

En la mayoría de los países, la distribución de los recursos estatales a las instituciones de nivel terciario se basa en presupuestos negociados. Este sistema no proporciona incentivos para el funcionamiento eficiente y el mejoramiento de la calidad, y hace difícil ajustar la distribución de los recursos financieros a las circunstancias cambiantes. Cada vez en mayor medida se están utilizando otros mecanismos que vinculan el financiamiento a criterios de desempeño en los países de la OCDE, y que podrían considerarse también en los países en desarrollo. El innovador programa de Chile para canalizar fondos a las instituciones públicas y privadas según el número de estudiantes de excelente rendimiento que atraen, estimula a las instituciones a mejorar su calidad. Estos mecanismos de financiamiento constituyen incentivos poderosos para una mejor calidad o una utilización más eficiente de los recursos o ambas cosas.

Redefinición de la función del gobierno

Los tipos de reformas analizados anteriormente implican cambios profundos en la relación entre el gobierno y los establecimientos de enseñanza superior en muchos países. Para la mayoría, también significan una ampliación considerable

de la función del sector privado en la educación postsecundaria. Sin embargo, hay justificaciones económicas para que el Estado continúe prestando apoyo a este subsector:

- Las inversiones en enseñanza superior generan beneficios externos importantes para el desarrollo económico, como los beneficios a largo plazo de las investigaciones básicas, y el desarrollo y la transferencia tecnológicos; debido a que no pueden ser utilizados por las personas, dan por resultado inversiones privadas en la enseñanza superior consideradas socialmente subóptimas
- Las imperfecciones en los mercados de capital limitan la capacidad de las personas para obtener préstamos adecuados para educación, lo que perjudica en especial la participación de grupos meritorios, pero económicamente desfavorecidos, en la enseñanza superior.

Con todo, en la mayoría de los países en desarrollo el grado de participación del gobierno en la educación postsecundaria ha excedido con creces lo que se considera económicamente eficiente. La crisis de la enseñanza superior, sobre todo en el sector público, está estimulando un cambio en la magnitud, los objetivos y las modalidades de la intervención gubernamental en este subsector para asegurar el uso más eficiente de los recursos públicos. En lugar de ejercer un control directo, la función del gobierno está pasando a ser la de proporcionar un ambiente de políticas favorable para las instituciones públicas y privadas del nivel terciario y emplear el efecto multiplicador de los recursos públicos para alentarlas a satisfacer en forma eficiente las necesidades nacionales de enseñanza e investigación. Se ha demostrado que el éxito de la ejecución de las reformas de la educación superior depende de lo siguiente: 1) el establecimiento de un marco coherente de políticas; 2) mayor apoyo en los incentivos y mecanismos orientados al mercado para aplicar las políticas, y 3) mayor autonomía administrativa de las instituciones públicas.

Establecimiento de un marco coherente de políticas

Los sistemas de enseñanza superior más diferenciados precisan de un marco jurídico bien definido y políticas coherentes. A su vez, esto requiere una visión a largo plazo de las autoridades en relación con el sector en general y la función que compete a cada tipo de institución dentro de esa totalidad, incluidas las instituciones privadas. Organismos independientes de fiscalización, pequeños pero capaces, pueden formular y supervisar las políticas de la educación superior, orientar las asignaciones presupuestarias

y evaluar y dar a conocer el desempeño de las instituciones para beneficio de los futuros estudiantes.

Mayor uso de incentivos para aplicar las políticas

En los casos en que se requiera corregir las distorsiones del mercado laboral y de las matriculas, los gobiernos hacen bien en recurrir a los incentivos para los estudiantes, como becas y préstamos, y en los procedimientos de asignación de recursos, en lugar de emitir directrices a las instituciones con respecto al número de estudiantes que pueden admitir. Sin embargo, para que los estudiantes decidan en forma racional, requieren información apropiada sobre los costos y la calidad de los cursos en diferentes instituciones y las oportunidades que ofrece el mercado laboral a los graduados de distintas carreras. Los gobiernos pueden ayudar a fortalecer la calidad de la educación asegurando que dicha información esté ampliamente disponible (por ejemplo, con respecto a los costos de las instituciones, su desempeño relativo y los salarios en el mercado laboral) y certificando la calidad mediante la acreditación. Los gobiernos pueden acreditar a las propias instituciones de enseñanza superior —aunque esto puede exigir muchos de los recursos— o permitir que instituciones privadas de acreditación y asociaciones profesionales desempeñen esta función.

