



**Universidade do Estado do Rio de Janeiro**

Centro de Educação e Humanidades

Leonardo Mello Silva

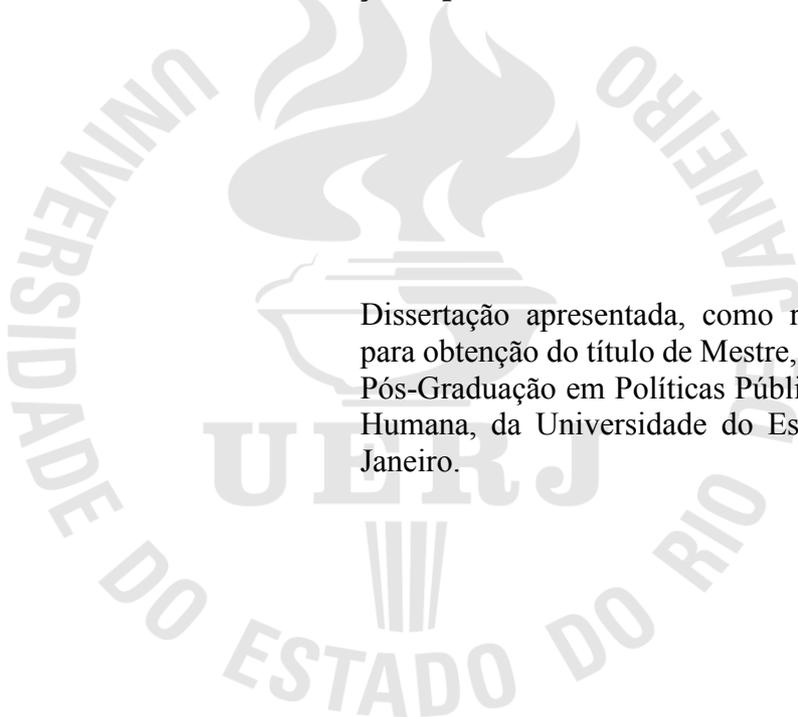
**A reforma neoliberal da educação superior brasileira (1995 – 2006)**

Rio de Janeiro

2021

Leonardo Mello Silva

**A reforma neoliberal da educação superior brasileira (1995 – 2006)**



Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientador: Prof. Dr. Zacarias Gama

Rio de Janeiro

2021

CATALOGAÇÃO NA FONTE  
UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CEH/A

S586 Silva, Leonardo Mello.  
A reforma neoliberal da educação superior brasileira / Leonardo Mello Silva. –  
2021.  
138 f.

Orientador: Zacarias Gama  
Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro.  
Faculdade de Educação.

1. Educação Superior – Teses. 2. Reforma – Teses. 3. Neoliberalismo –  
Teses. I. Gama, Zacarias. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro.  
Faculdade de Educação. III. Título.

es

CDU 37.016

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta  
tese, desde que citada a fonte.

---

Assinatura

---

Data

Leonardo Mello Silva

**A reforma neoliberal da educação superior brasileira**

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em 29 de abril de 2021.

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Zacarias Gama

Faculdade de Educação - UERJ

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup>. Eloiza da Silva Gomes de Oliveira

Faculdade de Educação - UERJ

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup>. Ivanete da Rosa Silva de Oliveira

Centro Universitário de Volta Redonda - UniFOA

Rio de Janeiro

2021

## **DEDICATÓRIA**

Este trabalho é produto de dedicação, evolução intelectual e curricular que não seriam possíveis sem o apoio e os esforços de minha amada companheira. Este trabalho é dedicado à Patricia Felipe de Oliveira, minha esposa.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço, primeiramente, à minha esposa por ter me proporcionado segurança e a paz que necessitei para dedicar tempo aos estudos;

À minha mãe que, por mais que não faça muita ideia do que estudo, do que escrevo, e nem o objetivo de tanta dedicação, sempre se dispôs a ajudar pagando livros e passagens dos transportes públicos.

Ao amigo Daniel Diego, pelos debates, reuniões e críticas que foram fundamentais ao meu amadurecimento intelectual.

Ao amigo Júnior Dória, que por diversas vezes emprestou-me os ouvidos para discutir assuntos que nem do seu interesse eram. Além de ter me ajudado muito com correções de textos e valiosas dicas de redação;

Ao meu orientador, Professor Zacarias Gama, pelos incentivos e correções que muito me ajudaram a compreender o caráter específico de uma dissertação de mestrado;

E a todos os professores e funcionários do PPFH pela excelência e profissionalismo.

## RESUMO

SILVA, Leonardo Mello. **A Reforma Neoliberal da Educação Superior Brasileira (1995 – 2006)**. 2021. 138 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Formação Humanas) - Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

Após crise do *welfare state*, nos países centrais do capitalismo, o Estado provedor e os projetos de desenvolvimento autocentrados no Estado passaram a ser questionados. Nas décadas seguintes, uma série de recomendações foram preconizadas por organizações financeiras e multilaterais direcionando reformas políticas e econômicas mundiais. Tratava-se de uma nova hegemonia do pensamento econômico liberal denominado neoliberalismo. A assunção de medidas afinadas com o neoliberalismo eclodiu no Brasil na década de 1990 e desde então foram assumidas pelo espectro político que caracterizo como social-democracia brasileira. O gerencialismo, modelo de gestão baseado nos pressupostos de eficiência e produtividade, impulsionou o país através das reformas estatais que atingiram o setor da educação superior submetendo-lhe à lógica da gestão empresarial. Esse modelo de gestão pública fortaleceu o processo em que as universidades perdem seu caráter de instituição social para se tornarem universidades operacionais, um tipo de organização social na qual o pragmatismo acadêmico adota critérios quantitativos para avaliar a aprendizagem e o trabalho docente aos moldes da administração empresarial, cuja qualidade é submetida à quantidade apoiada em sistemas de valores baseados em ranqueamento de instituições. A partir dessas circunstâncias, a expansão da educação superior dá-se principalmente pelo setor privado, que encara o mercado concorrencial pela demanda de cursos de graduação, tornando-os mercadoria oferecida por empresas do setor educacional. Este estudo objetivou a análise da reforma neoliberal da educação superior brasileira a partir de suas múltiplas determinações, tendo como escopo teórico-metodológico a tradição marxista, propondo análises de conjuntura, em diferentes níveis de totalidade, buscando significar a importância dos sujeitos políticos de classes e categorias que se fizeram representar ao nível político. Como parte da conclusão, busquei sugerir a categorização dessa reforma como neoliberal apontando a construção da hegemonia do capital financeiro dentro do bloco do poder durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, a condição de dependência da burguesia de serviços educacionais e sua ascensão política no governo de Luís Inácio Lula da Silva que estimulou o avanço do ensino privado, inclusive no atendimento às classes trabalhadoras, muitas vezes subsidiadas por financiamento público.

Palavras-chaves: Reforma. Educação Superior. Neoliberalismo.

## ABSTRACT

SILVA, Leonardo Mello. **The Neoliberal Reform of Brazilian Higher Education (1995 - 2006)**. 2021. 1378. Master's dissertation – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

After the crisis of the welfare state, in the central countries of capitalism, the guarantor state of rights and individualized development projects began to be questioned. In the following decades, a series of recommendations were advocated by financial and multilateral organizations directing political and economic reforms worldwide. It was a new hegemony of liberal economic thought called neoliberalism. The measures identified with neoliberalism broke out in Brazil in the 1990s and since then they have been taken over by the political spectrum that I characterize as Brazilian social democracy. Managerialism, a management model based on the assumptions of efficiency and productivity, propelled the country through State reforms that reached the higher education sector, subjecting it to the logic of business management in the educational field. This public management model strengthened the process in which universities lose their character as a social institution to become operational universities, a type of social organization in which academic pragmatism adopts quantitative criteria to evaluate learning and teaching work along the lines of business administration, quality is subjected to quantity based on value systems based on ranking of institutions. From these circumstances, the expansion of higher education occurs mainly by the private sector, which faces the competitive market due to the demand for undergraduate courses, making them an offer offered by companies in the educational sector. This study aimed to analyze the neoliberal reform of Brazilian higher education based on its multiple determinations, having the Marxist tradition as its theoretical and methodological scope, proposing conjuncture analyzes, at different levels of totality, seeking to signify the importance of political subjects of classes and categories that were represented at the political level. As part of the conclusion, I sought to suggest the categorization of this reform as neoliberal pointing to the construction of the hegemony of financial capital within the power bloc during the government of Fernando Henrique Cardoso, the condition of dependence on the bourgeoisie educational services and its political rise in the government of Luís Inácio Lula da Silva who stimulated the advancement of private education, including for the working classes, often sponsored by public funding.

Keywords: Reform. Higher Education. Neoliberalism.

## LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS

Tabela 1-	Números de IES, matrículas e cursos de graduação por categoria administrativa (1991 – 2011) .....	27
Tabela 2-	Quantitativo de IES e matrículas de cursos de graduação por categoria administrativa (2019) .....	40
Tabela 3-	Número de matrículas em cursos de graduação por modalidade de ensino (2019) .....	40
Tabela 4-	Número de IES e de matrículas em cursos de graduação por organização acadêmica (2019) .....	40
Tabela 5-	Quantitativo de IES por categoria administrativa (1994 - 1998 - 2002 - 2006) .....	42
Tabela 6-	Números de curso de graduação por categoria administrativa e modalidade (1994 -1998 - 2002 - 2006) .....	43
Tabela 7-	Números de curso de graduação por organização acadêmica (1994 - 1998- 2002 -2006) .....	43
Tabela 8-	Números de matrículas em cursos de graduação por categoria administrativa (1994 – 1998 - 2002 – 2006) .....	44
Tabela 9-	Evolução dos números de IES, matrículas e Cursos de EaD no ensino superior (2002-2006) .....	78
Gráfico 1-	Evolução do quantitativo de IES por categoria administrativa (1994 -1998- 2002 -2006) .....	42
Gráfico 2-	Evolução do quantitativo de cursos de graduação por categoria administrativa (1994 -1998- 2002 -2006) .....	43
Gráfico 3-	Evolução do quantitativo de matrículas de graduação por categoria administrativa (1994 -1998- 2002 -2006) .....	44

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABMES	Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior
ADAV	Associação Geral dos Trabalhadores Alemães
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
ANDE	Associação Nacional de Educação
ANPED	Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BM&FBOVESPA	Bolsa de Valores, Mercadorias e Futuros de São Paulo
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CBE	Conferências Brasileiras de Educação
CEBRAP	Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
CEDES	Centro de Estudos Educação e Sociedade
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
CES	Câmara de Educação Superior
CIDE	Contribuição de Intervenção de Domínio Econômico
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONAES	Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior
CNE	Conselho Nacional de Educação
CONED	Congresso Nacional de Educação
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CP	Concelho Pleno
EaD	Educação a Distância
ECES – UEALC	Espaço Comum de Ensino Superior da União Europeia, América Latina e Caribe
ENC	Exame Nacional de Cursos
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
ETNs	Empresas Transnacionais
EUA	Estados Unidos da América

GEA - ES	Grupo Estatístico de Análise da Educação Superior no Brasil
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIES	Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDCT	Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
FNDEP	Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública
GBM	Grupo Banco Mundial
GED	Gratificação de Estímulo à Docência
GTI	Grupo de trabalho Interministerial
IEL	Instituto Euvaldo Lodi
IES	Instituições de Ensino Superior
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação e da Cultura
MEC	Ministério da Educação
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OCDEE	Organização para Cooperação Econômica Europeia
OEI	Organização dos Estados Ibero-americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
OS	Organização social
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
ONGs	organizações Não Governamentais
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PFL	Partido da Frente Liberal
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Partido Liberal
PL	Projeto de Lei

<i>PMDB</i>	<i>Partido do Movimento Democrático Brasileiro</i>
PNE	Plano Nacional de Educação
PROUNI	Programa Universidade para todos
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
REUNI	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SDAP	Partido Social-Democrata dos Trabalhadores
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação Superior
SPD	Partido Social-Democrata da Alemanha
TIC	Tecnologias de Informação e Comunicação
UAB	Universidade Aberta do Brasil
UB	Universidade do Brasil
UE	União Europeia
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
URJ	Universidade do Rio de Janeiro
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
USAID	United States Agency for International Development
USP	Universidade de São Paulo

## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO....</b>	12
1	<b>CONSTRUÇÃO DO OBJETO: A REFORMA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA .....</b>	18
1.1	<b>Questões para análise: Hipóteses e problemáticas .....</b>	20
1.2	<b>Objetivos .....</b>	21
1.3	<b>Quadro teórico-metodológico e fontes .....</b>	22
1.4	<b>A estruturação da reforma da educação superior brasileira .....</b>	23
1.4.1	<u>As medidas legais e administrativas da reforma da educação superior brasileira.....</u>	30
1.4.2	<u>A expressão quantitativa estatística da reforma da educação superior brasileira.....</u>	39
2	<b>A DIMENSÃO POLÍTICA E PARTIDÁRIA DA REFORMA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA .....</b>	46
2.1	<b>Os desafios políticos e ontológicos da globalização .....</b>	46
2.2	<b>O Estado nacional: políticas de governo .....</b>	57
2.2.1	<u>“Esqueçam o que escrevi”: Fernando Henrique Cardoso, da academia à política.....</u>	58
2.2.2	<u>A era FHC e o gerencialismo.....</u>	66
2.2.3	<u>O primeiro governo Lula.....</u>	71
2.2.4	<u>As políticas de governo para a educação superior.....</u>	74
3	<b>FORÇAS SOCIAIS E DISPUTAS PELA REFORMA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA .....</b>	81
3.1	<b>A internacionalização da educação superior no marco da consolidação da social-democracia brasileira .....</b>	81
3.2	<b>Classes sociais e bloco no poder .....</b>	93
3.3	<b>Ação e representação política das classes sociais na social-democracia brasileira .....</b>	98
3.4	<b>Frações de classe e categorias em disputa pelo direcionamento das políticas públicas para a educação superior (1995 – 2006) .....</b>	105
	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	118
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	124

## INTRODUÇÃO

Até se tornar o que conhecemos hoje, a educação superior brasileira passou por diversos processos, disputas e reformas. Sua origem está diretamente ligada à relação de subordinação e seu desenvolvimento a outros tipos de dependência.

No período republicano, o processo de construção da educação superior brasileira foi (e ainda é) marcado pela interferência de políticas de governo. Por mais que a manutenção do ensino formal, ofertado pelo Estado, tenha convivido com a presença da iniciativa privada (em alguns casos, inclusive, sendo estimulada pelo governo) as diretrizes da educação superior foram dadas, desde então, por políticas públicas moduladas em reformas que se configuram como alterações decorrentes de promulgações de dispositivos legais afinadas com a política educacional do governo federal.

A primeira medida de cunho reformista para a educação superior no Brasil republicano deu-se através do Decreto nº 8.6595, de 5 abril de 1911, que ficou conhecida como *reforma Rivadávia*, em que o governo federal promoveu a desoficialização do ensino, inclusive na educação superior, retirando da União o monopólio da criação e supervisão das Instituições de Ensino Superior (IES). Como afirma o pesquisador Carlos Roberto Jamil Cury:

buscaram o fim do status oficial do ensino. [...] o governo, por meio de um decreto presidencial, apoiado pelos parlamentares, determinou que as escolas de ensino secundário e de ensino superior perderiam os seus status de oficial e passariam a ser entidades corporativas autônomas. Com isso, o Estado perde a titularidade do monopólio da validade oficial dos diplomas e certificados e tal prerrogativa passa a ser dessas entidades (CURY, 2019, p.717).

Essa reforma marcou a desresponsabilização do governo federal com a educação. A responsabilidade de criação de IES livres foi transferida para os estados e terceirizada para a iniciativa privada.

Já a fundação das universidades deveu-se às medidas de outra reforma – articulada pelo ministro Carlos Maximiliano e por isso conhecida como *reforma Carlos Maximiliano* – em que a desoficialização da educação promovida pela reforma anterior foi revogada restabelecendo a interferência da União no ensino superior (e secundário). Por decreto, o governo federal assumiu a responsabilidade de unir em universidades escolas politécnicas e faculdades livres (FÁVERO, 2006, p.21). Em vista disso, em 1920, foi criada a primeira universidade brasileira oficializada pelo governo federal, ofertando diversos cursos a nível de ensino superior: a Universidade do Rio de Janeiro (URJ), atual Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Na década de 30, com o golpe que depôs o presidente da República Washington Luís e

impediu a posse do presidente eleito Júlio Prestes, Getúlio Vargas implementou políticas de modernização do país criando novos ministérios, entre eles, o Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública, pelo qual o ministro Francisco Luís da Silva Campos realizou políticas educacionais que ficaram conhecidas como *reforma Campos*.

Uma série de medidas legais foram promulgadas. Para o ensino superior, três decretos-leis não apenas definiam o modelo universitário brasileiro, mas também, explicitaram questões inerentes à universidade brasileira da época. O Decreto nº 19.850, de 11 de abril de 1931, instituiu o Conselho Nacional de Educação (CNE), órgão consultivo do ministro da Educação e Saúde Pública nos assuntos relativos ao ensino (BRASIL, 1931a); o Decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931, que ficou conhecido como lei Francisco Campos, em que o sistema universitário ganhou preferência no ensino superior tendo como finalidade “elevar o nível da cultura geral, estimular a investigação científica em quaisquer domínios dos conhecimentos humanos” (BRASIL, 1931b); e o Decreto nº 19.852, de 11 de abril de 1931, que previa a criação e organização da Universidade do Rio de Janeiro (BRASIL, 1931c), criada efetivamente em 1937 com o nome de Universidade do Brasil (UB).

Em tais medidas foram estabelecidas: a integração de cursos de ensino superior em universidades, a concessão de relativa autonomia às universidades, a concepção de universidade como promotora de investigação científica e a regulamentação do regime de cátedras vitalícias (no qual o professor catedrático, primeiro na hierarquia do corpo docente, gozava de autonomia e responsabilidade sobre a prática pedagógica na disciplina da qual fazia parte. Era o responsável pela eficiência do ensino da sua disciplina).

Antes da reforma universitária desenvolvida durante a ditadura civil-militar<sup>1</sup>, outras mudanças relevantes ocorreram na educação superior brasileira, porém, não conseguiram impor integralmente o padrão universitário proposto pela lei Francisco Campos, que reuniu ensino, pesquisa e extensão como efetiva prioridade. O ensino superior expandiu-se significativamente de 1945 a 1964, principalmente as universidades, aumentando o número de IES e de matrículas. Segundo a pesquisadora Ana Waleska Mendonça:

Essas universidades continuavam a nascer do processo de agregação de escolas profissionalizantes, como é o caso das universidades católicas que se constituíram. Na sua maioria eram universidades federais, criadas através da federalização de faculdades estaduais ou particulares (MENDONÇA, 2000, p. 142)

O tema sobre a reforma universitária fazia-se presente nos debates públicos da sociedade

---

<sup>1</sup> Opto pelo conceito *ditadura civil-militar* para caracterizar o período do regime político instaurado em abril de 1964 e que durou até março de 1985, sob comando de sucessivos governos militares, pelo seu caráter que além de golpista e autoritário foi também civil e, predominantemente, empresarial.

civil antes da reforma de 1968, mas foi com a ditadura (e por ser uma ditadura) que o debate foi contido e a reforma desenvolvida de forma autoritária. Segundo Florestan Fernandes, a reforma universitária se tornou uma reivindicação geral dentro dos quadros universitários, por jovens estudantes, movimentos sociais e até mesmo por empresários caindo no domínio da política conservadora (FERNANDES, 2020, p. 235).