Mayor autonomía de las instituciones públicas

La descentralización de todas las funciones administrativas claves (entre ellas las atribuciones para fijar derechos de matrícula, contratar y despedir personal, y utilizar asignaciones presupuestarias en forma flexible en las distintas categorías de gastos), asignándolas a las propias instituciones de enseñanza superior es una condición sine qua non para el éxito de las reformas, sobre todo en lo relacionado con la diversificación del financiamiento y la utilización más eficiente de los recursos. Las instituciones no pueden reaccionar a los incentivos para mejorar la calidad y la eficiencia sin tener control sobre sus recursos y procedimientos. Pero junto con una mayor autonomía, es necesario que las instituciones de nivel postsecundario sean responsables de su desempeño académico y administrativo. Esto requiere criterios de evaluación y capacidad de fiscalización más complejos que los que la mayoría de los gobiernos disponen en la actualidad.

Enfoque en la calidad, la adaptabilidad y la equidad

Los objetivos prioritarios de la reforma de la educación superior, en función de los cuales se puede medir el progreso, son: 1) mejor calidad de la enseñanza y

la investigación; 2) mayor adaptabilidad de la educación postsecundaria a las demandas del mercado laboral; y 3) mayor equidad.

Mejoramiento de la calidad de la enseñanza y la investigación

La enseñanza y la investigación de elevada calidad requieren estudiantes bien preparados. A su vez, esta preparación está determinada por la calidad de la educación primaria y secundaria y los procesos de selección de la enseñanza superior. Factores fundamentales son un personal docente de elevada calidad y bien motivado y un ambiente profesional que brinde el apoyo necesario. Las universidades precisan también suficientes insumos pedagógicos, entre ellos el acceso a información actualizada mediante redes electrónicas y CD-ROM. Por último, un factor determinante del desempeño académico es la capacidad para evaluar y supervisar la calidad de los resultados de la enseñanza y la investigación. Los mecanismos de evaluación más eficaces hacen hincapié en la autoevaluación de los objetivos y el desempeño de una institución, junto con la evaluación externa, ya sea a cargo de asociaciones profesionales o de un organismo fiscalizador del gobierno.

Debido a que disponen de recursos humanos y financieros limitados, tienen dificultades para aprovechar las economías de escala y sus mercados laborales son de modestas proporciones, los países pequeños y de ingreso bajo enfrentan restricciones específicas en cuanto a la magnitud de los sistemas de enseñanza superior que pueden proporcionar. Es necesario que estos países encuentren un equilibrio apropiado entre las instituciones que pueden apoyar a nivel nacional, las instituciones regionales y la capacitación en el exterior. En muchos casos, la única manera eficaz en función de los costos de establecer o mantener programas de enseñanza e investigación para graduados es organizándolos sobre una base regional. Cada país participante podría apoyar algunos programas nacionales vigorosos que funcionarían como centros regionales de especialización en el marco de una institución multilateral como la Universidad del Pacífico Sur o la Universidad de las Indias Occidentales.

Receptividad a la evolución de las exigencias económicas

En el contexto de las estrategias de crecimiento económico basadas en innovaciones tecnológicas, reviste importancia fundamental que las instituciones a cargo de los programas avanzados de enseñanza e investigación cuenten con la orientación de representantes de los sectores productivos. La participación de representantes del sector privado en los consejos de administración de las instituciones de nivel terciario, públicas o privadas, contribuye a asegurar la pertinencia de los programas académicos. Los incentivos financieros a programas

conjuntos de investigación entre industrias y universidades, pasantías para estudiantes patrocinadas por las empresas y nombramientos académicos de tiempo parcial para profesionales de los sectores productivos pueden ayudar a fortalecer los vínculos y la comunicación entre el sistema de enseñanza terciaria y otros sectores de la economía. Por ejemplo, en los países recientemente industrializados de Asia oriental, el financiamiento estatal de la investigación basada en la cooperación constituyó un importante incentivo para que las empresas y las universidades establecieran vínculos. Los programas de educación permanente son también un medio eficaz para atender las cambiantes necesidades de la enseñanza.

En pos de la equidad

El logro de una mayor equidad para acceder a la enseñanza superior es importante en términos de eficiencia económica y también de justicia y estabilidad social. Las políticas preferenciales de admisión para aumentar la proporción de la minoría étnica de ingresos bajos y de las mujeres no afectarían adversamente la calidad de la educación postsecundaria si la selectividad general es elevada, si se dispone de asistencia para enseñanza correctiva y si se realizan esfuerzos concomitantes para elevar la calidad media del nivel secundario. En última instancia, la equidad no puede lograrse en la enseñanza superior a menos que las mujeres, los jóvenes de bajos ingresos y otros grupos menos favorecidos de la población tengan acceso a la educación pública preescolar, primaria y secundaria de buena calidad.

Lecciones para el Banco Mundial

Los préstamos del Banco Mundial destinados a la enseñanza superior tienen un historial variado. En varios países, en especial en los primeros años de los préstamos para educación, el Banco apoyó inversiones basadas en necesidades justificadas y específicas de recursos humanos. Los proyectos se destinaban principalmente a instituciones, y no se centraban lo suficiente en los problemas de política sectorial. Como resultado, algunas inversiones financiadas por el Banco demostraron ser insostenibles. La institución ha tenido más éxito en los casos en que ayudó a conformar un programa coherente de desarrollo subsectorial y apoyó la ejecución de reformas de políticas e inversiones mediante una serie de operaciones crediticias, como en China. Los tres decenios de préstamos de operaciones crediticias, como en China. Los tres decenios de préstamos de educación del Banco Mundial a Corea constituyen otro ejemplo de un enfoque exitoso, que comprendió el apoyo bien integrado a inversiones destinadas a establecer la infraestructura de la enseñanza e investigación científica en el país y también la capacidad industrial.

Reformas de políticas sectoriales

Las reformas del financiamiento y la administración de la educación superior son necesarias en muchos países para establecer un sistema más equitativo, eficiente y de mejor calidad. El apoyo del Banco a la enseñanza postsecundaria por lo general tiene lugar en un marco de políticas acordado con puntos de referencia susceptibles de supervisar. Si bien la composición del conjunto de reformas de política varía según la región y el nivel de ingresos, lo que refleja la situación socioeconómica y política específica de cada país, en la mayoría de los casos incluye una combinación de medidas tendientes a: 1) controlar el acceso a la educación superior a cargo del Estado en función de criterios de selección eficientes y equitativos; 2) fomentar el establecimiento de instituciones con programas y objetivos diferentes; 3) crear un ambiente positivo para las instituciones privadas; 4) establecer o aumentar la participación en los gastos y otras medidas de diversificación financiera; 5) proporcionar planes de préstamos y donaciones, y organizar programas de trabajo y estudio para asegurar que todos los estudiantes que reúnan las condiciones tengan la oportunidad de seguir estudios superiores; 6) asignar recursos públicos a las instituciones de enseñanza terciaria de manera transparente y de modo que fortalezcan la calidad y aumenten la eficiencia; y 7) permitir a las instituciones públicas de nivel superior que, en forma autónoma, obtengan y utilicen los recursos y determinen el número de estudiantes admitidos.

Desarrollo institucional

El apoyo al desarrollo institucional está destinado al fortalecimiento de la elaboración de políticas gubernamentales y la ejecución de reformas, y también a la planificación y la gestión financiera de las instituciones de enseñanza superior. A nivel nacional, esto significa: 1) el establecimiento o el fortalecimiento de organismos de fiscalización que puedan analizar políticas, evaluar solicitudes de financiamiento, supervisar el desempeño de las instituciones y facilitar a los estudiantes la información acerca de los resultados de las instituciones; 2) adoptar mecanismos transparentes en la asignación de presupuestos públicos para la enseñanza superior; y 3) prestar asistencia a los países para que establezcan o reestructuren sus sistemas de préstamos y asistencia financiera a los estudiantes. A nivel institucional, comprende proporcionar asistencia técnica e incentivos financieros a fin de fortalecer la capacidad administrativa de las universidades y otras instituciones y su aptitud para mejorar la eficiencia.