O trabalho realizado pelo historiador Rodrigo Patto de Sá Motta (2014), sobre a reforma universitária, demonstrou que a decisão de reformar as universidades esteve atrelada ao incentivo da pesquisa científica e tecnológica na finalidade prática do projeto político-econômico desenvolvimentista, atendendo a algumas das reivindicações populares como a extinção do sistema de cátedras. Sobretudo, a reforma universitária de 1968 reestruturou as universidades em busca de produção de tecnologias e de recursos humanos que as operassem. Em nome de um suposto progresso e pelas vias econômicas do tecnicismo, as portas se abriram à participação e parcerias com instituições estadunidenses, como por exemplo, com a *United States Agency for International Development (USAID)*, que baseada nos padrões educacionais impostos pelos Estados Unidos da América (EUA), firmou acordos com o então Ministério da Educação e da Cultura (MEC).

O pragmatismo e tecnicismo das IES brasileiras estiveram presentes no projeto de reforma universitária de modelo modernizador-autoritário, que ressignificou o papel das universidades ligando-as às prioridades desenvolvimentistas conduzidas pelo Estado militarizado.

O compromisso com a modernização da economia não molda apenas o ensino universitário e a produção científica, mas também a certificação em massa pelas demandas do mercado, exigindo uma formação em larga escala de graduados que encontra na iniciativa privada seu principal meio. O sociólogo Carlos Benedito Martins afirma que:

O “novo” ensino superior privado de perfil empresarial surgiu na medida em que as universidades públicas, sobretudo as federais, modernizadas pela Reforma Universitária de 1968, não conseguiram atender à crescente demanda de acesso. Sua expansão foi possível devido à retração do ensino público na absorção da demanda. As complexas alianças políticas que os proprietários das empresas educacionais estabeleceram com determinados atores dos poderes executivo e legislativo, nas últimas quatro décadas, possibilitaram essa multiplicação. Por sua vez, o espesso cipoal de leis, decretos, resoluções de conselhos e portarias ministeriais que se instalou no país lhes permitiu descumprir determinações legais que regulamentam o funcionamento das instituições e/ou reverter decisões desfavoráveis aos seus interesses junto ao poder judiciário (MARTINS, 2009, p.28).

Daí é manifesto a dicotomia entre o ensino superior privado de perfil empresarial e o ensino superior público (estatal):

Os militares nos legaram um sistema universitário e educacional que em linhas gerais, ainda vigora: um setor público minoritário no qual se encontra a elite pesquisadores e os melhores alunos, e onde se faz pesquisa; e um setor privado majoritário que, malgrado as exceções, não prima pela qualidade (MOTTA, 2014, p. 352).

Tal dicotomia é um dos aspectos que serão investigados neste estudo, que analisa o desenvolvimento de outro modelo de reforma, cujas condições objetivas foram dadas durante os anos de 1995 – 2006, em que o sistema da educação superior brasileira se reestruturou seguindo pautas também comuns ao neoliberalismo.

A partir de determinada conjuntura, as políticas governamentais orientaram a educação superior para um processo de reforma que, talvez, ainda não tenha se completado. O momento de estruturação dessa reforma caracteriza-se por toda uma construção jurídico-institucional promovida, principalmente, pelo governo federal, visando o desenvolvimento e expansão da produtividade capitalista, nos limites da democracia representativa, e a inserção do Brasil no cenário econômico mundial em que a educação superior ocupa papel de destaque.

É importante enfatizar que essa reestruturação da educação superior, definida como reforma, ocorrera devido às intencionais políticas de governo, planejadas e promovidas pelo governo federal. Cabe ressaltar, que essa reforma esteve diretamente vinculada com as perspectivas de uma outra reforma, mais ampla: a reforma do Estado, desenvolvida durante o primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso.

Historicamente o termo reforma esteve ligado, na tradição teórica marxista, com o conceito de reformismo sendo definido por sua relação com o socialismo revolucionário, negando a revolução como única forma de ação política na transição para o socialismo. Consta no *Dicionário de Política* que os movimentos reformistas podem ser definidos contrapostos aos movimentos revolucionários:

Chamaríamos então revolucionário aquele movimento que independentemente dos meios invocados ou usados, predominantemente pacíficos, violentos ou mistos, visa a um tipo de ordenamento social, talvez não claramente especificado em sua articulação concreta, mas declaradamente antitético em todos os campos — econômico, político, cultural e civil — em relação ao ordenamento capitalista democrático. E é precisamente em razão da oposição radical entre cidade do futuro e cidade do presente que predomina em tal movimento a tendência a julgar indispensável, mesmo que se creia doloroso, o recurso à violência. Reformista é, pelo contrário, o movimento que visa melhorar e aperfeiçoar, talvez até radicalmente, mas nunca a destruir, o ordenamento existente, pois considera valores absolutos da civilização os princípios em que ele se baseia, mesmo que sejam numerosas e ásperas as críticas que, em situações particulares, se possa dirigir ao modo concreto como tais princípios se traduzem na prática (SETTEMBRINI; et. al., 1998).

Já no *Dicionário do Pensamento Marxista*, além da contraposição entre reforma e revolução, é posta em questão a distinção do reformismo em relação à reforma social. Enquanto esta não é articulada à transformação geral da sociedade capitalista para uma ordem social

antitética, aquele não discorda da necessidade do socialismo, apenas propõe estratégia de transição distintas dos paradigmas revolucionários (BATTOMORE et al., 2014). Não obstante, revelado pela práxis dos partidos social-democratas, o termo reformismo pode ser identificado, em alguns estudos, com reformas sociais que não tem, necessariamente, o socialismo como princípio teleológico.

Outro uso possível do termo reforma liga-se à construção do conceito de contrarreforma. A abordagem teórica proposta por Carlos Nelson Coutinho concebe que na época neoliberal o que ocorrem são *contrarreformas*<sup>2</sup>. Como no neoliberalismo não há intenção de aprofundar direitos sociais, as reformas desenvolvidas por políticas neoliberais têm por objetivo a “restauração das condições próprias de um capitalismo “selvagem”, no qual deveria vigorar sem freios as leis do mercado” (COUTINHO, 2012, p.123). Não obstante, no caso específico do Brasil, em que não tivemos no pós-Segunda Guerra Mundial políticas públicas que podem ser identificadas como sistema de *welfare state*, não exigindo assim tal restauração, o uso do conceito *contrarreforma* requer uma construção que foge aos objetivos deste estudo. Contudo, corroboro a afirmação de Coutinho:

A palavra “reforma” foi sempre organicamente ligada às lutas dos subalternos para transformar a sociedade e, por conseguinte, assumiu na linguagem política uma conotação claramente progressista e até mesmo de esquerda. O neoliberalismo busca assim utilizar a seu favor a aura de simpatia que envolve a ideia de “reforma”. É por isso que as medidas por ele propostas e implementadas são mistificatoriamente apresentadas como “reformas”, isto é, como algo progressista em face do “estatismo”, que, tanto em sua versão comunista como naquela socialdemocrata, seria agora inevitavelmente condenado à lixeira da história. Estamos assim diante da tentativa de modificar o significado da palavra “reforma”: o que antes da onda neoliberal queria dizer ampliação dos direitos, proteção social, controle e limitação do mercado etc., significa agora cortes, restrições, supressão desses direitos e desse controle. Estamos diante de uma operação de mistificação ideológica que, infelizmente, tem sido em grande medida bem-sucedida (COUTINHO, p.122).

Mesmo sem negar a mistificação ideológica em torno do conceito reforma, utilizarei tal termo assim como ele é concebido nos discursos e documentos oficiais. Desse modo, o conceito de reforma não será identificado com o desenvolvimento histórico do reformismo (uma via alternativa à revolução para a construção do socialismo), mas como reforma social, promovida no domínio político, ainda que enseje mudanças a serviço da conservação e prolongamento das desigualdades sociais e das contradições entre capital e trabalho.

A definição e análise do objeto deste estudo perpassam pela necessidade de expor a

---

<sup>2</sup>*Contrarreforma* é uma categoria gramsciana que designa ações políticas que objetivam a conservação/restauração do *status quo*, diante de possíveis mudanças sociais.

formalização das políticas públicas essenciais à reforma da educação superior<sup>3</sup> e as disputas políticas em seu entorno. Nesta perspectiva, o desenvolvimento do trabalho foi estruturado em três capítulos.

No primeiro capítulo apresento todo processo de construção do objeto de estudo. Suas questões mais importantes, seus objetivos e quadro teórico-metodológico. Além disso, exponho o levantamento documental, buscando explicar os elementos mais aparentes durante o período em que se edificaram as bases para a reforma da educação superior brasileira: suas estatísticas e leis. É nesse capítulo que procuro a exposição do aspecto fenomênico do objeto, através do qual se pode iniciar as problematizações buscando, posteriormente, significar dados e identificar suas possíveis interpretações com a finalidade de superar o que o filósofo Karel Kosik (1995) chamou de *pseudoconcreticidade*<sup>4</sup>. Ou seja, o levantamento de dados que permite revelar o mundo dos fenômenos externos do objeto para então relacioná-los com outros fenômenos e totalidades, de forma dialética, buscando sua essência:

O pensamento que destrói a pseudoconcreticidade para atingir a concreticidade é ao mesmo tempo um processo no curso do qual sob o mundo da aparência se desvenda o mundo real; por trás da aparência externa do fenômeno se desvenda o mundo real; por trás da aparência externa do fenômeno se desvenda a lei do fenômeno; por trás do movimento visível, o movimento real interno; por trás da aparência a essência (KOSIK, 1995, p.20).

No segundo capítulo, procuro analisar o contexto político da reforma da educação superior brasileira, examinando e relacionando conceitos próprios do léxico das ciências sociais. Uma análise da construção e da pertinência de categorias como *mundialização do capital*, *neoliberalismo* e *globalização*. Exponho também parte da história e das lutas políticas dos presidentes que estiveram à frente do governo federal durante o período estudado e suas políticas de governo pertinentes à reforma da educação superior.

No último capítulo, busco entender a conjuntura da reforma, propondo um exame das relações de poder na esfera política. Nesse capítulo são evidenciadas as lutas e arranjos de classe em disputa pelo direcionamento das políticas públicas para a educação superior brasileira.

---

<sup>3</sup> A reforma neoliberal da educação superior brasileira será abordada, a princípio, como reforma da educação superior brasileira, pois a caracterização desta reforma como neoliberal é parte das conclusões que exponho nas considerações finais, daí então passo a denominá-la de reforma neoliberal da educação superior brasileira.

<sup>4</sup> “O complexo dos fenômenos que povoam o ambiente cotidiano e a atmosfera comum da vida humana, que, com sua regularidade, imediatismo e evidência, penetram na consciência dos indivíduos agentes, assumindo um aspecto independente e natural, constitui o mundo da pseudoconcreticidade” (KOSIL, 1995, p. 15).

## 1- **A CONSTRUÇÃO DO OBJETO: A REFORMA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA**

Durante os anos de redemocratização, foram traçados os caminhos para uma nova forma de construção do capitalismo brasileiro, sem romper com a histórica situação de dependência, conjugando modernização e conservação. Nesse marco, os governos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e de Luiz Inácio Lula da Silva, expressam um tempo histórico de modernização da economia, desenvolvimento e diminuição das mazelas sociais sem romper, entretanto, com os fundamentos do liberalismo econômico e com a histórica dependência do Brasil em relação aos países centrais e às instituições do capital. É imprescindível o estudo dos programas de governo e das políticas públicas que expressaram um modelo de gestão – pautado em desenvolvimento e modernização conservadora – que garantiu o domínio burguês e ajustou os setores públicos e privados ao discurso de democratização do ensino superior, mas que, aparentemente, seguem reproduzindo antigas relações do capitalismo.

No período dos governos de Fernando Henrique Cardoso e de Luiz Inácio Lula da Silva, principalmente após a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), o ensino superior passou por um processo de expansão de instituições, cursos e matrículas, despontando assimetrias entre os setores públicos e privados. Durante os anos de 1996 a 2001 diminuiu o número de IES públicas, que passaram de 222 para 183, já as privadas aumentaram de 711 para 1.208 instituições; posteriormente, na década de 2001 a 2011, esse número cresceu passando de 1.208 para 2.081 instituições. Em 2011, 88% das IES pertenciam à iniciativa privada (RISTOFF, 2013, p. 10 -14).

A graduação na modalidade de educação a distância (EaD) despontou no ano 2000 como um campo promissor e, a partir de 2006, passou a ter presença significativa representando 1,6% da totalidade dos cursos de graduação; em 2011 já eram 3% do total. Pela observação do Grupo Estatístico de Análise sobre a educação superior no Brasil (GEA - ES), de 2007 a 2011 o número de cursos presenciais cresceu 25% enquanto na modalidade a distância cresceu 156%, cerca de sete vezes mais (RISTOFF, 2013, p. 15).

Durante o processo de reformulação da educação superior brasileira, a expansão e diversificação das instituições, dos cursos e das formas de financiamentos representaram um marco político-pedagógico tendo as Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) – principalmente no uso da educação a distância – como aparato discursivo de modernização.

Nessa agenda de política educacional o determinismo tecnológico despontou como

forma indispensável na formação técnico-profissional em cursos de nível superior. A pesquisadora Kátia Lima esclarece que as políticas de educação a distância estão baseadas em dois pontos:

A “atualização tecnológica” dos professores e das escolas/universidades e a “ampliação do acesso” ao ensino, fazendo com que o EAD apareça como (1) a oportunidade para que a educação não se torne obsoleta; (2) capacitação docente em serviço e (3) o passaporte de cada indivíduo para, com suas habilidades e competências, superar o “analfabetismo tecnológico”, alcançando, conseqüentemente, a empregabilidade, bem como o passaporte dos países capitalistas dependentes, como o Brasil, para ingresso na “nova ordem mundial” (LIMA, 2011a, p. 27).

Com isso posto, a expansão das TICs como paradigma de boa educação, inovação, e elemento inexorável da produtividade seria parte de um projeto burguês de ampliação das condições de acumulação capitalista e de hegemonia cultural burguesa. Nesse contexto, a certificação em massa e a oferta de cursos que apresentam o domínio e o uso das TICs como condição *sine qua non* para a aprendizagem, aprofundam a mercantilização da educação superior, fazendo com que a concepção de educação seja ressignificada, tomando a forma de ensino massificado.

A expansão mercantilizada da educação superior brasileira não encontrou relevantes barreiras nas reações populares e foi determinante nas políticas planejadas, por políticos eleitos, que fizeram de palanque eleitoral as parcerias do Estado com as instituições privadas seguindo as normas dos organismos internacionais capitalistas e se valendo de sofisticados aparatos ideológicos.

O sistema político-econômico mundial pode ser concebido, à luz do conceito: globalização, como um complexo interligado de Estados-nação que se relacionam entre si, com o mercado mundial, com outros atores internos, supranacionais, multilaterais e transnacionais. Para compreender os direcionamentos feitos pelo Estado para a educação superior no Brasil, será necessário não só o estudo isolado das políticas públicas, mas também, ter em vista o processo do capitalismo global em curso e suas demandas, sem ignorar os setores da sociedade brasileira que se fizeram sujeitos políticos e corroboraram (ou não) para as transformações aqui estudadas.

Enquanto desenvolvia o presente estudo foi sedutor considerar como uma explicação factível que, em determinado estágio de desenvolvimento, a educação superior pode ser analisada como um sintomático exemplo da ingerência das organizações multilaterais no Estado Nacional brasileiro. O tema, porém, requer maior cuidado, para não se desenvolver a partir de determinismos elencados dedutivamente com caráter positivista.

O que proponho é a incorporação do Estado Nacional, em sua dimensão política, econômica e ideológica, como campo de disputas e princípio de inteligibilidade na análise das relações de poder entre determinados sujeitos políticos que se fizeram relevantes forças sociais. Em vista disso, este estudo da reforma da educação superior brasileira não se prende à fórmula de encadeamentos causais construídos retoricamente para provar um ponto de vista histórico.

As análises aqui apresentadas têm a pretensão não só de identificar as determinações fixas do objeto; busca-se, também, seu movimento histórico e inerentes contradições, levando em consideração sujeitos políticos como: a comunidade acadêmica, demanda dos governos (inclusive eleitorais), o capital transnacional e as possíveis contradições entre setores do empresariado brasileiro, como por exemplo, os que vendem serviços educacionais contrapostos (ou até mesmo aliados) aos interesses da burguesia industrial brasileira.

Portanto, para analisar a reforma da educação superior ocorrida durante os anos de governo de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, é necessário entender a dinâmica própria da fase correspondente do capitalismo global, os papéis do Estado brasileiro nessa dinâmica e as relações de poder (lutas de classe) inerentes ao objeto deste estudo.

### 1.1- **Questões para análise: hipóteses e problemáticas**

Em pesquisas sobre a educação superior brasileira encontram-se certa variedade de fontes, estatísticas e pontos de vista; porém, o que proponho, decorre de uma inquietação: a atual disrupção, expansão e mercantilização da educação superior resultam essencialmente das diretrizes do capital transnacional institucionalizado? E, se assim for, tais características teriam, ou não, sido forjadas por políticas públicas oriundas do Estado? Qual foi o papel do Estado, suas expressões políticas e jurídicas traçadas a partir de relações de poder? E quais foram os sujeitos políticos dessas relações?

No Brasil, poderíamos enquadrar os governos de Fernando Henrique Cardoso e de Luiz Inácio Lula da Silva, independentes de suas bases eleitorais, nos mesmos princípios político-programáticos? Poderíamos conjecturar esses anos sobre a mesma perspectiva política? A reforma da educação superior brasileira, ocorrida por meio de políticas de governo, seria um sintoma da influência do capital global no Estado brasileiro?

Para chegarmos a contemplar os problemas-chave deste estudo, sugiro, de acordo com a pertinência da base teórica pautada no materialismo histórico dialético, confrontar a hipótese

determinista de que a educação superior pode ser resumida na assunção de características que contemplam os anseios do capitalismo global instrumentalizado nas instituições multilaterais burguesas, tornando-se, quase que exclusivamente, um campo de exploração capitalista e de massificação ideológica. Dessa maneira, se faz necessário uma análise conjuntural mais ampla contemplando as ações internas de diversos atores políticos coletivos que se fizeram força social.

## 1.2- **Objetivos**

O objetivo geral deste estudo propõe estabelecer uma perspectiva teórica – que tenha pertinência para os atuais debates sobre a educação superior brasileira – a respeito do processo de reconfiguração da educação superior, ocorrente nos anos de governo de Fernando Henrique Cardoso, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), e do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT). Será apresentado o estudo do tempo histórico em que foram definidos os elementos fundamentais às mudanças ocorridas nas últimas décadas nesse setor da educação.

### Objetivos específicos

- 1- Analisar a reforma da educação superior, por meio de documentos legais e dados estatísticos, atentando para o seu caráter processual e dialético, relacionando-a com processos mais abrangentes, como a reestruturação do capitalismo global e com a reforma gerencial do Estado brasileiro;
- 2- Estabelecer paralelos, diferenças, similitudes, aproximações e distanciamentos entre os governos de Fernando Henrique Cardoso e de Luiz Inácio Lula da Silva, analisando seus programas de governo e as políticas públicas efetivadas para o ensino superior;
- 3- Analisar as políticas públicas do governo federal para a educação superior e suas possíveis relações com as demandas e diligências do capital institucionalizado nas agências multilaterais. E, ainda, investigar as ações de outros sujeitos políticos.

### 1.3- **Quadro teórico-metodológico e fontes**

O objeto deste estudo não pode ser desvinculado de suas contradições internas, tampouco de seus constituintes contextuais mais abrangentes, faz-se necessário averiguar seus níveis de totalidade, assim como expõe Leandro Konder:

Há totalidades mais abrangentes e totalidades menos abrangentes: as menos abrangentes, é claro, fazem parte das outras. A maior ou menor abrangência de uma totalidade depende do nível de generalização do pensamento e dos objetivos concretos dos homens em cada situação dada. Se eu estou empenhado em analisar questões políticas que estão sendo vividas pelo meu país, o nível de totalização que me é necessário é o da visão de conjunto da sociedade brasileira, da sua economia, da sua história, das suas contradições atuais. Se, porém, eu quiser aprofundar a minha análise e quiser entender a situação do Brasil, no quadro mundial, vou precisar de um nível de totalização mais abrangente: vou precisar de uma visão de conjunto de capitalismo, da sua gênese, da sua evolução, dos seus impasses no mundo de hoje (KONDER, 1981, p. 161).

Sabemos que a reforma da educação superior brasileira é parte de um todo, com problemas interligados, por isso, não se pode perder de vista o seu conjunto; devemos considerá-la dentro de um contexto histórico-relacional com outras nações e sistemas de ensino, com o Estado Nacional brasileiro que se relaciona com outros Estados Nacionais e com o capitalismo global: “a totalidade é mais do que a soma das partes que a constituem. [...] Na maneira de se articularem e de construírem uma totalidade os elementos individuais assumem características que não teriam, caso permanecessem fora do conjunto” (KONDER, 1981, p. 161).

Antes, a reforma da educação superior precisa ser definida. Posteriormente, relacionada com reformas políticas mais abrangentes e com as demandas: da população brasileira por educação superior, do capital financeiro, das empresas que prestam serviços educacionais, da própria natureza da universidade brasileira e de seu caráter internacional, considerando suas relações de possível dependência acadêmica de outros países na produção de conhecimento, pesquisa e tecnologia.

Quanto às fontes, as bibliográficas, serão utilizadas em diversas fases, servindo de aporte teórico para sua construção, na necessidade de compreender o processo de reestruturação do capitalismo global e na inserção do Brasil nesse contexto. Também terão grande relevância para a análise da especificidade da educação superior, com artigos e livros de pesquisas pretéritas sobre a reforma da educação superior, sempre dispondo de possibilidades interpretativas quanto à ideologia de quem propôs tais estudos.

Fontes documentais também terão papel fundamental. Serão observados os planos de governo de Fernando Henrique Cardoso e de Luiz Inácio Lula da Silva, toda uma série de leis e medidas administrativas promulgadas durante a reforma, os censos da educação superior realizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) – autarquia ligada ao Ministério da Educação (MEC) –; deliberações de instituições multilaterais como, por exemplo, o documento: *Declaração mundial sobre educação para todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem*, promovido pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO); e, *La Enseñanza Superior: las lecciones derivadas de la experiencia*, veiculado pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD).

O aspecto fenomênico do objeto será apreendido através do levantamento das leis, medidas administrativas e das estatísticas pertinentes à reforma, sustentando a busca por sua essência na complexidade da análise dos processos das políticas públicas para a educação superior, realizadas pelo governo de Fernando Henrique Cardoso e de Luiz Inácio Lula da Silva.

Outras pesquisas sobre a reforma da educação superior reforçam a hipótese: O capital transnacional influencia as políticas públicas dos países periféricos. No caso do objeto proposto para a análise, emerge a necessidade de entender as forças internas de resistência, convergências e a dialeticidade do processo de implementação das políticas públicas para a educação superior brasileira. Dessa forma, a dialética-materialista será trabalhada a partir da análise da relação dos interesses das forças político-sociais brasileiras com o capital transnacional, suas implicações políticas, econômicas e, não menos importante, pedagógicas. Para isso, antes de tudo, é preciso expor a parte mais aparente da reforma em suas dimensões quantitativas e qualitativas, definindo criteriosamente seu recorte histórico.

#### 1.4 A estruturação da reforma da educação superior brasileira

Nas últimas décadas, a educação superior brasileira passou por um longo processo de reconfiguração legal, disputas e ressignificações obtendo êxitos expansionistas decorrentes dos estímulos do governo federal. A evidência destacada é seu elemento mais aparente (e nem por isso único e nem mais relevante): a desproporção do avanço numérico dos cursos, dos alunos matriculados e das IES do setor privado para o público.

Na tentativa de definir o que foi a reforma da educação superior, pode-se,

imprecisamente, estendê-la a períodos em que ocorre apenas o seu desenvolvimento encadeado às medidas fundamentais que lhe deram suporte jurídico e abriram precedentes para tal. Destarte, é necessário identificar precisamente o conjunto das medidas que deram as bases do processo pelo qual a educação superior brasileira passou nas últimas décadas: é preciso definir o que foi a reforma da educação superior brasileira.

Enquanto as condições políticas, sociais e econômicas da reforma foram dadas, entre outras circunstâncias, pela demanda por formação universitária e pela avidez de setores econômicos para investimento de capital, as disposições políticas do Estado brasileiro podem ser verificadas através da análise pontual da promulgação de leis e das medidas administrativas efetivadas que configuraram o movimento histórico de promoção das bases que deram possibilidades para a efetivação das futuras políticas públicas, d

irigidas pelo Estado, para a educação superior.

Antes de analisar a reforma da educação superior e na emergência de defini-la, é necessário explicitar que se trata da reformulação de todo um complexo de produção de conhecimento (ciência e tecnologia), mercado de ensino, expansão e pretensa democratização de um setor da educação que é normatizado e supervisionado pelo governo federal.

A reforma da educação superior brasileira será interpretada a partir de três elementos estruturantes: 1) operacionalização da universidade; 2) expansão do número de IES, cursos e alunos matriculados; 3) transferência de recursos públicos para o setor privado. Esse movimento histórico, identificado em um determinado período, é o que aqui será analisado, em sua singularidade, pois alicerçou todo o processo de reforma da educação superior brasileira, inclusive nos anos posteriores ao recorte temporal deste estudo.

Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, a reforma do Estado brasileiro, pensada e desenvolvida pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), corroborou para a reorientação da qualificação da universidade como organização, reconhecida essencialmente como um serviço público não exclusivo do Estado. Seu ator principal foi o então Ministro da Administração e Reforma do Estado, Bresser-Pereira, que anos depois de deixar o governo afirmou que: “no fundo, estou propondo que a universidade brasileira tenha o mesmo modelo que a universidade americana ou a universidade inglesa. Quando estive no governo, propus um modelo que é a chamada organização social” (PEREIRA, 2000, p. 47). Nesse caso, a organização social (OS)<sup>5</sup> – pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos com a obrigatoriedade de investimento de seus excedentes financeiros no

---

<sup>5</sup> Os temas: reforma do Estado brasileiro e qualificação das OS (lei nº 9.637, de maio de 1998) serão alvos de análises mais aprofundadas no capítulo 2.

desenvolvimento das próprias atividades (BRASIL, 1998d) – pode servir de aporte para as universidades firmarem parcerias com setores da administração privada.

A concepção de universidade como organização está diretamente ligada a uma mudança qualitativa da universidade. Essa mudança é o primeiro elemento estruturante da reforma da educação superior brasileira: a transformação da instituição universidade em uma organização, em uma universidade operacional. De acordo com Marilena Chaui:

Regida por contratos de gestão, avaliada por índices de produtividade, calculada para ser flexível, a universidade operacional está estruturada por estratégias e programas de eficácia organizacional e, por tanto, pela particularidade e instabilidade dos meios e dos objetivos. Definida e estruturada por normas e padrões inteiramente alheios ao conhecimento e à formação intelectual, está pulverizada em micro organizações que ocupam seus docentes e curvam seus estudantes a exigências exteriores ao trabalho intelectual (CHAUI, 2003, p. 7).

A racionalidade administrativa com fins alheios às demandas sociais que legitimam a universidade como um bem público transforma as instituições universitárias em organizações. Segundo Valdemar Sguissardi:

De forma mais ou menos acelerada [...] as políticas de educação superior da quase totalidade dos países do Norte e do Sul estão levando a universidade a adotar um modelo, também chamado de “anglo-saxônico”, que a configuraria não mais como uma instituição social, em moldes clássicos, mas como uma organização social neoprofissional, heterônoma, operacional e empresarial/competitiva (SGUISSARDI, 2004, p. 648).

Desde sua origem e em todo seu desenvolvimento, a universidade foi constituída como uma instituição social. De acordo com Chaui, a universidade moderna, europeia, ganhara legitimidade na “autonomia do saber em face da religião e do Estado, portanto, na ideia de um conhecimento guiado por sua própria lógica, por necessidades imanentes a ele, tanto no ponto de vista de sua invenção ou descoberta como de sua transmissão” (CHAUI, 2003, p. 5). No século XX, a educação é identificada como um direito do cidadão e, da mesma forma, a universidade tornou-se indissociável à ideia de democracia.

A passagem da definição de universidade como instituição social para uma organização prestadora e vendedora de serviços deu-se em duas fases, diretamente ligadas às mudanças da sociedade sob predominância da evolução do capitalismo. Primeiro ela se tornou uma universidade funcional, orientada para formação de mão de obra para o mercado de trabalho separando docência de pesquisa. Já a universidade operacional, sob os efeitos do neoliberalismo, é definida por seus objetivos particulares, ligados à ideia de gestão, planejamento e produtividade. Desviada da formação intelectual, a pesquisa na universidade operacional é direcionada a intervir em objetivos particulares, resolver problemas pontuais,

fragmentados e desconexos com a realidade da sociedade. Nas palavras de Chaui:

Essa universidade não forma e não cria pensamento, despoja a linguagem de sentido, densidade e mistério, destrói a curiosidade e a admiração que levam à descoberta do novo, anula toda pretensão de transformação histórica como ação consciente dos seres humanos em condições materialmente determinadas (CHAUI, 1999, p. 8).

A universidade operacional é a expressão das mudanças qualitativas da universidade brasileira, contudo, pode não representar as unidades de ensino desvinculadas das atividades de pesquisa e extensão que a caracteriza, portanto, seria errôneo usar o termo “reforma universitária” para explicar todo o conjunto de mudanças tratados nesse trabalho, posto que as universidades são apenas uma parte (talvez a mais relevante) do nível educacional: educação superior.

Outro elemento estruturante da reforma da educação superior brasileira são as medidas governamentais que permitiram e incentivaram significativamente a expansão quantitativa desse setor.

O já citado estudo publicado em 2013, pelo GEA-ES, que considerou os dados dos censos da educação superior publicados entre 1991 e 2011, nos dá pistas sobre esse período esclarecendo que ao longo dos vinte anos abordados houve uma “política favorável à privatização da educação superior”, em que o setor privado participou ativamente de sua expansão e o Estado brasileiro assumiu, “na segunda metade da década de 90, um papel claramente incentivador desse crescimento”. Não podendo negar os esforços do governo federal, principalmente no segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, que estimulou a recuperação das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), Dilvo Ristoff, responsável pelo estudo, chegou à constatação:

[...] em 2011, 88% das IES, 68% dos cursos, 74% das matrículas e 79% dos concluintes pertencem ao setor privado pago. Esse fenômeno de privatização pode ser observado em maior ou em menor grau, em todas as Unidades da Federação, em todas as regiões e em todas as organizações acadêmicas, ao longo de toda série histórica. [...], o crescimento do setor público começa a apresentar números mais expressivos em 2010 e 2011, demonstrando, enfim, um ritmo ligeiramente superior ao setor privado (RISTOFF, 2013, p. 44).

Continuando a considerar os censos de educação superior, pode-se verificar, a partir dos dados descritos na tabela 1<sup>6</sup>, que em 2010, último ano do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, 88,3% das IES (2.099) pertenciam à iniciativa privada que detinha 74,2% das matrículas da graduação, demonstrando que não houve mudanças percentuais consideráveis para o ano de

---

<sup>6</sup> Os dados da tabela foram baseados nos censos da educação superior que podem ser encontrados no site do INEP/MEC. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em: 01/12/2019.

2006 em que 89% das IES (2.022) eram instituições privadas detentoras de 74,3% do total de alunos matriculados. Os dados do ano seguinte, 2011, demonstram a estabilização do quadro: 88% das IES pertenciam à iniciativa privada que detinha 73,7% das matrículas totais.

Não obstante ao avanço quantitativo do número de IES públicas entre 2006 e 2010 (foram criadas 30 novas IES), o panorama estatístico da educação superior brasileira, no segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, e também no ano seguinte, demonstrou estabilidade no crescimento desproporcional não apresentando rompimento considerável com o primeiro mandato, não demonstrando a existência de inversão na tendência de predomínio quantitativo do setor privado.

Tabela 1: números de IES, matrículas e cursos de graduação por categoria administrativa de (1991 – 2011)

ANO	IES			Matrículas			Cursos		
	Privada	Pública	Total	Privada	Pública	Total	Privada	Pública	Total
1991	671	222	893	959.320	605.736	1.565.056	2.769	2.139	4.908
1992	666	227	893	906.126	629.662	1.535.788	2.837	2.244	5.081
1993	652	221	873	941.152	653.516	1.594.668	2.987	2.293	5.280
1994	633	218	851	970.584	690.450	1.661.034	3.150	2.412	5.562
1995	684	210	894	1.059.163	700.540	1.759.703	3.470	2.782	6.252
1996	711	211	922	1.133.102	735.427	1.868.529	3.666	2.978	6.644
1997	689	211	900	1.186.433	759.182	1.945.615	3.434	2.698	6.132
1998	764	209	913	1.321.229	804.729	2.125.958	3.980	2.970	6.950
1999	905	192	1.097	1.537.923	832.022	2.369.945	5.384	3.494	8.878
2000	1.004	176	1.180	1.807.219	888.708	2.695.927	6.564	4.031	10.595
2001	1.208	183	1.391	2.091.529	944.584	3.036.113	7.754	4.417	12.171
2002	1.442	195	1.637	2.434.650	1.085.977	3.520.627	9.156	5.289	14.445
2003	1.652	207	1.859	2.760.759	1.176.174	3.936.933	10.807	5.698	16.505
2004	1.789	224	2.013	3.009.027	1.214.317	4.223.344	12.450	6.301	18.751
2005	1.934	231	2.165	3.321.094	1.246.704	4.567.798	14.332	6.624	20.956
2006	2.022	248	2.270	3.632.487	1.251.365	4.883.852	15.776	6.674	22.450
2007	2.032	249	2.281	3.914.970	1.335.177	5.250.147	17.152	6.744	23.896
2008	2.016	236	2.252	4.255.064	1.552.953	5.808.017	18.313	7.053	25.366
2009	2.069	245	2.314	4.430.157	1.523.864	5.954.021	20.43	8.628	28.671
2010	2.099	278	2.377	4.736.001	1.643.298	6.379.299	20.262	9.245	29.507
2011	2.081	284	2.365	4.966.374	1.773.315	6.739.689	20.587	9.833	30.420

Fonte: elaboração própria com dados do INEP/MEC.

O último elemento estruturante da reforma da educação superior brasileira são as possibilidades criadas para o deslocamento de recursos públicos para os setores privados do ensino superior. Essas possibilidades têm implicações quantitativas, pois viabilizam a expansão do número de matrículas, cursos e instituições; e qualitativas, pois redefinem as relações entre as instituições privadas e o Estado e criam a necessidade de parâmetros avaliativos para adesão de programas de bolsas e financiamento das IES privadas. Em vista disso, destacam-se dois mecanismos de investimento público em instituições privadas que, teoricamente, dariam acesso a um grande número de pessoas (inclusive de baixa renda) ao ensino superior, ampliando o acesso de modo geral. O primeiro foi o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), criado em 1999, que envolve pessoas físicas dentro do sistema de crédito mercantil, financiando a graduação de estudantes matriculados em instituições privadas; o outro é o Programa Universidade para Todos (PROUNI), criado em 2004, seu objetivo é conceder bolsas de estudo (integrais ou parciais) em instituições privadas, custeadas por isenções fiscais às IES privadas que aderiram ao programa.

Os três elementos destacados determinam a aceção de reforma da educação superior brasileira. Em suma, a reforma pode ser compreendida através da passagem da concepção de universidade como instituição social para organização social, a chamada: universidade operacional; da expansão da oferta e suas implicações econômicas, políticas e pedagógicas; e do deslocamento de recursos públicos para o setor privado. As políticas públicas que possibilitaram estes elementos caracterizarem a reforma da educação superior foram promovidas entre os anos de 1995 e 2006.

É certo que no segundo mandato do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2007 – 2010), foi dado um grande salto qualitativo, em parte pela continuidade dos programas de financiamento e de bolsas a estudantes de baixa renda matriculados em IES privadas e através do financiamento das universidades federais que aderiram ao Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). Este, instituído por decreto em abril de 2007, visou à expansão das vagas, redução da evasão dos alunos pela elevação taxa de conclusão dos cursos de graduação e estabeleceu uma meta de relação de 18 alunos por professor (BRASIL, 2007a). Todas as universidades federais aderiram ao programa.

O REUNI representou uma nova etapa na reforma da educação superior brasileira devido à quantidade de recursos financeiros destinados às universidades federais, que apresentaram um plano de reestruturação e expansão vinculado com as diretrizes estabelecidas pelo MEC, das quais destaco: a existência de flexibilidade curricular e a disponibilidade de mecanismos de inclusão social a fim de garantir igualdade de oportunidades de acesso e

permanência na universidade pública a todos os cidadãos (BRASIL, 2007b).