Las inversiones en enseñanza superior revisitan importancia para el crecimiento económico, toda vez que aumentan la productividad y los ingresos de las personas —como lo indican los análisis de tasas de rentabilidad— y además producen importantes beneficios externos que no se reflejan en dichos análisis, como los beneficios a largo plazo de la investigación básica, y del desarrollo y la transferencia tecnológicos. El crecimiento económico es un requisito fundamental para reducir la pobreza en forma sostenida en los países en desarrollo, que constituye el objetivo supremo del Banco Mundial.

Sin embargo, en el sector de educación hay pruebas de que las inversiones en el nivel terciario tienen tasas de rentabilidad social más bajas que las inversiones en enseñanza primaria y secundaria, y que las inversiones en educación básica pueden también incidir más directamente en la reducción de la pobreza, puesto que tienden a mejorar la igualdad de los ingresos. En reconocimiento de esta situación, en todo el mundo los países en desarrollo están invirtiendo considerablemente en estos niveles, y en especial en la enseñanza primaria; las tasas brutas de matrícula en el nivel primario aumentaron de 79% a 104% entre 1970 y 1990. A este progreso han contribuido los préstamos del Banco Mundial, y los niveles primario y secundario continuarán siendo los subsectores de mayor prioridad de los préstamos en educación que el Banco concede a los países que aún no han logrado la alfabetización universal y el acceso, la equidad y la calidad adecuados en la enseñanza primaria y secundaria. En estos países, la participación del Banco en la educación superior continuará orientándose principalmente a que su financiamiento sea más equitativo y eficaz un función de los costos, de manera que los niveles primario y secundario puedan recibir mayor atención.

La reforma de la enseñanza superior, y en especial las estrategias para movilizar un mayor financiamiento privado a nivel postsecundario mediante la participación en los gastos y el fomento de las instituciones privadas, puede ayudar a los países a liberar algunos de los recursos públicos que se requieren para mejorar la calidad y el acceso a los niveles primario y secundario. Por consiguiente, los préstamos del Banco Mundial para la enseñanza superior tienen otra justificación importante: apoyar los esfuerzos de los países para adoptar reformas de política que permitan al subsector funcionar en forma más eficiente y a un menor costo público. Se seguirá dando prioridad a los países dispuestos a adoptar un marco de políticas en materia de educación superior que haga hincapié en la estructura diferenciada de las instituciones y una base de recursos diversificada y mayor importancia a los proveedores y al financiamiento privados. En estos países, los préstamos del Banco destinados a la enseñanza terciaria apoyan reformas de políticas sectoriales, desarrollo institucional y mejoramiento de la calidad.

Mejoramiento de la calidad

Las inversiones del Banco Mundial en educación superior continuarán incorporándose a las estrategias nacionales que dan prioridad explícita al mejoramiento de la calidad de la enseñanza y la investigación. Esto significa que: 1) las inversiones del Banco en esta esfera se centran cada vez más en apoyar los programas nacionales y regionales de excelencia, ya sean públicos o privados; 2) el acceso al financiamiento es cada vez más competitivo; y 3) el Banco apoya el establecimiento de sistemas de acreditación y de evaluación del desempeño.

CAPITULO UNO

Retos y limitaciones

LA CONTRIBUCIÓN de la enseñanza superior al desarrollo de los recursos humanos es muy amplia. Las inversiones en este subsector pueden influir de manera importante en el crecimiento económico de un país. Las instituciones de nivel terciario tienen la función principal de capacitar al personal profesional, entre ellos, los gerentes, científicos, ingenieros y técnicos que participan en el desarrollo, la adaptación y la difusión de las innovaciones en la economía nacional. Estas instituciones deben formar nuevos conocimientos a través de la enseñanza y la investigación avanzadas y servir de conducto para su transferencia, adaptación y divulgación.