Com o REUNI, as mudanças quantitativas e qualitativas das universidades federais e suas possíveis implicações para a educação superior brasileira representam uma outra etapa da reforma, ou até mesmo uma reforma da reforma. A expansão do número de matrículas, a interiorização das universidades federais, as mudanças no perfil socioeconômico dos alunos, a expansão de cursos noturnos, entre outras mudanças são de grande relevância, de grande complexidade e podem ter alterado significativamente o perfil da oferta de educação superior<sup>7</sup>.

Em vista disso, surgem complexidades que fogem às possibilidades deste trabalho, é uma nova dimensão analítica que destoa do léxico das questões postuladas até aqui. Portanto, as transformações ocorridas no segundo mandato do presidente Lula não serão abordadas, pois demandam uma nova perspectiva de análise, devido à complexidade própria, exprimindo a limitação deste estudo. Por isso, no que se refere ao governo Lula, apenas as medidas ocorridas durante o quadriênio de 2003 – 2006 serão investigadas. Pois, fora os possíveis rompimentos, representam claras continuidades em relação ao governo de Fernando Henrique Cardoso, em que a reforma gerencial do Estado acomodou a concepção de universidade como uma organização social e foram desenvolvidos, propostos e realizados, pelo governo federal, programas que legitimaram a transferência de recursos públicos para o setor privado, conseqüentemente, colaborando para a grande expansão do número de IES, cursos e alunos matriculados.

Como veremos, as mudanças de direção política ocorrida durante o governo de Fernando Henrique Cardoso já tinham ditado as possibilidades legais e administrativas da reforma da educação superior, de tal modo, que as formas de expansão foram incorporadas e desenvolvidas durante os governos posteriores. No primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva não houve retrocesso na política de financiamento, ao contrário, o Estado continuou com a mesma lógica expansionista e privatista. Apesar de ter movido esforços para a requalificação da educação superior pública, o governo do Partido dos Trabalhadores não conteve o avanço desproporcional do setor privado em relação ao setor público, nem a concepção pragmática e mercantilista da educação superior.

---

<sup>7</sup> Os dados que demonstram a afirmação das mudanças qualitativas ligadas ao REUNI são expostos basicamente em estudos de caso. Diversas publicações de artigos, teses e dissertações sobre o REUNI tiveram como foco estudos de caso voltados à análise de seus impactos em específicas universidades federais, portanto, os dados sobre os efeitos do REUNI, na qualidade da educação superior, podem ser encontrados em pesquisas que estudam o caráter exclusivo de determinada IES. A exposição dessas publicações pode ser encontrada em dois “estados da arte”: *A produção científica sobre a expansão da educação superior e seus desdobramentos a partir do Programa Reuni: tendências e lacunas* (MAGALHÃES; REAL, 2018); e, *O Estado da Arte sobre o Reuni* (BAPTISTA et al. 2013).

Tendo um caráter meramente expositivo, o levantamento das iniciativas legais e administrativas e a exposição dos avanços quantitativos referentes à educação superior, dos anos que se estendem entre 1995 e 2006, são os primeiros propósitos deste estudo. Ao explorar a reforma da educação, a partir dos eixos traçados objetivamente, constroem-se as bases concretas para o desenvolvimento desta dissertação.

#### 1.4.1 As medidas Legais e administrativas da reforma da educação superior brasileira

Durante os governos de Fernando Henrique Cardoso e de Luiz Inácio Lula da Silva uma série de medidas institucionais foram propostas, discutidas, promulgadas e executadas na forma de políticas públicas. O conjunto dessas mudanças e suas implicações serão analisados ao longo desse trabalho. Agora, devemos nos ater às medidas legais originárias dos poderes executivo e legislativo para a educação superior brasileira.

Durante o governo Cardoso, dentre as diversas intervenções que foram feitas na institucionalização da reforma, sem dúvida nenhuma, a promulgação da LDBEN representou, e ainda representa, um marco para todas as áreas da educação brasileira. Começarei a exposição das mais importantes medidas governamentais para a educação superior por ela.

A LDBEN, Lei 9.394 promulgada em 20 de dezembro de 1996 dedica o seu capítulo IV exclusivamente à educação superior, apresentando determinações fundamentais à regulamentação institucional e à autonomia acadêmica, dentre as quais destaco o inciso II do artigo 44 que estabelece a necessidade de um processo seletivo (que não precisa ser necessariamente o vestibular) para os cursos de graduação; a prescrição do artigo 45 que permite a coexistência de instituições públicas e privadas; a deliberação sobre a formação dos quadros profissionais de nível superior em universidades, estipulando que pelo menos um terço do corpo docente deve ter titulação em nível de mestrado ou doutorado e um terço com regime de tempo integral (Art.52); o inciso VII do artigo 53 que permite às universidades firmar contratos, acordos e convênios e o inciso X do mesmo artigo que permite às universidades receberem apoio financeiro de entidades públicas e privadas.

Ainda se tratando da LDBEN, pode-se perceber que não é só no capítulo dedicado exclusivamente à educação superior que existem medidas com implicações para esta. Ao referir-se às questões dos recursos financeiros, destaco o artigo 77, parágrafo segundo, inciso IV, que concede financiamento público às atividades universitárias de pesquisa e extensão. O

artigo 80 também merece destaque, é nele que são regularizadas as possibilidades da educação a distância dispendo a necessidade do poder público de incentivar essa modalidade educacional em todos os níveis de ensino e de formação continuada. A última, e não menos importante, deliberação da lei a ser destacada, disposta no parágrafo primeiro do artigo 87, é a determinação da elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE), a União deveria enviar ao Congresso Nacional, no prazo de um ano, diretrizes e metas para a educação dos dez anos seguintes (BRASIL, 1996).

Sendo um produto de disputas políticas o PNE é (ou deveria ser) o que poderíamos chamar de “política de Estado” para a educação, pois estabelecido para ter vigência de dez anos e desenvolvido a partir de contexto e projeção histórica, impõe-se às políticas de governo. Teoricamente deve acompanhar a realidade educacional brasileira, traçando diretrizes, objetivos e metas a serem consideradas nas ações governamentais cumprindo, desse modo, com os desígnios do artigo 214 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e, como já foi dito, com a determinação do artigo 87 da LDBEN.

A lei nº10.172, de janeiro de 2001 aprovou o Plano Nacional de Educação (2001-2010) que deliberou diretrizes, objetivos e metas para educação nacional. Em parte dedicada exclusivamente à educação superior, exibiu um diagnóstico onde certificou que o Brasil apresentava um dos índices mais baixos da América Latina em relação ao acesso, mesmo levando em consideração o ensino privado que representava, à época, quase dois terços das vagas. Em suas diretrizes detalhou a necessidade de planejar a expansão sem descuidar da qualidade, o setor público deveria expandir suas vagas mantendo um índice nunca inferior a 40% do total. Foram definidos trinta e cinco itens como objetivos e metas a serem perseguidos durante os anos de 2001 a 2010.

Destacarei alguns itens, definidos pelo PNE, que tem relação direta com as políticas públicas ocorridas durante a reforma da educação superior, deixando de fora alguns pontos que considero como menos relevantes ou correspondentes aos itens comentados.

O item 1, estabeleceu a oferta da educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária entre 18 e 24 anos; o 2 visou à implantação de uma política de expansão que diminuísse as desigualdades de oferta entre as regiões do país; o item 4 anunciou a necessidade da construção de um sistema interativo de educação a distância prevendo, inclusive, o atendimento da EaD em cursos presenciais; o 6 afirmou a necessidade de um sistema de avaliação externa e interna; o 10 focou na diversificação do sistema superior de ensino, prevendo o favorecimento e a valorização de instituições não-universitárias que oferecessem ensino de qualidade para clientes com demandas específicas de formação: tecnológica, profissional, liberal, etc.; o item

11 continuou a deliberar sobre a necessidade de diversificação e flexibilização para atender clientelas específicas determinando o estabelecimento de diretrizes curriculares que assegurassem suas possibilidades; o item 13 também reafirmava o compromisso com a diversificação e flexibilização determinando incentivos à criação de cursos noturnos. Os itens, 15, 16, 17 e 18 são destacados aqui por deliberarem sobre as áreas de pós-graduação e pesquisa que deveriam dobrar as vagas em uma década, promover um aumento gradual de mestres e doutores, investigar a “fuga de cérebros” de pesquisadores brasileiros para o exterior e incentivar a prática de pesquisa; o item 25 submeteu o financiamento para o setor público ao número de alunos atendidos sendo resguardada qualidade da oferta; o último item a ser destacado é o 27 que possibilitou o incentivo do governo para instituições sem fins lucrativos levando sempre em consideração a qualidade do ensino oferecido.

Continuando a expor as medidas do PNE (2001-2010), fundamentais à reforma, aqui serão evidenciados alguns pontos referentes à educação a distância. Em seu diagnóstico, a educação a distância foi considerada um importante meio auxiliar no processo de universalização e democratização do ensino, onde as mídias são apresentadas como instrumentos pedagógicos auxiliares. Dentre seus objetivos e metas é importante destacar o primeiro item que determinou à União firmar normas para o credenciamento de instituições que utilizam EaD; posteriormente, o item 11 estabeleceu que a oferta de formação a distância em nível superior em todas as áreas – principalmente na formação de professores da educação básica – deveria iniciar logo após a aprovação do PNE; no item 14, foi estipulado o apoio financeiro e institucional à pesquisa na área de EaD (BRASIL, 2001a).

Em sincronia com esses dois documentos – LDBEN de 1996 e o PNE de 2001 – foram instituídas redes de ações do governo federal e do congresso definindo marcos regulatórios e uma legislação correlata com impactos na educação superior.

No governo Cardoso, uma série de medidas – ajustadas ao artigo 39 da LDBEN – foram tomadas para regulamentar a educação profissional e tecnológica, dentre as quais, algumas dessas medidas podem ser destacadas como de interesse para o estudo da reforma da educação superior.

Em abril de 1997, por decreto, o governo federal regulamentou a educação profissional e tecnológica, instituindo cursos de nível superior tecnológico com poder de outorgar ao graduado o diploma de Tecnólogo (BRASIL,1997c). O parecer do Conselho Nacional de Educação (CNE)/Câmara de Educação Superior (CES) nº 436/2001 exibiu um estudo sobre os Cursos Superiores de Tecnologia que emitiam diplomas de Tecnólogos, e entre outras disposições, regulamentou a carga horária mínima de cada área profissional (BRASIL, 2001d);

O parecer CNE/ Conselho Pleno (CP) n° 29/2002, reafirmou posições legais anteriores e instituiu Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Profissional de Nível Tecnológico (BRASIL, 2002b).

Para a docência, o Decreto n° 3.376/99 regulamentou a formação em nível superior para os professores da educação básica (BRASIL, 1999b). Para os professores da educação superior, através da lei n° 9.678/98, foi estabelecida a Gratificação de Estímulo à Docência (GED), que criou um sistema de atribuição de pontos às atividades realizadas pelos professores, priorizando o ensino em relação as de pesquisa ((BRASIL, 1998e).

No ano de 1997, foram definidos alguns critérios para a organização e financiamento da educação superior, regulamentando as IES privadas. A medida provisória n° 1.477- 40<sup>8</sup> instituiu critérios para cobrança de mensalidades e para as auditorias nas IES privadas, estabelecendo que estas deveriam, a qualquer tempo, se submeter à auditoria pelo poder público (BRASIL, 1997d). O Decreto n° 2.306/97<sup>9</sup> regulamentou, entre outros, a organização acadêmica e a criação, autorização e reconhecimento de cursos do ensino superior (BRASIL, 1997e).

Outra importante criação ocorrida durante o governo Cardoso foi o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), sob a promoção, supervisão e orientação do INEP, deveria atender à necessidade de avaliação de desempenho dos alunos concluintes e dos que concluíram o Ensino Médio, independente da data, criando uma referência nacional unificada fornecendo subsídios para o acesso ao ensino superior (BRASIL, 1998c).

A partir do ano 2000, medidas legais foram tomadas para a implementação do Programa de Estímulo à interação Universidade-Empresa. A lei n° 10.168 de 29 de dezembro de 2000, apresentou como objetivo principal estimular o desenvolvimento tecnológico brasileiro, mediante a cooperação de empresas do setor produtivo e as universidades (BRASIL, 2000). Essa lei determinou diretamente a possibilidade de arrecadação destinada ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), para financiar projetos de inovação científica e tecnológica (entre eles bolsas de formação, capacitação de recursos humanos e financiamento de projetos individuais de pesquisa executadas pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) apontados pelo Decreto n° 3.949/01 que regulamentou a lei anterior (BRASIL, 200g). Em dezembro de 2001 a lei n° 10.332 definiu de que forma a arrecadação da Contribuição de Intervenção de Domínio Econômico (CIDE)<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Reeditada por vários anos até assumiu sua forma final na lei 9.870, de 23 de novembro de 1999.

<sup>9</sup> Revogado ainda no governo Cardoso pelo decreto 3.860 de 2001 que, em sequência, foi revogado pelo governo Lula através do decreto 5773 de 2016.

<sup>10</sup> A CIDE é um tributo sobre serviços contratados no exterior relativos à transferência de tecnologia e de

deveria ser destinada em cada setor de programas de ciência e tecnologia e, ainda, estipulou que 43% dos recursos obtidos através do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) deveriam constar na proposta orçamentária da União como destinadas ao Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa (BRASIL, 2001h).

Por Medida Provisória, em 1999, o governo federal definiu o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) – constituído de receitas pré-estipuladas destinadas à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva do MEC – que significou a continuação e reformulação dos programas de crédito educativo historicamente instituídos para atender estudantes de cursos universitários (BRASI, 1999a). O FIES passou por diversas reedições e revogações até sua conversão em lei, em julho de 2001 (BRASIL, 2000e).

No tocante à modalidade de educação a distância, como já vimos, a LDBEN de 1996 abriu diversas possibilidades, cabendo ao poder público incentivá-la, inclusive, na educação superior. No PNE 2001-2010, vimos que como parte de seus objetivos e metas destacara-se a necessidade da construção de um sistema interativo de educação a distância prevendo, até mesmo, seu atendimento em cursos presenciais.

Agora veremos um breve histórico das medidas específicas do poder executivo que deram as condições para sua execução.

A resolução CNE/CES nº 1, de 26 de fevereiro de 1997, criou condições para a validação de diplomas de graduação e pós-graduação *stricto sensu* oferecidos por instituições estrangeiras (associadas ou não com instituições brasileiras), especialmente nas modalidades semipresencial ou à distância; firmava a impossibilidade de diplomas serem revalidados e reconhecidos sem a devida autorização do Poder Público (BRASIL, 1997b).

O Decreto nº 2.494/1998, definiu a EaD como forma de ensino que possibilita a autoaprendizagem com a mediação de recursos didáticos sistematicamente organizados; sua oferta deveria ser promovida por instituições credenciadas pelos devidos sistemas de ensino, já os programas de mestrado e doutorado, na modalidade a distância, teriam que ser definidos por regulamentação específica (BRASIL, 1998a).

Em abril de 1998 a portaria nº 301, normatizou os procedimentos de credenciamento para instituições com oferta de cursos de graduação e educação profissional tecnológica na modalidade EaD estipulando diversos critérios para sua efetivação (BRASIL, 1998b).

---

conhecimento, instituída pela lei nº 10.168, destina-se a financiar o Programa de Interação Universidade Empresa.

No ano de 2001, através do parecer CNE/CES n° 142 (BRASIL,200b) e da resolução CNE/CES n° 1 (BRASIL, 2001c), a Câmara de Educação Superior definiu critérios e procedimentos para a validação de títulos expedidos por instituições brasileiras associadas a instituições estrangeiras, ou expedidos diretamente por instituições estrangeiras, inclusive na modalidade EaD; deliberou sobre critérios de reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de pós-graduação *stricto* e sobre os cursos de pós-graduação *lato sensu* na modalidade EaD, que só poderiam ser oferecidos por instituições credenciadas pela União.

Ainda sobre a EaD, a Portaria 2.253, de 18 de outubro de 2001, possibilitou a oferta de disciplinas não presenciais, em seu todo ou em parte, em instituições do sistema federal de ensino, ou seja, as instituições de ensino mantidas pela União e as instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada (BRASIL, 2001f).

Em 2002, a Portaria n° 335/02 determinou a criação de uma comissão assessora para apoiar a Secretaria de Educação Superior na elaboração de propostas para a EaD no nível superior. Esta comissão, composta por representantes do MEC e docentes especialistas externos, elaborou um relatório com propostas de alteração de algumas normas. O relatório emitido apresentou a educação a distância como um potencial mecanismo para democratizar o acesso e melhorar a educação superior, acreditando que o então “arcabouço legal brasileiro” tratava a EaD como uma alternativa emergencial. O relatório observou que o número de pedidos de credenciamento de cursos a distância cresceu de 8 em 1998, para 47 em 2002; destes, 80% das solicitações foram para cursos de graduação de formação de professores, em que a maioria eram cursos de Pedagogia e Normal Superior. Outro apontamento significativo do relatório é o momento em que educação se encontrava, momento esse em que “O conhecimento e a capacidade de aprendizado ao longo da vida passam a ser encarados como uma fonte de riqueza das nações e uma condição para o desenvolvimento humano e para a sustentabilidade dos países” (BRASIL, 2002a, p. 10). O relatório assinalou referências para compor um projeto de curso superior a distância, comprometido com uma aprendizagem significativa e de qualidade, propondo a integração da educação superior a distância com o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) das IES e sua inserção nos propósitos da educação do país. Deu sugestões quanto a regulamentação da educação a distância, como por exemplo, sobre seu credenciamento, supervisão e avaliação. Por fim, em anexo, expôs uma proposta de decreto.

Com o MEC sob a gestão do ministro Tarso Genro, no primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva, foi promulgada a Portaria n° 4.059/04, que é análoga ao ato administrativo da gestão anterior que dispõe sobre a inclusão de disciplinas semipresenciais em cursos de graduação (BRASIL, 2004c). Em 2005 Fernando Haddad foi nomeado ministro da educação e

em sua gestão foi deliberado o Decreto nº 5622, de 19 de dezembro de 2005, que é um documento de regulamentação do artigo 80 da LDB, no qual, entre outras providências, determina atividades presenciais para a modalidade a distância, como por exemplo, avaliações e estágios obrigatórios; regulamenta a avaliação de desempenho discente, convênios e acordos entre instituições brasileiras e estrangeiras (BRASIL,2005b). Esse documento reafirma e torna mais claro os requisitos para a abertura, credenciamento, avaliação de cursos na modalidade EaD em todos os níveis educacionais, não esboçando, portanto, nenhum rompimento claro com as medidas administrativas anteriores.

Em junho de 2006, por decreto, foi implantado o sistema de Universidade Aberta do Brasil (UAB), que teve como finalidade a expansão e interiorização da oferta de cursos e programas de educação superior a distância oferecida pela rede pública, articulando a EaD com polos presenciais. Dos seus objetivos, destaca-se a prioridade para cursos de formação de professores e gestores da educação básica; a ampliação do acesso à educação superior; e a redução das desigualdades regionais em relação à oferta desses cursos (BRASIL, 2006b). Ainda em 2006, a Portaria nº 873/06 autorizou as instituições Federais de Ensino Superior a ofertarem cursos superiores de EaD em caráter experimental: “considerando a política ministerial de indução da oferta pública de cursos nas instituições federais de ensino superior, no âmbito dos programas dos programas “Universidade Aberta do Brasil” e “Pró-Licenciatura”” (BRASIL, 2006a).

A exposição desse argumento administrativo deixa claro o direcionamento político do Ministério da Educação: a EaD despontou como uma modalidade viável para o aumento da oferta de cursos superiores em instituições federais de ensino.

Durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva a educação superior passou por algumas promessas de mudança, que não serão julgadas nesse momento, no entanto, e desde já, serão expostas. Mas antes, é importante salientar que diferente do governo anterior que manteve o mesmo ministro (Paulo Renato Sousa) por oito anos, o MEC foi gerido por diferentes ministros: Cristovam Buarque de 01 de janeiro de 2003 a 27 de janeiro de 2004; Tarso Genro: de 27 de janeiro de 2004 a 29 de julho de 2005; e Fernando Haddad de 29 de julho de 2005 a 24 de janeiro de 2012.

A primeira ação relevante para a educação superior no governo de Luiz Inácio Lula da Silva foi o decreto que instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) que analisou e estipulou um plano de ação (BRASIL, 2003b). Composto e assinado por representantes de diversos órgãos, como por exemplo, pelo ministro da educação Cristovam Buarque, esse decreto de 20 de outubro de 2003 fixou, entre outros aspectos, a adequação da legislação

referente às IFES ao paradigma da eficácia da gestão e à melhoria da qualidade dos instrumentos de avaliação de desempenho. Esse estudo estipulou os princípios que deveriam dar as bases para uma “Reforma Universitária brasileira”.

O relatório final do GTI supracitado instituiu *bases para o enfrentamento da crise emergencial das universidades federais* e delimitou um roteiro para a Reforma Universitária brasileira. O relatório dividia-se em 4 partes: a primeira destacou ações emergenciais para enfrentar a situação das universidades federais, frisou a necessidade de atingir os 40% de universitários matriculados no setor público para cumprir com as metas do PNE 2001-2010, para isso seria necessário o aumento de vagas e a reposição dos quadros de professores e funcionários; a segunda parte tratou da implantação da autonomia universitária, inclusive financeira, pela qual deveria ser permitida às universidades federais captar recursos também no setor privado; a terceira parte destacou “os primeiros passos para o redesenho do quadro atual”, em que reconhecia os limites da educação presencial apontando a EaD como “um caminho viável e necessário”; na última parte destacou a necessidade de resolver as questões sobre a ampliação das ofertas de vagas em universidades públicas, possibilitando a “jovens sem possibilidade de vaga nas universidades públicas, e sem recursos pessoais para pagar seus cursos nas instituições particulares, o sonho de concluir um curso superior” promovendo uma universidade com o compromisso social de desenvolvimento inclusivo da economia e da sociedade brasileira. Foi proposto pelo GTI: “O Brasil precisa de uma universidade que não apenas vença sua crise financeira, com a ajuda de medidas emergenciais, e faça pequenos ajustes no seu desenho. Ela precisa de uma **revolução**” (BRASIL,2003b).

Cumprindo com a responsabilidade assumida de adequar a educação superior ao paradigma da eficácia na gestão e à melhoria da qualidade dos instrumentos de avaliação de desempenho, em dezembro de 2003, o governo federal instituiu a Medida Provisória nº 147/03 que definiu um sistema de avaliação para o ensino superior a fim de avaliar instituições, processos de ensino e a responsabilidade social das IES. Em 2004 essa Medida Provisória foi convertida na lei nº 10.861/04, que entre suas disposições criou o Sistema Nacional de Avaliação Superior (SINAES); determinou o INEP como órgão responsável por realizar as avaliações das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes; e instituiu uma Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES), com o dever de assegurar o processo nacional de avaliação das IES dos cursos de graduação e do desempenho dos estudantes. Enquanto o INEP foi escalado para função operacional da avaliação, a CONAES – formada por um colegiado com representantes do INEP, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), do MEC e do corpo técnico-administrativo, discente e

docente das IES – foi criada para coordenar e supervisionar o SINAES. Outra importante medida foi a criação do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE), um exame de desempenho acadêmico dos estudantes a ser aplicado periodicamente, admitindo procedimentos amostrais, aos alunos da graduação do final do primeiro e do último ano de curso (BRASIL, 2004b).

Em setembro de 2004 foi instituído – por medida provisória convertida em lei em janeiro de 2005 (BRASIL, 2005a) – o Programa Universidade para Todos. O PROUNI despontou como uma possibilidade de ampliação do acesso à graduação em universidades privadas criando um sistema de bolsas de estudos integrais e parciais (de 50% ou de 25%) cedidas a estudantes que obedecessem a determinados critérios: ser brasileiro, não ter diploma de graduação, ter cursado o ensino médio em escola pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral, ser portador de deficiência e ter renda familiar mensal *per capita* inferior a um salário mínimo e meio para bolsa integral e três salários mínimos para parcial. Professores da rede pública de ensino também ganharam o direito da concessão de bolsas para cursar licenciaturas, Normal Superior e Pedagogia, independente da renda familiar. Foi determinado que, em contrapartida às bolsas concedidas, as IES privadas aderentes ao programa teriam isenções fiscais e ganhariam prioridade na distribuição dos recursos do FIES.

Mesmo após estabelecer medidas importantes tal como o SINAES e o PROUNI, o Ministério da educação, durante o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, insistia em propor uma reforma da educação superior. Através do documento *Reforma da Educação Superior – reafirmando princípios e consolidando diretrizes da Reforma da Educação Superior*, o MEC fixou princípios e diretrizes que deveriam guiar a futura reforma. Esse documento buscou forjar uma lei orgânica de educação superior para regulamentar e recuperar o papel do Estado como fiscalizador da educação superior e recolocá-la no centro do projeto de desenvolvimento e de combate às desigualdades no país. De acordo com o mesmo, ele era um resultado de debates realizados e promovidos pelo MEC com entidades da comunidade acadêmica e com a sociedade civil e expressaria um alto grau de consenso entre os participantes sobre os temas mais relevantes. A exposição das declarações e intenções dispostas nesse documento é de grande valia para entender algumas relações e percepções político-pedagógicas da época.

O documento dividiu-se em seis partes: a primeira apresentou as questões gerais que seriam abordadas, destacando, entre outras, a expansão desordenada do setor privado que fortalecia a visão mercantilista da educação e a necessidade de o sistema misto, integrado e regulado pelo Estado, atender aos interesses públicos. Na segunda parte, o documento fixou

princípios e diretrizes a serem seguidos pela lei orgânica que deveria se realizar, destes, destacam-se: a definição de educação como um bem público, direito básico e universal; o dever da educação superior de se constituir como fator de justiça social e oferecer oportunidades a todos os cidadãos e contribuir para a redução das desigualdades regionais, sociais e étnico-culturais; um padrão de qualidade que expresse uma sociedade democrática e pluricultural; e o reconhecimento da pluralidade e a diversidade regional reafirmando o papel do Estado como supervisor da educação superior. A terceira parte traçou a missão da educação superior de desenvolver uma nação livre e soberana “especialmente neste momento em que forças poderosas atuam no sentido de neutralizar o papel regulador do Estado e diluir suas responsabilidades sobre o bem comum”. A quarta parte insuflou a liberdade acadêmica como valor maior a ser zelado, desse modo, a vinculação administrativa (pública ou privada) não poderia eliminar o exercício de autonomia; destacou ainda, que autonomia das IFES depende do financiamento público. Na quinta parte foram discutidas as condições acadêmicas para a reforma, descrevendo três áreas de relevância do ensino superior: a comunidade acadêmica, a comunidade que está situada e a comunidade do conhecimento que está integrada; tratou o acesso e a permanência como parâmetros de equidade, ressaltando a necessidade de aprofundar as políticas de cota; outra disposição interessante nessa parte do documento é a proposta de criar um ciclo inicial de formação, de duração mínima de dois anos, em que o estudante sairia com um título (sem valor de habilitação em área específica) que contribuiria para uma formação multidisciplinar. A última parte do documento discorreu sobre as condições estruturais para a reforma destacando o corpo docente como fator determinante para todo o processo cuja carreira deveria ser adequada à qualidade e definida por mérito; a organização departamental deveria ser reavaliada seguindo princípios como: simplificação burocrática e melhor aproveitamento dos docentes e do corpo técnico-administrativo; no último item dessa parte do documento, que discorre sobre gestão, foi evocada a necessidade de avaliações periódicas e comprovação de produtividade acadêmica de profissionais de regime de dedicação exclusiva a partir do entendimento que o plano de carreira, tanto para o corpo docente quanto para o técnico administrativo, deveria ser sustentado por sistemas de avaliação e progressão por mérito (BRASIL, 2004a).

As principais condições legais para o estabelecimento de uma reforma para a educação superior brasileira já foram descritas, esse arcabouço político e jurídico deu bases para um modelo de expansão da educação superior que se mantém, com algumas transformações, até os dias atuais. Vejamos agora o desenvolvimento da reforma, durante o período elencado, através de uma exposição quantitativa.

#### 1.4.2 A expressão quantitativa da reforma da educação superior

O mais recente censo da educação superior (2019) continua a evidenciar a desproporção do número de IES do setor privado em relação ao público. Seria esse um indicativo das apostas do Estado, da população, e das grandes empresas prestadoras de serviços educacionais nas últimas décadas?

Observando a tabela 2 e 3 – cujos dados foram retirados do mais atualizado censo da educação superior INEP/MEC (2019) – evidencio que a rede privada detém 75,8% das matrículas de graduação do sistema de educação superior (o equivalente a mais de 6,5 milhões de alunos) enquanto a pública 24,2% (um pouco mais de 2 milhões de alunos). Do total de 8.603.824 alunos de graduação, 28,4% estudam na modalidade a distância. Já em relação às IES, em um total de 2.608 instituições, 2.306 (88,4%) pertencem a rede privada. Apoiando-me também nos dados da tabela 4, destaco que

no momento em que produzo este estudo a educação superior brasileira é composta majoritariamente de faculdades (79,6%) e que as instituições com rigor universitário representam 7,6 % do total de IES, entretanto, as universidades atendem a maior parte dos estudantes de graduação: 52,2% do total” (INEP, 2019).

Tabela 2: quantitativo de IES e matrículas em cursos de graduação por categoria administrativa (2019)

2019	Total	Públicas	Privadas
IES	2.608	302	2.306
Matrículas	8.603.824	2.080.146	6.523.678

Fonte: elaboração própria com dados do INEP/MEC.

Tabela 3: número de matrículas em cursos de graduação por modalidade de ensino (2019)

2019	Total	Presencial	A distância
Matrícula	8.603.824	6.153.560	2.450.264

Fonte: elaboração própria com dados do INEP/MEC

Tabela 4: número de IES e de matrículas em cursos de graduação por organização acadêmica (2019)

Organização Acadêmica	Instituições		Matrículas de Graduação	
	Total	%	Total	%
Total	2.608	100	8.603.824	100
Universidades	198	7,6	4.487.849	52,2
Centros Universitários	294	11,3	2.263.304	26,3

Faculdades	2.076	79,6	1.636828	19,0
IFs e Cefets	40	1,5	215.843	2,5

Fonte: INEP/ MEC.

O processo pelo qual passou a educação superior brasileira, durante os governos de Fernando Henrique Cardoso e o primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva, aponta um desenvolvimento singular desse setor da educação: é nesse período que se desenrolam intensas relações de poder, significativas mudanças legais, avanços em números estatísticos, mudanças econômicas e importação de TICs ligadas à educação. Tais fatos serão investigados, expostos e problematizados ao longo do presente trabalho.

Agora, atendo-me ao período do objeto deste estudo, será exposta em números e análises a evolução das IES, cursos e matrículas de graduação<sup>11</sup>. Os anos de 1994, 1998, 2002, 2006 foram escolhidos como “anos base” por representarem o recorte que indica o ano final de cada mandato de governo. Por conseguinte, a partir dos dados aferidos, poderão ser apontados diagnósticos sobre os progressos e possíveis retrocessos da educação superior, ligados ou não à administração pública e/ou a interesses privados.

Acreditando ser fundamental a exposição de dados, preparei uma série de tabelas e gráficos – cujos números foram retirados de pesquisas estatísticas realizadas pelo INEP/MEC, especificamente pelos documentos: *Evolução do Ensino Superior – graduação 1980 – 1998* (INEP, 2000) e *Resumo técnico: censo da educação superior 2007* (INEP, 2009). Primeiramente será exposta a evolução do quantitativo de IES por categoria administrativa (público e privado); depois a evolução do número de cursos por categoria administrativa, por modalidade (presencial e a distância) e por organização acadêmica (faculdade, universidade e etc.); e, por fim, o número de matrículas por categoria administrativa<sup>12</sup>.

No tocante à evolução da quantidade de IES, pode-se perceber que em 1994, ano em que Fernando Henrique Cardoso foi eleito presidente, a educação superior brasileira já demonstra assimetrias entre categorias administrativas, em que a maioria, 74,3%, era composta por instituições privadas. No fim do seu último mandato a desproporção aumenta, em 2002 a rede privada compõe 88% das IES. Durante o primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva esse número sobe para 89%. Há um decréscimo no número de IES públicas durante o governo

<sup>11</sup> Ficarão de fora da pesquisa dados referentes a programas de pós-graduação devido às dificuldades de fontes e às restrições impostas à pesquisa por seu tempo limite de 2 anos. Por isso, o autor considera como melhor escolha construir e significar dados referentes à graduação tendo como base os levantamentos do INEP/MEC. E isso não exclui as possibilidades de abordagem da pós-graduação como parte do objeto.

<sup>12</sup> As classificações aqui expostas seguem os parâmetros classificatórios dos censos da educação superior: Instituições de Educação Superior (IES), cursos e matrículas; definidos por: categoria administrativas (público / privado), modalidade (presencial / a distância) e organização acadêmica (universidades, faculdades e etc).

Cardoso, são menos 23 do que em 1994; entre 2002-2006 são criadas 53 instituições públicas.

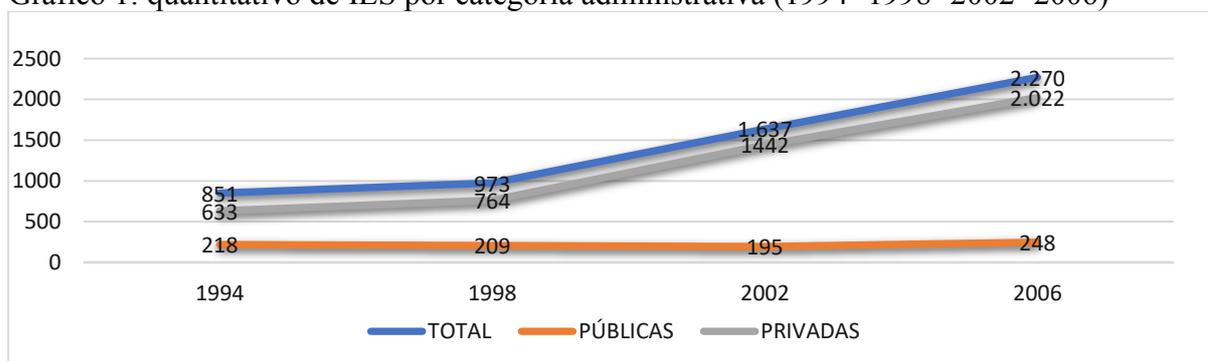
Tabela 5: quantitativo de IES por categoria administrativa (1994 -1998- 2002 -2006)

Ano	Total	Públicas				Privadas
		Total	Federal	Estadual	Municipal	
1994	851	218	57	73	88	633
1998	973	209	57	74	78	764
2002	1.637	195	73	65	57	1442
2006	2.270	248	105	83	60	2022

Fonte: elaboração própria com dados do INEP/MEC.

O gráfico 1 mostra claramente a linha ascendente do total de IES e de instituições privadas enquanto as públicas demonstram descompasso e ritmo mais lento de crescimento se comparadas às instituições privadas e, no comparativo total, acompanham discretamente o vertiginoso crescimento do total de instituições:

Gráfico 1: quantitativo de IES por categoria administrativa (1994 -1998- 2002 -2006)



Fonte: elaboração própria com dados do INEP/MEC.

Analisando a tabela 6 e o gráfico 2, pode-se perceber que durante o período pesquisado 16.888 cursos de graduação foram criados e, assim como no número de IES, a evolução estatística dos cursos apresenta assimetria entre o setor público e o privado. Em 1994 os cursos oferecidos pelo setor privado representavam 56,6% do total, em 1998 essa porcentagem sobe para 63,4%; e em 2006 para 70,3%. Se compararmos os números de cursos com os números de IES, podemos perceber uma significativa diferença entre as porcentagens de cursos e de IES por categoria administrativa em relação ao total. Em 2006, por exemplo, enquanto 89% das IES pertenciam à administração privada, o percentual dos cursos oferecidos é significativamente menor, 70,3%.

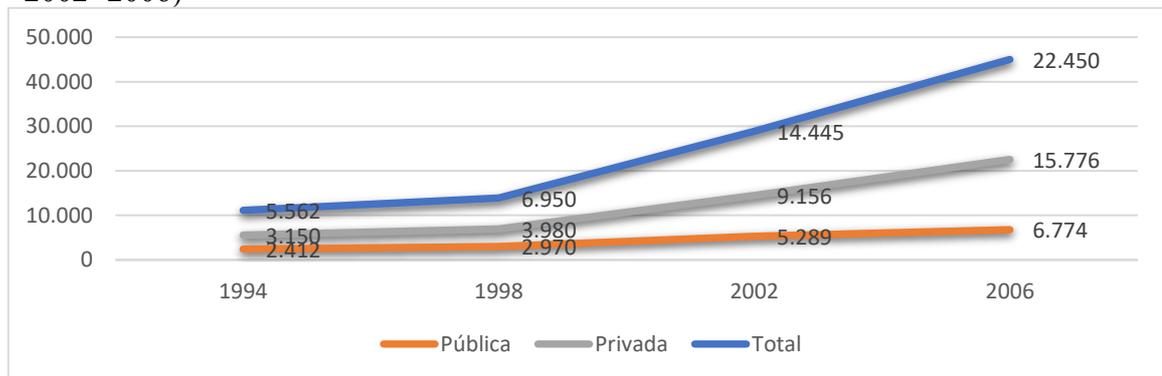
A modalidade a distância foi credenciada durante o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso e no ano 2002 representava apenas 0,3% do total. Em 2006 essa porcentagem cresce para 1,6%. Número que parece ser pequeno quando comparado com os 28,4% de 2019, porém, já demonstra seu potencial de crescimento quando em oito anos pula de 0 para 349 cursos.