En la mayoría de los países, la educación superior desempeña también importantes funciones sociales al plasmar la identidad nacional del país y servir de foro para el debate pluralista. El desarrollo de la enseñanza postsecundaria se relaciona con el desarrollo económico: las tasas de matrícula en este nivel tienen un promedio de 51% en los países de la OCDE, en comparación con el 21% en los países de ingreso mediano y 6% en los de ingreso bajo.

En los últimos tres decenios, los países en desarrollo han invertido considerables recursos en sus sistemas de educación superior, a menudo con el apoyo de la asistencia externa y los organismos crediticios. En términos cuantitativos, los resultados en muchos casos han superado las expectativas. En la mayoría de los países, la enseñanza superior ha sido el subsector de más rápido crecimiento del sistema educacional. Entre 1965 y 1990, las tasas de matrícula aumentaron rápidamente en muchas regiones del mundo en desarrollo: de 1% a 9% en el Norte de África; de 8% a 16% en

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- A HERANÇA E A ESPERANÇA. [s.l., s.n.], 1995. 51 p.
- AREOUS, Graciela Irma Bensusan. La adquisición de la fuerza de trabajo asalariado y su expresión jurídica. México: Casa Abierta al tiempo, 1982. 148 p.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR 6023 - Referências Bibliográficas. Ago/1989. 19 p.
- AVALIAÇÃO. Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior. Campinas, v. 3, n.º 2, jun. 1998. 144 p.
- _____. Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior. Campinas, v. 3, n.º 1, mar. 1998. 80 p.
- _____. Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior. Campinas, v. 3, n.º 3, set. 1998. 80 p.
- _____. Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior. Campinas, ano 1, n.º 1, jul. 1996. 72 p.
- _____. Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior. Campinas, ano 1, n.º 2, dez. 1996. 70 p.
- _____. Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior. Campinas, v 2, n.º 1, mar. 1997. 80 p.
- _____. Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior. Campinas, v 2, n.º 4, dez. 1997. 80 p.
- BANCO MUNDIAL. La enseñanza superior: Las lecciones derivadas de la experiencia. Washington, edición en español, jun. 1995. 115 p.
- _____. O ensino superior: as lições derivadas da experiência. In: Plural. Florianópolis: Apufsc, n.º 9 - Ano 6 - jan/jun 1997. 115 p. p. 33-44.
- BAÑO, Rodrigo. O desmonte da universidade pública no Chile. In: Plural. Florianópolis: Apufsc, n.º 9 - Ano 6 - jan/jun 1997. 115 p. p. 29-32.
- BENJAMIM, César, ALBERTI, Ari José, SADER, Emir [et. al.]. A Opção Brasileira. Rio de Janeiro: Contraponto, 1998. 208 p.

BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola, PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de Política. 4. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1992. 1319 p.

BONAVIDES, Paulo. A Constituição Aberta. Belo Horizonte: Del Rey, 1993. 334 p.

BRASIL. Decreto n.º 2.026, de 10 de outubro de 1996. Estabelece procedimentos para o processo de avaliação dos cursos e instituições de ensino superior. CRUB – Legislação sobre ensino superior, <http://www.crub.org.br/banco/d2026.htm>.

_____. Decreto n.º 2.306, de 19 de agosto de 1997. Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas no art. 10 da Medida Provisória n.º 1.477-39, de 8 de agosto de 1997, e nos arts. 16, 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. CRUB – Legislação sobre ensino superior, <http://www.crub.org.br/banco/d2306.htm>.

_____. Decreto n.º 2487, de 2 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre a qualificação de autarquias e fundações como Agências Executivas, estabelece critérios e procedimentos para a elaboração, acompanhamento e avaliação dos contratos de gestão e dos planos estratégicos de reestruturação do desenvolvimento institucional das entidades qualificadas e dá outras providências. CRUB – Legislação sobre ensino superior, <http://www.crub.org.br/banco/d2487.htm>.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas em Educação. Censo Educacional do ensino superior <http://www.crub.org.br/enem/>

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas em Educação. Exame Nacional do Ensino Médio – Documento Básico. <http://www.crub.org.br/enem/>.