Tabela 6: números de curso de graduação por categoria administrativa e modalidade (1994 - 1998- 2002 -2006)

Ano	Total	Por categoria administrativa		Por modalidade	
		Públicas	Privadas	Presencial	A distância
1994	5562	2.241	3.150	5562	–
1998	6950	2.970	3.980	6950	–
2002	14.445	5.289	9.156	14.399	43
2006	22.450	6.674	15.776	22.101	349

Fonte: elaboração própria com dados do INEP/MEC.

Gráfico 2: quantitativo de cursos de graduação por categoria administrativa (1994 -1998- 2002 -2006)



Fonte: elaboração própria com dados do INEP/MEC.

Continuando a análise, pode-se perceber, observando a tabela 6, que em 1994 as universidades representavam 59,6% do total de cursos oferecidos. Durante o período estudado, o ápice de participação das universidades no total de cursos foi em 1998 com 66%; caindo para 59% em 2002 e 52,6% em 2006.

Tabela 7: números de curso de graduação por organização acadêmica (1994 -1998- 2002 - 2006)

Ano	Total	Centro Universitário	IF CEFET	Universidade	Faculdade
1994	5.556	–	–	3.316	2.246
1998	6.950	258	–	4.591	2.111
2002	14.445	1.416	242	8.525	4.262
2006	22.450	2.767	291	11.810	7.592

Fonte: elaboração própria com dados do INEP/MEC.

Por fim, a exposição dos números das matrículas por categoria administrativa é também reveladora, e, como podemos observar se compararmos todas as tabelas e gráficos, a tabela 8 e o gráfico 3 também apresentam a tendência de um grande crescimento no total e assimetria entre os números da esfera privada em relação à pública, onde em 1994 aquelas representavam 58,4% do total de matrículas subindo para 62,1% em 1998, 69,1% em 2002 e 74,3% em 2006.

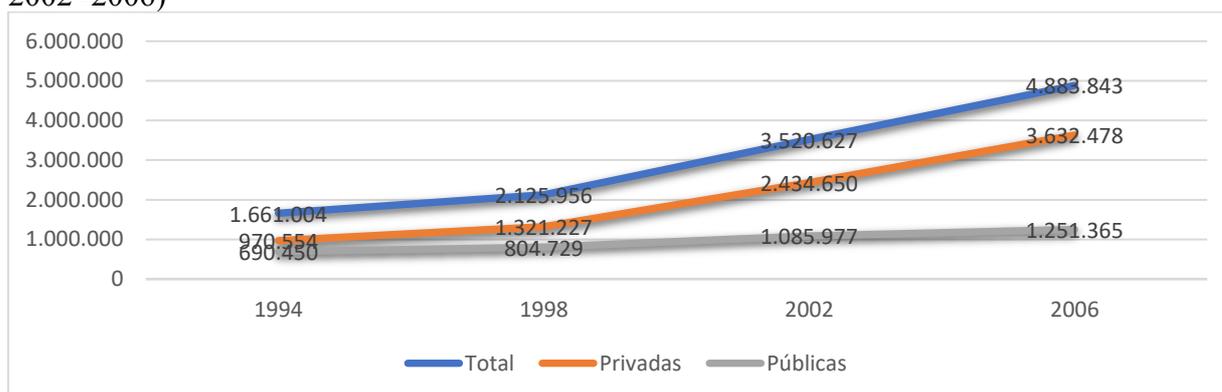
Não obstante ao aumento total durante todo o período (que em números absolutos somam 3.222.839 matrículas a mais), é importante frisar que toda essa “evolução” alargou a distância do percentual de alunos matriculados na rede privada em relação à pública e por mais que o número absoluto de alunos tenha aumentado, em 1994 representava mais de 40% do total dos alunos e em 2006, apenas 1 entre 4 estudantes (25,6%) eram da rede pública.

Tabela 8: números de matrículas em cursos de graduação por categoria administrativa (1994 - 1998- 2002 -2006)

Ano	Total	Privadas	Públicas
1994	1.661.004	970.554	690.450
1998	2.125.956	1.321.227	804.729
2002	3.520.627	2.434.650	1.085.977
2006	4.883.843	3.632.478	1.251.365

Fonte: elaboração própria com dados do INEP/MEC.

Gráfico 3: quantitativo de matrículas de graduação por categoria administrativa (1994 -1998- 2002 -2006)



Fonte: elaboração própria com dados do INEP/MEC.

As exposições dos dados estatísticos da reforma da educação superior demonstraram sua evolução e tendências, de tal modo que já é possível tirar algumas conclusões da realidade representada por números e da evolução destes durante o período elencado. Estas informações nos dão bases para analisar o processo que desencadeou uma série de mudanças legais e quantitativas da educação superior brasileira e até mesmo explorar questões qualitativas sem

perder de vista seu reflexo na atualidade desse setor de ensino, que se apresenta, de acordo com censo de 2019, caracterizado por pequenas instituições, ou seja, 79,6% das instituições são Faculdades. Juntas, elas atendem 19 % dos alunos. As universidades representam 7,6% das IES, atendendo, entretanto mais de 52,2% dos alunos.

## 2 A DIMENSÃO POLÍTICA E PARTIDÁRIA DA REFORMA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA

Toda produção de conhecimento com pretensões científicas, tomando o materialismo histórico e dialético como fundamento teórico-metodológico, revela que determinado objeto do conhecimento é indicador de processos – que são sinalizados por sua forma empírico-fenomênica – e cabe ao pesquisador identificá-los e significá-los relacionando-os a outros processos. Para o filósofo Karel Kosik, é factível ao homem conhecer a realidade através do estudo dos objetos e de suas determinações:

Ele os percebe sempre no horizonte de um determinado todo, na maioria das vezes não percebido explicitamente. Cada objeto percebido, observado ou elaborado pelo homem é parte de um todo, e precisamente este todo não percebido explicitamente é a luz que ilumina e revela o objeto singular, observado em sua singularidade e no seu significado (KOSIK, 1995, p. 31).

Até aqui foi apresentada a definição do objeto deste estudo através do levantamento de dados empíricos, descritos no capítulo anterior, sustentando a busca por suas determinações, de múltiplas naturezas, que se implicam e se condicionam mutuamente: a reforma da educação superior brasileira tem dimensões políticas, econômicas e pedagógicas. Serão analisados os aspectos transversais à reforma a fim de chegarmos a sua concretude: “O concreto é concreto porque é a síntese de múltiplas determinações, portanto a unidade da diversidade” (MARX, 2011b, p. 54).

Retomando a categoria totalidade, presente em Konder e em Karel Kosik, proponho considerar a dimensão política da reforma como elemento de intercessão entre totalidades mais abrangentes, como a economia mundial, com a totalidade mais específica que são as questões político-econômicas do Brasil, e mais específica ainda: a reforma da educação superior. Para Kosik: “totalidade significa realidade como um todo estruturado, dialético, no qual ou do qual um fato *qualquer* (classe de fatos, conjunto de fatos) pode vir a ser racionalmente compreendido” (KOSIK, 1995, p. 44). Para compreendermos a dimensão política da reforma da educação superior, será necessário analisar o contexto econômico e político-partidário do Brasil e suas relações com o mundo através de uma análise conceitual da globalização.

## 2.1 Os desafios políticos e ontológicos da globalização

A geopolítica do pós-Segunda Guerra Mundial, dividida entre os blocos capitalista e comunista, exigiu dos governos dos Estados nacionais iniciativas concretas de alinhamento político-econômico para reconstrução das regiões mais devastadas pela guerra e para prevenção de futuros conflitos. No plano global, a expansão do processo de acumulação capitalista pode ser caracterizada pelas criações de novas organizações multilaterais de Estados nacionais livres e pelas estratégias de ação política dos grandes setores econômicos empresariais com status de transnacionais.

Ao pesquisar as estratégias, táticas e articulações políticas do empresariado transnacional de 1918 a 1986, o cientista político uruguaio René Dreifuss apontou que as possibilidades de ação das classes dominantes capitalistas residiam na transnacionalização e no exercício de poder frente aos Estados nacionais impondo suas determinações econômicas. Para garantir as formas político-econômicas necessárias à acumulação capitalista:

Essas elites orgânicas – agentes coletivos e organizadores de ação estratégica transnacional, compreendendo milhares de empresários, profissionais liberais, acadêmicos, militares, dirigentes do alto escalão do governo e de empresas estatais, técnicos e administradores do aparelho estatal e alguns políticos – estruturaram-se fora do âmbito do aparelho de estado e das organizações partidárias convencionais. Mais ainda: as elites orgânicas “superaram” os partidos, tanto em capacidade estratégico-política quanto na profundidade das suas ações. Poderíamos dizer: *os partidos burgueses visam o governo: as elites orgânicas visam o Estado* (DREIFUSS, 1987, p. 266).

Esse também é o marco histórico da fundação de instituições políticas e militares internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU) em 1945 e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) em 1949; e instituições especializadas em desenvolvimento econômico dos Estados nacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) em 1944, o Grupo Banco Mundial (GBM) em 1944 e a Organização para Cooperação Econômica Europeia (OCEE), que fundada em 1948, deu lugar à criação da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) em 1961.

Já na década de setenta do século passado, com a crise do *welfare state*, nos países centrais do capitalismo – marcada por crise fiscal, recessão com baixa taxa de crescimento e altas taxas de inflação –, parte da burguesia internacional buscou novas estratégias de desenvolvimento que se configuraram tendo como protagonistas no plano teórico, político e econômico o neoliberalismo, que influenciou significativamente os bancos multilaterais de desenvolvimento de escala global, como os bancos ligados ao GBM, e de escala local, como o

Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

De acordo com o estudo sobre o Banco Mundial (BM)<sup>13</sup>, realizado pelo historiador João Márcio Mendes Pereira (2010), o banco opera desde 1946 exercendo diálogos e dando assistência técnica aos governos dos Estados nacionais e mantendo relações com corporações financeiras privadas. A partir das análises do volume dos empréstimos oferecidos pelo banco, Pereira conclui que do ponto de vista financeiro o banco é um ator econômico pequeno diante dos problemas mundiais e dos outros agentes financeiros, porém ele vem exercendo historicamente um papel intelectual e político promovendo ideias relativas ao desenvolvimento capitalista em atividades de pesquisa e assistência técnica aos governos. Portanto, podemos concebê-lo como uma instituição política cuja atuação se estende por além de questões puramente econômicas, pois exerce um forte papel político-ideológico (PEREIRA 2010, p. 473 - 477).

Tanto as instituições políticas e militares internacionais quanto as especializadas no desenvolvimento econômico dos Estados nacionais exercem funções político-ideológicas que atravessam os Estados nacionais promovendo um alinhamento aos imperativos capitalistas.

O processo de alinhamento entre diversos Estados-nação, seja no âmbito político, econômico ou cultural, teve, como marco fundamental, o triunfo do capitalismo na economia mundial com a dissolução da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e a implantação de políticas neoliberais no leste europeu nos anos 90. A ideologia neoliberal e o processo de globalização são inseparáveis.

Para o Historiador Perry Anderson, o neoliberalismo “Foi uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista de bem-estar” (ANDERSON, 1995, p.9). Permanecendo no plano teórico por décadas, as teorias neoliberais, de autores como Friedrich Hayek, Milton Friedman, Karl Poppers, Ludwig Von Mises, entre outros, passaram a influenciar os governos das nações capitalistas desenvolvidas abaladas pela crise dos anos 70. De acordo com a doutrina neoliberal, havia uma resposta à crise que conjugou baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação:

O remédio, então, era claro: manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas. A estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo. Para isso seria necessária uma disciplina orçamentária, com a contenção dos gastos com bem-estar, e a restauração da taxa “natural” de desemprego, ou seja, a criação de um exército de reserva de trabalho para quebrar os sindicatos. Ademais, reformas fiscais eram imprescindíveis, para incentivar os

---

<sup>13</sup> O Banco Mundial é parte integrante do Grupo Banco Mundial. Este é composto por sete instituições das quais duas – o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e a Associação Internacional de Desenvolvimento (AID) – compõem o Banco Mundial.

agentes econômicos. Em outras palavras, isso significava reduções de impostos sobre os rendimentos mais altos e sobre as rendas. Desta forma, uma nova e saudável desigualdade iria voltar a dinamizar as economias avançadas [...] (ANDERSON, 1995, p. 11).

Perry Anderson enfatiza que no fim dos anos 70 houve uma “virada à direita” na maioria dos países da OCDE em que os “remédios neoliberais” foram aplicados e ampliados, inclusive em países governados por partidos de corte social-democrata. A hegemonia neoliberal triunfou nos anos 80 na maioria dos países desenvolvidos. No balaço final do neoliberalismo, conforme Anderson, as taxas de inflação no conjunto dos países da OCDE caíram de 8,8% para 5,2% entre as décadas de 70 e 80 continuando a cair na década de 90; as taxas de lucro das indústrias aumentaram 4,7% nos anos 80 depois de caírem 4,2% na década anterior. Não obstante, as taxas de crescimento apresentaram uma curva decrescente, ou seja, foram mais baixas que nas décadas anteriores, pois a política neoliberal criou condições para inversão de investimentos de setores produtivos para os especulativos gerando lucro para os rentistas. Dessa maneira, o sucesso relativo do neoliberalismo nos países desenvolvidos pode ser compreendido pelo êxito da deflação, aumentos dos lucros empresariais e ainda pela contenção de greves e crescimento do desemprego.

Mesmo combinando baixo crescimento e aumento das desigualdades sociais, o neoliberalismo conseguiu êxitos eleitorais com programas pontuais de partidos mais “à direita”, e não apenas destes. A vitória do neoliberalismo como ideologia política hegemônica nas práticas econômicas não se manifesta apenas nos êxitos eleitorais de partidos declaradamente neoliberais: “A hegemonia neoliberal se expressa igualmente no comportamento de partidos e governos que formalmente se definem como seus opositores” (ANDERSON, 1995, p. 17, grifo meu).

A primeira experiência neoliberal, de fato, ocorreu no Chile dos anos 70, governado pelo ditador Augusto Pinochet. Em menos de três décadas, a desregulação da economia, repressão sindical, altos índices de desemprego, privatizações dos bens públicos, foram características que se tornaram força ideológica em escala mundial impulsionada por outro processo, a globalização econômica que pode ser entendida como mundialização do capital.

Para o economista francês François Chesnais, o marco da mundialização do capital, nova etapa de desenvolvimento do capitalismo mundial, teve como característica fundante “a transformação da economia internacional em economia mundial” (CHESNAIS, 1996, p. 52). Esse movimento histórico, correspondente à globalização, situa-se na transformação independente dos ciclos de internacionalização de capital mercantil, capital monetário e do

capital produtivo: produtor de valor e de mais-valia.

É a partir do movimento de transnacionalização do capital que ele se mundializa. Sem a necessidade de intervenção militar direta e sem domínio colonial, verificou-se a expansão da exploração econômica de mão de obra barata e de matérias-primas. Chesnais concorda com a hipótese na qual o ciclo de internacionalização das três modalidades de capital se dá de maneira independente, podendo assumir sentidos diferentes configurando formas particulares de internacionalização, podendo haver, inclusive, contradições nos interesses entre os diversos setores do capitalismo global. Isso não exclui as possibilidades de convergência de interesses e ligações entre tais setores.

Se por um lado as instituições financeiras se erguem como força independente, inclusive perante os Estados nacionais, por outro: “os grandes grupos do setor de manufaturas ou de serviços, a estreita imbricação entre as dimensões produtiva e financeira da mundialização do capital representa hoje um elemento inerente ao seu funcionamento cotidiano”. Ou seja, diversos setores econômicos foram pressionados a seguir em direção às operações financeiras. Grupos industriais passaram a operar como grupos financeiros de predominância industrial:

No tocante ao grande grupo industrial, já deve ser banida a ideia de que haveria uma separação estanque entre as operações direta ou indiretamente ligadas à valorização do capital na produção, de um lado, e de outro as operações dirigidas à obtenção de lucros de tipo puramente financeiro. No entanto, permanece a distinção essencial, que separa o capital produtivo, engajado em um movimento de valorização do capital onde é central a maximização da produtividade do trabalho, e o capital dinheiro, remunerado pelos juros, aos quais se somam atualmente todo tipo de lucros financeiros ligados ao movimento do capital monetário (CHESNAIS, 1996, p. 275).

Chesnais recorta a história do capitalismo financeiro em três fases, compreendendo que cada uma representa mudanças nas configurações do capitalismo mundial. Aponta como primeira fase o período imperialista de 1880-1913, “cujas características foram iluminadas pelos grandes teóricos do imperialismo”; a segunda fase destacada é a dos “trinta anos gloriosos do pós-segunda guerra mundial” e a terceira é a fase da “mundialização do capital” que corresponde à globalização e ao neoliberalismo (CHESNAIS, 1996, p. 14).

Lenin, em 1916, reforçara o entendimento de que a concentração da produção em monopólios cartelizados se relaciona continuamente com a formação de oligarquias financeiras: “Concentração da produção; monopólios resultantes delas; fusão ou junção dos bancos com a indústria: tal é a história do aparecimento do capital financeiro e do conteúdo desse conceito” (LENNIN, 2012, p. 75). No capitalismo financeiro, do final do século XIX e início do XX, a exportação de outros capitais além de mercadorias foi fator decisivo para o desenvolvimento

capitalista em que o livre mercado foi substituído por monopólios que dividiram o mundo entre si tendo como subsidiário todo um aparelhamento Estatal. Até então, a expansão do capital financeiro dominante dependia do estreitamento das burguesias nacionais com seus respectivos Estados nacionais e de seus aparelhos de Estado que garantiam o controle sobre a produção. Já na mundialização do capital, a gestão da expansão financeira, mercantil e produtiva apresentam possibilidades de se tornar transnacional, operando com total liberdade através de instituições próprias, em países que lhes parecerem convenientes, se sobrepondo a determinados Estados nacionais, podendo deixar marginalizados países onde o capital não encontra atrativos.

Chesnais, autor de *A Mundialização do Capital*, elaborou doze teses sobre esta categoria. Ao analisar a globalização por um viés estritamente econômico, prefere a expressão *mundialização do capital* à *globalização da economia*, pois, segundo ele, o termo inglês *globalisation* assumiu um sentido específico nas *business schools* estadunidenses dos anos 80 do século passado denotando: “o espaço internacionalizado de valorização do capital cujos contornos preciosos dependerão do tipo de operação industrial ou financeira, bem como das conjunturas econômicas e das situações políticas, em um momento determinado” (CHESNAIS, 2005, p. 17). Portanto, essa designação terminológica indica as perspectivas de agentes econômicos específicos, uma perspectiva de classe.

A segunda tese é que o Estado Nacional exerce funções fundamentais nesse processo marcado por determinações, que além de econômicas, são políticas: liberalização, desregulamentação e privatização. A mundialização não foi um movimento isolado do capital: “Sem a ajuda ativa dos Estados, as empresas transnacionais (ETNs) e os investidores financeiros institucionais não teriam alcançado as posições dominantes que hoje possuem, nem delas se manteriam tão comodamente” (CHESNAIS, 2005, p. 18). As ações de dirigentes políticos podem facilitar ou frear as exigências de privatizações, liberalização e desregulamentação da economia.

A terceira tese relaciona a categoria *totalidade* com o processo de globalização. Neste, o capital assume características diversas em um sistema de relações entre Estados e classes sociais. Em um primeiro plano de totalidade sistêmica temos relações entre Estados com relações de dominação e dependência; no outro plano, temos as articulações das classes sociais que modificam as relações políticas das classes dirigentes dos países capitalistas (CHESNAIS, 2005, p. 19-20).

Nas teses 4 e 5, respectivamente, Chesnais discorre sobre a preponderância do capital financeiro destinado às aplicações sem sair da esfera financeira e sobre os ganhos dos setores produtivos que não são reinvestidos na produção. Essa concentração de capital nas mãos de

instituições financeiras e acionistas afeta o nível de investimento, comandando o emprego e o crescimento. Tal dominação financeira produziu novas relações de poder no interior das empresas. Na tese 6, é esclarecido que o *poder gerencial* é exercido por executivos que, diferentes do gerente-industrial, têm suas maiores preocupações no mercado financeiro e são delegados dos proprietários-acionistas importando os valores do mercado financeiro para setores produtivos. Ainda assim, na tese 7, pontua que os grupos industriais são mais importantes do que nunca, pois:

A organização das atividades de valorização do capital na indústria, nos serviços, no setor energético e na grande agricultura repousa sobre os grupos industriais. É deles que dependem tanto a existência material da sociedade nas quais a atividade camponesa e o artesanato foram quase completamente destruídos, quanto a extração de mais-valia destinada a passar principalmente às mãos dos rentistas (CHESNAIS, 2005, p. 23).

As crescentes exigências de remuneração dos rentistas donos de capital financeiro estão ligadas à tendência de intensificação da exploração do trabalho.

Na tese 8, é esclarecido que um terço das operações no comércio mundial são concentradas em transações de empresas transnacionais, que têm capacidade de derrotar a concorrência e se impor devido à alta concentração de capital. O chamado “mercado” e a livre concorrência se perdem na tendência à concentração de capital industrial e financeiro nas mãos de grupos monopolistas transnacionais.

Na tese 9, a consolidação de uma “ordem institucional internacional” aparece como marco fundamental às possibilidades de tratados internacionais que favoreçam a ação de empreendimentos das empresas capitalistas. Os exemplos mais significativos citados por Chesnais são: o Consenso de Washington<sup>14</sup> e a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA)<sup>15</sup>. Para Chesnais:

Os ditos países em desenvolvimento, como aqueles que ainda possuíam um sistema econômico e social ordenado em torno da propriedade estatal, foram obrigados a aceitarem a nova ordem da liberalização e da desregulamentação. A mundialização do capital anunciou o fim das experiências de desenvolvimento autocentradas, repousando sobre graus, por certo limitados, de reafirmação da soberania política e econômica os quais tinham sido obtidos quando da descolonização e das guerras de liberação nacionais do período 1945 – 1973. O fim do desenvolvimento autocentrado se deu em várias etapas e com a ajuda de muitos mecanismos combinados, dentre os quais a dívida e as formas de reprodução do endividamento tiveram um papel decisivo (CHESNAIS, 2005, p. 25).

<sup>14</sup> Série de recomendações articuladas no ano de 1989, por economistas de instituições financeiras situadas em Washington D.C., que visavam, basicamente, aplicação de medidas neoliberais para os países da América Latina.

<sup>15</sup> Proposta, articulada pelo governo Bush, em 1994, que visava a implantação de uma área de livre-comércio entre todos os países do continente americano.

Essa nova “ordem institucional internacional” tem grandes possibilidades de exercício de poder, controlando atividades econômicas dos Estados nacionais impondo políticas de ajuste fiscal, privatizações e abandono de medidas protecionistas gerando processos de desindustrialização. Todo esse poder desconhece projetos de país e de desenvolvimento sustentado e intensifica as diferenciações das situações entre continentes e entre países. Esse é o ponto defendido na tese 10, as oportunidades forjadas na “ordem institucional internacional” favorecem ao capital altamente concentrado. As aplicações financeiras buscam um mercado financeiro emergente que está disponível em uma lista limitada de países e os investimentos de grupos industriais dos países avançados buscam nos países “em desenvolvimento” explorar matérias-primas, um mercado interno consumidor e mão de obra barata. Portanto, o interesse do capital é seletivo.

Na décima primeira tese é feito um balanço do neoliberalismo. Na economia global, verificou-se que o crescimento anual da renda *per capita* era em torno de 4% entre 1960 e 1973, 2,4% entre 1973 e 1980 e 1,2% entre 1980 e 1993, não mais aumentando significativamente. Já o crescimento econômico mundial era superior a 7% entre 1963 e 1973, 3% entre 1973 e 1990, e 2% entre 1990 e 1999 (CHESNAIS, 2005, p. 28). Ou seja, os dados econômicos mais gerais do período em que o neoliberalismo se tornara hegemônico, além de ocultarem as desigualdades de distribuição de riquezas, apontam para baixos níveis de crescimento.

Na última tese sobre a mundialização do capital é apontado o predomínio da economia sobre todas as esferas da vida social e nos é lançada a seguinte pergunta: “pode haver ditadura dos mercados sem ditadura no sentido amplo?” ((CHESNAIS, 2005, p. 29).

A análise de François Chesnais, que acaba de ser exposta, tem grande valor elucidativo para qualquer estudo sobre a globalização. Desvendando questões econômicas complexas de forma didática, ele nos dá algumas chaves para a compreensão do processo de globalização e do neoliberalismo aos quais não se pode negar uma dimensão política que envolve os Estados nacionais.

Em uma análise crítica, a historiadora marxista Virgínia Fontes salienta que a categoria *mundialização do capital*, desenvolvida por François Chesnais, tira a centralidade de conceitos fundamentais como capitalismo e imperialismo; não obstante, destaca que a mundialização do capital: “Procura dar conta do duplo fenômeno (globalização e neoliberalismo), com viés fortemente crítico, associado à expansão de certo tipo de capitalismo (financeirizado), a um certo tipo de política e ideologia (neoliberal)” (FONTES, 2012, p. 154).

O duplo fenômeno supracitado indica um desenvolvimento paralelo com pontos

transversais. Desse modo, a indistinção do desenvolvimento das políticas neoliberais e da globalização incorre em uma certeza: se, por um lado, o neoliberalismo pode ser concebido como uma corrente ideológica que implica em determinadas ações políticas para o campo econômico e social, configurando-se, desse modo, em uma possibilidade de escolha política, por outro lado, a globalização se mostrou inexorável aos países capitalistas.

Conceito de difícil definição, a globalização pode ser concebida, *a priori*, como um fenômeno cultural, social e político, portanto, não se restringe ao campo econômico ao qual as novas tecnologias digitais e robóticas promovem a automação da produção, troca de dados em tempo real, encurtamento de distâncias, economizam tempo e dinheiro dinamizando todo movimento da produção, circulação, distribuição e consumo de mercadorias. Sendo impreciso, o conceito de globalização pode conter divergências na sua construção indicando polissemia e ambiguidade. Entretanto, existem questões em que há consenso na sua definição e construção teórica nas quais o termo, mesmo apresentando lacunas, pode ser definido com rigor. É o que assevera a economista Helena Maria Martins Lastres (1997), em estudo divulgado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que encontra seis pontos de consenso na construção da globalização como conceito.

Primeiramente, observa Lastres, podemos conceber a globalização como um sistema global com interligação de sociedades nacionais, caracterizadas economicamente pela internacionalização de capitais. O segundo aspecto consensual é que essas sociedades têm sua economia minimamente internacionalizada agregando aspectos tecnológicos, organizacionais, políticos, comerciais, financeiros, institucionais, culturais, sociais e etc., que redefinem a organização espacial das atividades econômicas e hierarquizam seus centros decisórios. O terceiro é a existência de fenômenos inseparáveis do processo de globalização: o crescente movimento de desregulamentação dos mercados e um novo paradigma técnico-econômico das tecnologias de informação que afeta de forma desigual a economia mundial. Outros dois aspectos, aparentemente contraditórios, são fundamentais à globalização: a homogeneidade da sociedade de consumo e a diversidade da variedade de micromercados nacionais, étnicos, estratos sociais e etc. A quinta característica é que o “sistema-mundo” influencia o desenvolvimento e o subdesenvolvimento das sociedades nacionais. Nesse ponto, Lastres destaca três linhas interpretativas:

- (i) aqueles que veem a globalização como um processo que amplia as diferenças dos atores e espaços envolvidos; (ii) aqueles que ou não dão atenção a tal fato, ou o colocam como algo relativamente neutro; e (iii) os demais, que defendem a tese de que tal processo trará benefícios para todos e, em particular, para aqueles menos desenvolvidos (LASTRES, 1997, p. 14).

A última característica apontada é a necessidade de ressignificar o papel do Estado na economia mundial. Nesse ponto, há autores contra e a favor ao argumento segundo o qual os espaços dos projetos nacionais foram reduzidos, ou até mesmo anulados (LASTRES, 1997, p. 15-17).

A maior parte das economias nacionais internacionalizou-se, tais economias passaram a integrar a economia mundial pautada pelos imperativos capitalistas de concorrência, maximização dos lucros e relações sociais de produção reduzidas à relação capital e trabalho. Desse modo, o mercado mundial passou a interferir – inclusive por meio de agências transnacionais e multilaterais que promovem investimentos e estudos para dinamizar e promover o desenvolvimento – nas decisões dos governos dos Estados nacionais e de seus entes federativos.

Nos estudos de Fernando Henrique Cardoso, o termo “internacionalização dos mercados” é recorrente. Na década de 60 já falava na necessidade de um modelo de desenvolvimento com inserção do Brasil no mercado mundial (CARDOSO; FALETTO, 1977). No ano 2000, o então presidente, em entrevista concedida aos jornalistas Reinaldo Azevedo, Jorge Caldeira e Luiz Felipe D’Avila, diferenciou o movimento de globalização de outras formas de internacionalização da economia:

O que é essa globalização de que se falam tanto? Não se trata apenas de ter a produção industrial dispersa no mundo. Isso o imperialismo já assegurava, com o desenvolvimento de certos setores da indústria na periferia do sistema. O fenômeno que interessa é o de uma modificação tecnoburocrática, que terminou com a diferença de tempo e espaço [...]. Estamos entrando agora na era pós-imperialista. O que não quer dizer que não haja predomínio de uma nação. Mas o predomínio dos Estados Unidos não se dá por meio do Estado. O imperialismo é o Estado, a ordem política usada como ponta de lança do mercado. Agora, o mercado está dispensando o Estado. Na ordem global atual os governos têm peso muito menor na história, o que inclui o governo americano. É uma nova etapa (CARDOSO, 2010a, p. 147).

Segundo o entendimento do ex-presidente, há uma nova forma de capitalismo global que suprime as antigas formas de relações com o espaço geográfico nas quais determinado Estado intervinha diretamente em outros Estados para garantir a acumulação capitalista das classes dominantes internas. Na era da globalização, o mercado dá conta de instituir uma ordem capitalista que não se resume ao predomínio de uma nação sobre as outras, pois as operações capitalistas se dão livremente, sem as amarras da necessidade de intervenção direta dos Estados nacionais. Antes, no ano de 1998, em entrevista a Roberto Pompeu de Toledo, asseverou que não caberia a ele, como governo, apoiar ou não a globalização: “Imaginar que o governo é a favor da globalização, ou que a apoio, é idiota. Trata-se de um fato real, da estrutura do sistema

produtivo. A globalização não é algo pra ser contra ou a favor. Ela existe, simplesmente” (CARDOSO, 2010a, p. 143).

Na análise do sociólogo Octaviano Ianni, que tem diversos estudos sobre o tema, a construção de um espaço mundial interligado por meio da economia, comunicação e cultura faz emergir novas necessidades epistemológicas: “A sociedade global apresenta desafios empíricos metodológicos, ou históricos e teóricos que exigem novos conceitos, outras categorias diferentes de interpretação”. Esse novo objeto das ciências sociais demanda novas perspectivas de análise:

O conhecimento acumulado sobre a sociedade nacional não é suficiente para esclarecer as configurações e os movimentos de uma realidade que já é sempre internacional, multinacional, transnacional, mundial ou propriamente global. É obvio que a sociedade nacional continua a ter vigência, com seu território, sua população, seu mercado, sua moeda, seu hino, sua bandeira, seu governo, sua constituição, sua cultura, sua religião, sua história, e demais formas de organização social e técnica do trabalho, façanhas, heróis, santos, monumentos, ruínas. Ela constitui o cenário no qual seus membros movimentam-se, vivem, trabalham, lutam, pensam, fabulam, morrem. Tanto assim que subsistem e ressurgem nacionalismos, provincianismos, regionalismos, etnicismos, fundamentalismos e identidades em muitos lugares, nos diversos quadrantes do mundo. Mas a sociedade nacional não dá conta, nem empírica nem metodologicamente, nem histórica ou teoricamente, de toda a realidade na qual se inserem indivíduos e classes, nações e nacionalidades, culturas e civilizações (IANNI, 2000, p. 237).

Destarte, a sociedade global, da qual fala Ianni, necessitou de uma ordem interpretativa própria com categorias, conceitos e nexos conjecturais que identifiquem o fenômeno a ser estudado. O exame da mundialização do capital, o uso da globalização como conceito, do neoliberalismo como perspectiva político-econômica que influencia ações estatais e programas de governo, inclusive os que não se autointitulam neoliberais, são de grande valor para a análise das tomadas de decisão dos governos de Fernando Henrique Cardoso e de Luiz Inácio Lula da Silva. Porém, inobstante às formidáveis contribuições desse referencial teórico, algumas ponderações devem ser feitas.

Para Ianni, o Estado-nação foi suplantado por uma nova ordem mundial, entrando em declínio como realidade e como conceito em que local e o global “são totalidades bastantes articuladas, cada uma a seu modo, mas reciprocamente referidas sendo que a global tende a subsumir formal ou realmente o nacional” (IANNI, 2000, p. 256). E, para Fernando Henrique Cardoso, o mercado (*locus amoenus* das operações capitalistas) não necessita, ou necessita menos, do Estado nacional para se impor.

O entendimento de que uma nova ordem mundial foi estabelecida com os fenômenos culturais, sociais, políticos, econômicos e tecnológicos, típicos da globalização e das políticas neoliberais, fundando uma sociedade que supera as barreiras nacionais através de uma rede

global interligada, não sustenta a tese do declínio do Estado nacional. Este, além de ainda ser o principal campo de disputas políticas, é princípio de inteligibilidade das lutas de classe. É através do Estado e do estudo de suas instituições, de suas relações com outras instituições, das suas formalizações, dos programas de governo e da efetivação de políticas públicas que o pesquisador tem as fontes que revelam as ações dos sujeitos políticos de classe que disputam os governos, seus cargos e o controle ao acesso ao fundo público. É através do Estado nacional real que as classes se articulam e estabelecem relações de poder. Portanto, há aqui uma posição crítica às concepções de Cardoso e Ianni sobre os papéis do Estado nacional no contexto da globalização.

## 2.2 O Estado nacional: políticas de governo

Como foi pontuado anteriormente, é no estudo do Estado nacional e do seu sistema político institucional que os interesses de classe podem ser desvelados. É em seu sistema político que se encontram as grandes possibilidades de lutas, sejam elas por democracia e equidade ou pelo crescimento econômico e aumento de lucros que favorecem determinadas classes.

Não é novidade que o alcance econômico do capital se estende para além de fronteiras nacionais, contudo, são nas engrenagens do Estado nacional e em sua territorialidade que se dão as contradições de classe inerentes ao modo de produção capitalista e se estabelecem as principais relações de poder.

A hipótese levantada pela cientista política estadunidense Ellen Wood contribui para o entendimento que discorda da obsolescência do Estado ante à expansão da economia capitalista globalizada:

Mas nenhuma organização multinacional chegou perto de assumir as suas funções essenciais na manutenção do sistema de propriedade e da ordem social, muito menos a função de coerção que está nas bases das outras. Não existe forma concebível de governança global capaz de oferecer o tipo de regularidade diária das condições de acumulação de que o capital necessita. O mundo hoje é, mais do que nunca um mundo de Estados-nação. **A forma política da globalização é, mais uma vez, não um estado global, mas um sistema global de múltiplos Estados locais, estruturados numa relação complexa de dominação e subordinação** (WOOD, 2014, p. 27, grifo meu).

O Estado é garantidor das ordens mais cotidianas da vida moderna na qual não são só as classes trabalhadoras e as classes mais carentes dependem de sua assistência:

[...]o capital precisa do Estado para manter a ordem e garantir as condições de acumulação, e, independentemente do que tenham a dizer os comentadores a respeito do declínio da nação-Estado, não há evidência de que o capital global tenha encontrado um instrumento mais eficaz (WOOD, 2017, p. 8).

As relações entre o Estado nacional brasileiro e todo complexo político-econômico global só podem ser compreendidas a partir de análises das políticas de governo.

### 2.2.1 “Esqueçam o que escrevi”: Fernando Henrique Cardoso, da academia à política

Sociólogo reconhecido dentro e fora do meio acadêmico, Fernando Henrique Cardoso trilhou seus caminhos dentro de universidades e da vida política. Além de professor da Universidade de São Paulo (USP), uma das mais importantes da América Latina – onde foi aposentado compulsoriamente, em 1969, pelo Ato Institucional nº 5 –, lecionou em universidades estadunidenses e europeias, foi um dos fundadores do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), e tendo mais de uma centena de publicações entre livros, artigos na grande mídia e artigos acadêmicos, em 2013, tornou-se membro imortal da Academia Brasileira de Letras. Como político, na década de 1980 tornou-se líder do *Partido do Movimento Democrático Brasileiro* (PMDB) no senado até 1988, ano em que ajudou a fundar o PSDB. Assumiu diversos cargos políticos: foi senador da república entre 1983 e 1992, foi Ministro das Relações Exteriores (1992 – 1993) e Ministro da Fazenda (1993-1994) durante o governo de Itamar Franco. Elegeu-se presidente da república em 1994, cumprindo mandato presidencial entre 1º de janeiro de 1995 a 1º de janeiro de 2003 (FUNDAÇÃO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO, s.d.).