_____. Lei 9.131, de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da Lei n.º 4.024 de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. CRUB – Legislação sobre ensino superior, <http://www.crub.org.br/banco/19131.htm>.

_____. Lei 9.192, de 21 de dezembro de 1995. Altera dispositivos da Lei n.º 5.540 de 28 de novembro de 1968, que regulamenta o processo de escolha dos dirigentes universitários. CRUB – Legislação sobre ensino superior, http://www.crub.org.br/banco/19192_95.htm.

_____. Lei 9.288, de 1 de julho de 1996. Altera dispositivos da Lei n.º 8.436 de 25 de junho de 1992, que institucionaliza o Programa de Crédito Educativo para estudantes carentes. CRUB – Legislação sobre ensino superior, http://www.crub.org.br/banco/19288_96.htm.

- _____. Medida Provisória n.º 1.477-53, de 24 de setembro de 1998. Dispõe sobre o valor total das mensalidades escolares e dá outras providências. CRUB – Legislação sobre ensino superior, <http://www.crub.org.br/banco/mp147753.htm>.
- _____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. A Reforma do Aparelho Estatal e a Constituição Brasileira. [s. l. : s. n.]. 14 p.
- _____. Ministério da Educação e do Desporto. Plano Decenal de Educação. Brasília, 1993. 120 p.
- _____. Portaria n.º 302, de 07 de abril de 1998. Normatiza os procedimentos de avaliação do desempenho individual das instituições de ensino superior. Ministério da Educação e do Desporto, Gabinete do Ministro. CRUB – Legislação sobre ensino superior, http://www.crub.org.br/banco/p302_98.htm.
- _____. Presidência da República - Câmara da Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, 1995. 86 p.
- _____. Medida Provisória n.º 1.649-17, de 7 de abril de 1998. Dispõe sobre o número de Cargos de Direção e Funções Gratificadas das Instituições Federais de Ensino Superior, dos Centros Federais de Educação Tecnológica e das Escolas Agrotécnicas Federais, e dá outras providências. CRUB – Legislação sobre ensino superior, <http://www.crub.org.br/banco/mp164917.htm>.
- _____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE. Emenda constitucional n.º 19, de 4 de junho de 1998. Reforma Administrativa. 2. ed. rev. Brasília, 1998. 49 p.
- CADERNOS ANDES. Proposta da ANDES/SN para a Universidade Brasileira. Ed. especial atualizada e rev. Brasília, ANDES/SN, n.º 2, 1996, 60 p.
- CANOTILHO, J. J. GOMES e MOREIRA, VITAL. Fundamentos da Constituição. Coimbra: Coimbra, 1991, 311 p.
- CESARINO JÚNIOR, Antônio Ferreira. Direito Social. 20. ed. São Paulo: LTr. 1980. p. 31-138.
- CHESNAIS, François. A emergência de um regime de acumulação financeira. In Praga Estudos Marxistas, n.º 03 set/1997. São Paulo: Hucitec, 1997. p. 19-46.
- _____. A mundialização do capital. São Paulo: Xamã, 1996. p. 21-43.
- CHOMSKY, Noam & DIETERICH, Heinz. La Sociedad Global - Educación, Mercado y Democracia. México: Contrapuntos, 1995. 200 p.

- COMPARATO, Fábio Konder. *Muda Brasil. Uma Constituinte para o Desenvolvimento Democrático*. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1986. 160 p.
- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989. 144 p.
- CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1994, Vol. II.
- CUNHA, Luiz Antônio. *A Universidade Temporã*. 2. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1980. 340 p.
- _____. *A Universidade Reformada*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1988. 334 p.
- DALARI, Dalmo de Abreu. *O Estado de Direito Segundo Fernando Henrique Cardoso*. In *Praga Estudos Marxistas*, n.º 03 set/1997. São Paulo: Hucitec, 1997. 153 p. p. 47-61.
- DIAS, Marco Antônio Rodrigues. *O Ensino Superior numa Época de Transformações Radicais*. Conferência de encerramento do VIII Encontro da AULP – Associação das Universidades de Língua Portuguesa. Macau, 20 a 23 abr. 1998. 10 p.
- DREIFUSS, René. *A Internacional Capitalista - estratégias e táticas do empresariado Transnacional 1918-1986*. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, 1986.
- DRUCK, Graça e FILGUEIRAS, Luiz. *O projeto do Banco Mundial, o governo FHC e a privatização das universidades federais*. In: *Plural*. Florianópolis: Apufsc, n.º 9 - Ano 6 - jan/jun 1997. 115 p. p. 15-27.
- FERNANDES, Florestan. *A Revolução Burguesa no Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987. 414 p.
- _____. *O Desafio Educacional*. São Paulo: Cortez, 1989. 264 p.
- _____. *O Processo Constituinte*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1988. 136 p.
- _____. *Universidade Brasileira: reforma ou revolução?*. São Paulo: Alva-Omega, 1975. 257 p.
- _____. *A Constituição Inacabada*. São Paulo: Estação Liberdade, 1988. 382 p.
- _____. *A Transição Prolongada*. São Paulo: Cortez, 1990.
- FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição Brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1989. 1.º Vol.
- GOFF, Jacques Le. *Os Intelectuais na Idade Média*. São Paulo: Brasiliense. 1995, p. 18.
- KONDER, Leandro, *O que é dialética*. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1981. 88 p.
- LACERDA, Antônia Denise. *Os Direitos Sociais e o Direito Constitucional Brasileiro*. Florianópolis: dissertação de mestrado - CPGD-UFSC, 1995. 142 p.

- LAKATOS, Eva Maria & MARCONI, Marina de Andrade. Trabalhos Científicos. In: Metodologia do Trabalho Científico. 2. ed. São Paulo, Atlas, 1986. c. 5., p. 150-174.
- LEITE, Eduardo de Oliveira. A Monografia Jurídica. Porto Alegre: Fabris, 1985. p. 59-79, p. 111-200.
- LENIN, Vladímir Ilitch. Obras Escolhidas. 3. ed., São Paulo: Alfa-Omega, 3 tomos, 1986.
- LOMBARDO, Francisco Gonzalez Diaz. El Derecho Social y la Seguridad Social Integral. México: Universidade Autónoma de México, 1978. 566 p. p. 6-131.
- LÖWY, Michael. As Aventuras de Karl Marx contra o Barão de Münchhausen. 5. ed. rev. São Paulo: Cortez, 1996. 219 p.
- _____. A teoria do desenvolvimento desigual e combinado. In: Outubro. Revista do Instituto de Estudos Socialistas. São Paulo: Instituto de Estudos Socialistas, n.º 1, mai. 1998, pp. 73-80.
- MARTÍNEZ, Rafael Cervantes, CHAMIZO, Felipe Gil, ALVAREZ, Roberto Regalado, et al. Transnacionalización y Desnacionalización. La metamorfosis del capitalismo monopolista de Estado. Habana, 1998. 58 p.
- MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. Manifesto do Partido Comunista de 1848, In: Obras Escolhidas. São Paulo: Alfa-Omega, 1987. Vol. 1. p. 13-46.
- MATTOSO, Jorge Eduardo L. O Novo e Inseguro Mundo do Trabalho nos Países Avançados. In: O Mundo do Trabalho. São Paulo: Scritta, 1994. 672 p. p. 521-562.
- MORAIS, José Luiz Bolzan de. Do Direito Social aos Interesses Transindividuais. Florianópolis, CPGC, 1995. 369 p.
- NETO, José Salem. Nova Consolidação Trabalhista. São Paulo: Brasiliense, 1989. Vol. I.
- NETO, Newton Lima. A Autonomia não pode ser o Caminho para a Privatização. In: Plural. Florianópolis: Apufsc, n.º 9 - Ano 6 - jan/jun 1997. 115 p. p. 4-14.
- OLIVEIRA, Juarez de. Consolidação das Leis do Trabalho. São Paulo: Saraiva, 1994. 734 p.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA – UNESCO. Documento de Política para a Mudança e o Desenvolvimento na Educação Superior. Caracas, fev. 1995. 48 p.
- PACHUKANIS, Eveny Bronislavovich. Teoria Geral do Direito e Marxismo. São Paulo: Acadêmica, 1988. 136 p.
- PETRAS, James. Os Fundamentos do Neoliberalismo. In: No Fio da Navalha. São Paulo: Xamã, 1997. 280 p. p. 15-38.

- _____. *Ensaio Contra A Ordem*. São Paulo: Scritta, 1985. 302 p.
- PLURAL. Revista da Associação dos Professores da UFSC – SSIND. Florianópolis, n.º 9 – Ano 6 – jan/jun 1997. 116 p.
- _____. Revista da Associação dos Professores da UFSC – SSIND. Florianópolis, n.º 5 – Ano 5 – jul/dez 1996. 88 p.
- RAMPINELLI, Valdir José, ORIQUES, Nildo Domingos (orgs). *No Fio da Navalha. Crítica das Reformas Neoliberais de FHC*. São Paulo: Xamã, 1997. 280 p
- REIS, Marilise L. M. dos. *Universidade em Crise. Relatório de pesquisa. PIBIC/CNPq-UFSC*. 1996, mimeo, 58 p.
- SAAD, Eduardo Gabriel. *Constituição e Direito do Trabalho*. São Paulo: Ltr, 1989.
- SADY, João José. *Direito Sindical e Luta de Classes*. São Paulo: Instituto Cultural Roberto Morena, 1985. 144 p.
- SCHUTTE, Giorgio Romano. “Alguma Coisa está Fora da Ordem - Um Painel Crítico acerca da Economia Internacional”. São Paulo: Centro de Informações sobre Empresas Multinacionais (TIE), 1993.
- SEVERINO, Antônio Joaquim. Projeto e relatório de pesquisa. In: *Metodologia do Trabalho Científico*. 14. ed. rev. e ampl. São Paulo: Cortez, 1986. Cap. VI. p. 215-233.
- _____. O Projeto de Pesquisa. In: *Metodologia do Trabalho Científico*. 14 ed. rev. e ampl. São Paulo: Cortez, 1986. Cap. VI. p. 198-207.
- SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.
- SILVA, Reinaldo Pereira e. *Sobre a Flexibilidade e a Rigidez dos Direitos Sociais Relativos ao Trabalho no Ordenamento Constitucional de 05 de Outubro de 1988*. Florianópolis, CPGC, 1996. 156 p.
- SOUZA, Fernando Ponte de. *Relações de Trabalho sob a “aliança do mal”*. In: *No Fio da Navalha*. São Paulo: Xamã, 1997. 280 p. p. 137-163.
- STEFFAN, Heinz Dieterich. *Nueva guía para la investigación científica*. México: Planeta Mexicana, 1997. 237 p.
- TREPELKOVA, V. *A Crise Geral do Capitalismo*. Moscou, Progresso, 1982. 176 p.
- UNIVERSIDADE E SOCIEDADE. São Paulo, ANDES/SN, ano 3, n.º 5, jul.1993, 99 p.
- _____. São Paulo, ANDES/SN, ano 4, n.º 7, jun.1994, 113 p.

_____. São Paulo, ANDES/SN, ano 5, n.º 8, fev.1995, 128 p.

_____. São Paulo, ANDES/SN, ano VII, n.º 12, fev.1997, 176 p.

_____. São Paulo, ANDES/SN, ano VII, n.º 14, out.1997, 136 p.

_____. São Paulo, ANDES/SN, ano VIII, n.º 17, nov.1998, 125 p.

URBINA, Alberto Trueba. Nuevo Derecho Internacional Social. México: Porrúa, 1979. 742 p.

VERGER, Jacques. As Universidades na Idade Média. São Paulo: UNESP, 1990, p. 36.

VIDAL, Bautista. Entrevista concedida a Revista Caros Amigos. São Paulo: setembro de 1997, pp. 33.

VIEIRA, Otávio Dutra. Estudos sobre o Trabalho – Notas Preliminares para a Formulação de uma Crítica do Direito do Trabalho Contemporâneo. Florianópolis, CPGC, 1998. 158 p.