Seu livro de maior impacto dentro das ciências sociais, *Dependência e Desenvolvimento na América Latina*, foi escrito junto com o sociólogo chileno Enzo Faletto entre os anos de 1966 e 1967. Este ensaio de interpretação sociológica buscou entender as condições políticas e sociais dos países da América Latina associadas às possibilidades de estagnação e desenvolvimento econômico de cada país, respeitando a individualidade dos processos históricos de cada um. No livro são oferecidas algumas possibilidades interpretativas sobre desenvolvimento e dependência cujo elemento central é a inserção das economias dependentes no cenário econômico mundial (CARDOSO; FALETTO, 1997). Esse tema, recorrente em artigos científicos publicados por Cardoso, é central também em seu programa de governo de

1994.

A inserção da economia brasileira no plano global foi a grande aposta de Fernando Henrique Cardoso. Como sociólogo, já observara que a chave para compreensão das economias da América Latina requeria uma análise da internacionalização do mercado interno de cada país de economia dependente. Como político e candidato à presidência da república, definiu sua proposta de um novo modelo de desenvolvimento envolvendo modos de inserção na economia internacional caracterizada pela “internacionalização dos processos de produção e comercialização” (CARDOSO, 1994, p. 3). No documento *Mãos à Obra Brasil*, seu programa de governo de 1994, foi proposto a redefinição do modelo de desenvolvimento pautado na proteção da industrialização que, de acordo com o documento, demonstrava seu esgotamento. O Estado passaria a atuar como agência coordenadora de investimentos e como instância mediadora dos interesses privados com os objetivos estratégicos do país (CARDOSO, 1994, p. 2-9).

No que diz respeito à especificidade da educação superior, o documento supracitado previu uma *revolução administrativa* a serviço de uma *administração mais racional* que contemplaria a autonomia das universidades, mas que “condicione o montante das verbas que recebem a uma avaliação de desempenho e, especialmente, ao número de alunos que efetivamente formam, às pesquisas que realizam e aos serviços que prestam”. A perspectiva de administração pública para as universidades já visava uma racionalização de gastos ligada à produtividade. Quanto ao setor privado, foram oferecidas possibilidades de financiamento público, mas submetidas a um sistema avaliativo (CARDOSO, 1994, p. 50-54).

De modo geral, as propostas de governo de Fernando Henrique Cardoso associavam temas como: reforma do Estado e parcerias Estado/sociedade com esse novo projeto de desenvolvimento pautado na inserção do Brasil na economia mundial, sugerindo parcerias público privadas, abertura da economia ao mercado externo e privatizações.

Ao romper com os resquícios do histórico desenvolvimentismo brasileiro – baseado, principalmente, na proteção da industrialização nacional – a modernização da economia deveria ter no Estado, com função reguladora, as condições básicas de estabilidade para atrair capitais estrangeiros buscando:

[...] um **modelo de participação ativa na vida internacional**, de abertura para o mundo, que conduza o Brasil a procurar no sistema internacional oportunidades para a realização dos interesses nacionais e, fundamentalmente, **um modelo de justiça social onde o direito à vida com dignidade seja garantido** (CARDOSO, 1994, p. 4).

Contraditando a frase "esqueçam o que eu escrevi" – frase que lhe atribuíram em 1993 e que nega ter dito desde então <sup>16</sup>– podemos encontrar diversos elementos de interseção entre a produção sociológica de Fernando Henrique Cardoso e suas propostas de governo. Autor de uma obra coesa, e nem por isso imune a erros, não apresenta grandes rupturas em sua produção acadêmica e não nega o que escreveu: “Não sinto necessidade de esquecer nada que escrevi. A maioria dos que gostariam que eu tivesse querido esquecer o que pensava nunca ouviu ou leu o que disse ou escrevi” (CARDOSO, 2010a, p. 13).

Cardoso se dedicou a estudar, entre outros temas, a integração dos países latino-americanos na ordem global através da análise das relações entre economia, política e sociedade, investigando as possibilidades de desenvolvimento e de estagnação econômica desses países. É esse o cerne do livro escrito com Faletto. Mais de uma década após a primeira publicação do livro, os autores esclarecem:

Opomo-nos a tradição acadêmica que concebia a dominação e as relações socioculturais como “dimensões”, analiticamente independentes entre si, e um conjunto independente da economia, como se cada uma delas correspondessem a esferas separadas da realidade. Neste sentido, acentuamos a natureza sócio-política das relações econômicas de produção, seguindo, portanto, a tradição do século XIX de tratar economia e política (CARDOSO; FALETTO, 2008, p. 11).

Segundo os autores, a dependência e o desenvolvimento também têm uma dimensão política e de classe, em que as sociedades dos países latino-americanos foram desenvolvidas como reflexo da expansão do capitalismo europeu e estadunidense, mas também guardam as características comuns do capitalismo. Com isso, as relações entre forças externas e internas não se resumem à exploração e coerção externa, existem também convergências nos interesses das classes dominantes locais com as internacionais:

O que afirmamos simplesmente significa que o sistema de dominação reaparece como uma força “interna”, através das práticas sociais de grupos e classes locais que tentam reforçar interesses estrangeiros, não propriamente porque são estrangeiros, mas porque podem coincidir com os valores e interesses que pretensamente pertencem àqueles grupos (CARDOSO; FALETTO, 2008, p. 12).

Nesse sentido, a dependência dá-se no campo das inter-relações de classes, tanto dentro do Estado nacional quanto a nível internacional. Por isso, no livro que escreveram juntos, os autores analisaram as situações de dependência dos diversos países latino-americanos em suas particularidades, propondo uma análise integrada do capitalismo dependente em que a dimensão política assume centralidade em substituição às questões estritamente econômicas.

---

<sup>16</sup> A frase “esqueçam o eu escrevi” foi atribuída, pelo jornal Folha de São Paulo, a Fernando Henrique Cardoso, em reunião com empresários no ano de 1993 (FOLHA DE SÃO PAULO, 1996).

Os tipos de vinculação das economias nacionais da periferia do capitalismo com o processo de expansão do sistema capitalista global tiveram diversos momentos de desenvolvimento que implicam em subordinação e interação. Para Cardoso, os padrões de dependência e desenvolvimento não podem ser desvinculados dos processos de expansão do modo de produção capitalista, portanto, das condições político-sociais necessárias para seu funcionamento.

Para uma análise integrada do desenvolvimento do capitalismo dependente seria preciso compreender o comportamento das classes sociais em suas lutas e alianças pelas quais os grupos sociais locais participam do processo produtivo e definem a forma de controle institucional dando sustentação ao poder político de cada Estado-nação. Desenvolvimento e dependência são as principais categorias discutidas e foi a partir delas que desenvolveu suas teorias e práticas políticas para a realização da integração da economia brasileira ao mercado mundial.

Ainda tratando do livro *Dependência e Desenvolvimento na América Latina*, são apontadas as diferentes situações do que os autores chamam de “expansão para fora”, ou seja, os modos em que as formações nacionais das antigas colônias se integraram na divisão internacional do trabalho. No caso do Brasil, essa integração inicia-se com os interesses do setor agroexportador no século XIX, passando por um momento de transição nos anos vinte do século passado em que:

A antiga aliança oligárquico-capitalista, que expressava os interesses regionais dos setores exportadores, foi substituída por uma política centralista que, embora respeitando os interesses locais agro-exportadores, formava, ao mesmo tempo, uma base econômica urbana suficiente para permitir o surgimento de uma burguesia industrial e mercantil, em função da qual se diferenciavam socialmente, por outro lado, os setores da nova classe média e os setores operários-populares (CARDOSO; FALLETO, 1997, p. 67).

Com a crise da dominação oligárquica, o controle nacional do sistema produtivo foi tomado pelo Estado varguista, que desenvolveu políticas de consolidação do mercado interno e de industrialização através de políticas (chamadas de) populistas. O Estado foi o instrumento propulsor da industrialização criando empresas públicas, autárquicas e paraestatais manobrando não só as políticas industriais, mas também as classes trabalhadoras:

No Brasil o populismo aparece como elo através do qual se vinculam as massas urbanas organizadas pela industrialização – ou expulsas do setor agrário como consequência de suas transformações ou de sua deterioração – ao novo esquema de poder; e converter-se-á na política de massas, que tratará de impulsionar a manutenção de um esquema de participação política relativamente limitado e baseado principalmente em uma débil estrutura sindical que não afetou as massas rurais nem o conjunto do setor popular urbano (CARDOSO; FALLETO, 1997, p. 103).

Grupos contraditórios sustentavam o desenvolvimento brasileiro impulsionado pelo

Estado. Getúlio Vargas representou uma aliança política que unia setores econômicos modernos e possibilidades de incorporação das massas urbanas:

A liderança populista pode ser também do tipo empresarial e, em consequência, o Estado aparece não só como patrão, mas, visto da perspectiva das massas, até como um bom patrão; as reivindicações populares são relativamente débeis ao nível econômico e, portanto, podem ser atendidas, e ao nível político [...] coincidem com os interesses dos grupos que chegaram ao poder [...] (CARDOSO; FALLETO, 1997, p. 10).

Na etapa de *expansão para fora*, de base econômica agroexportadora, não tivemos, no Brasil, uma classe empresarial forte e homogênea o suficiente para desenvolver a indústria e formar uma massa de trabalhadores urbanos organizados. A industrialização só adquiriu viabilidade quando os grupos agroexportadores perderam o controle do aparato estatal. Logo, para Cardoso e Faletto, o desenvolvimento interno de base industrial não pode ser explicado como uma simples consequência da expansão industrial dos países desenvolvidos, mas sim como o reordenamento das forças sociais internas aparelhadas no Estado.

A industrialização dos países periféricos determina a necessidade de um tipo de desenvolvimento e integração com o mercado internacional distinto da economia agroexportadora. Se, por um lado, não se pode explicar a industrialização latino-americana apenas como uma consequência da expansão do capital externo, sem o investimento de empresas e capitais estrangeiros tampouco seria possível:

A vinculação das economias periféricas ao mercado internacional se dá sob esse novo modelo, pelo estabelecimento de laços entre o centro e a periferia que não limitam apenas, como antes, ao sistema de importação-exportações; agora as ligações se dão também através de investimentos industriais diretos feitos pelas economias centrais nos novos mercados nacionais (CARDOSO; FALLETO, 1997, p. 125)

Fernando Henrique Cardoso ponderou os limites de uma economia pautada no Estado intervencionista e em uma política (que chamaram de) populista, devido às contradições entre os interesses de classes. O Estado intervencionista e as políticas trabalhistas garantidoras de renda para os trabalhadores urbanos seriam incompatíveis com a ampliação da base econômica industrial e com as pressões dos capitais estrangeiros contra o Estado empresário exigindo uma nova forma de dependência.

Em artigo publicado em 1973, apontou as formas distintas do processo de crescimento econômico brasileiro, a partir da década de cinquenta, nem todas sucessivas, mas sempre pautadas em um determinado tipo de política de desenvolvimento. A primeira, foi a chamada de *industrialização substitutiva de importações*, em que a economia foi alavancada por políticas de governo que implantaram uma indústria local que fabricava produtos de consumo duráveis

antes importados. Tais políticas eram fomentadas pelo Estado, com medidas protecionistas, viabilizando a transferência de capitais do setor agroexportador para os setores produtivos ligados ao mercado interno. Esse processo acelerou a urbanização e o processo migratório do campo para as cidades, marginalizando as populações que se mantiveram rurais. As variações dos ganhos salariais dos trabalhadores urbanos ligavam-se diretamente às questões políticas:

Embora não se disponha de dados comparáveis sobre a distribuição da renda antes de 1960, a evolução do salário mínimo real permite sustentar a hipótese. Mais ainda, os momentos de maior crescimento dos salários mínimos industriais vão dar-se precisamente nas conjunturas políticas em que, na luta pelo controle do poder, algum setor das classes dominantes fez apelo ao apoio das massas e selou sua aliança com acordos salariais mais favoráveis a elas (notadamente no caso de Getúlio Vargas em 1952 e em 1954, bem como João Goulart em 1964). Este estilo de aliança política - chamada pela sociologia latino-americana como "política populista" - explica porque, apesar da debilidade já referida das pressões trabalhistas, no plano político a presença e, às vezes, a pressão das massas urbanas pode tornar-se importante e pode levar a conter, momentaneamente, a tendência à exacerbação da exploração da mão-de-obra não qualificada que prevalece em economias que funcionam em condições de abundâncias de mão-de-obra (CARDOSO, 1973, p. 25).

A outra forma de desenvolvimento da economia brasileira foi chamada de *industrialização restritiva ou excludente*, cuja base era a produção de bens de consumo, bens de produção e no consumo destes. Esse modelo, desenvolvido no Brasil por Juscelino Kubitschek, modificou o modo de relação das economias periféricas que passaram a receber investimentos externos das economias centrais nos setores secundários e terciários da economia; processo que Cardoso chamara de *internacionalização do mercado interno*.

A política de governo pautada na abertura do mercado aos capitais estrangeiros para produção de bens de consumo, típicos da sociedade de consumo, ocorreria sem que houvesse uma política de redistribuição de renda e incorporação das massas rurais ao desenvolvimento econômico do país, amentando ainda mais as desigualdades sociais. O mercado de consumo capaz de absorver a produção de bens de consumo se restringia a uma classe de renda mais alta, por isso essa forma de desenvolvimento é chamada por Cardoso de *industrialização excludente*. Mesmo com expansão dos empregos urbanos, o caráter excludente e restritivo dessa forma de industrialização seguiu a pauta da concentração de renda e público consumidor limitado, mas apto a absorver “novos produtos, novas linhas e modelos” (CARDOSO, 1973, p. 30).

A terceira forma de desenvolvimento foi a dinamização econômica por meio de exportação de produtos semimanufaturados e de produtos de consumo popular. A mola propulsora do desenvolvimento ainda continuou sendo a expansão da industrialização. Controle salarial, incentivos estatais e a alta capacidade financeira deram condições para que grandes empresas (públicas e estatais) operassem em posição privilegiada. Isso foi possível com o

deslocamento dos setores populares do centro decisório do Estado pela política autoritária da ditadura cívico-militar que, para Cardoso:

[...] com alguma licença de expressão se poderia chamar de nacional-autoritarismo e de "liberal"-imperialismo, marcam os episódios das lutas palacianas e ministeriais que se vêm desenrolando no país. Naturalmente, ambas as tendências têm a uni-las (apesar das discrepâncias) o inimigo comum: a participação popular e a ameaça populista (de resto muito tênues como possibilidades reais a curto prazo) (CARDOSO, 1973, p. 34).

O sociólogo Cardoso preocupava-se em relacionar o desenvolvimento da economia brasileira com determinado tipo de integração do mercado interno ao mercado mundial e com os arranjos de classe que sustentaram determinado paradigma político-econômico.

Apontando os limites das formas políticas populistas e autoritárias, baseadas em modelos de desenvolvimento autocentrado, no Brasil e na América Latina, buscou encontrar possibilidades de formas de integração alternativas para o crescimento econômico de países em situação de dependência. Em suas publicações, comunicava o progresso dos modelos brasileiros de desenvolvimento dependente, e logo considerou a chegada de uma nova possibilidade de internacionalização do mercado interno:

Naquela época, nem sequer a noção de empresas multinacionais era de uso corrente. Eram chamadas de trustes, pois a expressão "empresa multinacional" só foi cunhada por Raymond Vernon em 1971. Que dizer, então, da globalização? Na época não sabíamos nada sobre ela. Não obstante, era dos primórdios da globalização que tratávamos, usando outra expressão (internacionalização do mercado). Mostramos, inclusive, que o capital externo necessitava da expansão do mercado interno na medida em que investia para produzir bens industriais não exportáveis, com todas as consequências políticas que isso acarretava. Chegamos a prever que a continuidade do desenvolvimento na Periferia se tornara possível, contrariando a crença difundida na época de que isso seria impossível no regime capitalista. Para manter a expansão da produção e ganhar o mercado internacional para seus produtos manufaturados, dissemos que as economias primário-exportadoras teriam de exportar de maneira distinta da que lhes era habitual. O mercado externo tornar-se-ia condição para a continuidade do crescimento econômico, dando a volta, assim, ao argumento inicial que sustentava que o motor do desenvolvimento deveria ser o mercado interno. Não tínhamos noção, entretanto - nem poderíamos ter -, dos enormes impactos que a nova fase do capitalismo impulsionada pela revolução nas tecnologias de comunicação acarretaria, sobretudo no sistema financeiro (CARDOSO, 2007, p. 11).

Cardoso não acreditava que a integração à nova ordem capitalista levaria necessariamente os países da América-Latina, atrasados econômica e tecnologicamente, à estagnação econômica permanente, miséria e desemprego; tampouco que a dependência seria substituída por uma interdependência e os trabalhadores rurais e urbanos teriam seu nível de vida melhorado.

A nova forma de integração econômica, no marco da mundialização do capital, impôs um novo padrão de desenvolvimento com importantes mudanças estruturais na aceleração da

urbanização, aumento das migrações inter-regionais, ampliação do setor assalariado urbano, hipertrofia do setor terciário, modernização dos setores rurais, entre outras. Contudo, as transformações positivas das forças produtivas modificaram as estruturas de classe, não acarretando, necessariamente, na democratização e melhora da vida das classes trabalhadoras (CARDOSO, 1983, p. 81-84).

O novo padrão de desenvolvimento também reorganizou os interesses das classes dominantes internas:

É certo que o empresariado local abriu mão de pretensões propriamente hegemônicas: aliou-se, como sócio menor, ao imperialismo; subordinando-se, variavelmente conforme o país e o momento, aos setores médios tecnocráticos-militares que detêm o controle do Estado. Mas sobreviveu econômica e politicamente na nova ordem capitalista emergente (CARDOSO, 1983, p. 85).

Pelas análises do ex-presidente, o Brasil não apresentava as mesmas formas de desenvolvimento, tampouco as mesmas possibilidades de arranjos de classe dos períodos de aceleração econômica anteriores. Com fragmentação do processo produtivo, que transfere indústrias de países mais desenvolvidos para os menos, os deslocamentos de investimentos permitiram altas taxas de crescimento nos países emergentes: “Agora, as antigas “baleias”, China, Índia, Brasil, Rússia, se transformaram em eventuais polos de desenvolvimento; não apenas exportam, mas consomem e produzem para mercados domésticos de grande porte” (CARDOSO, 2010b, p. 143).

As barreiras impostas pela dependência, estudadas por Cardoso e Faletto na década de sessenta poderiam ser ultrapassadas por políticas de governos compromissados com o desenvolvimento do país integrando a economia brasileira à mundial. A superação dos limites do desenvolvimentismo estatista, pautado politicamente no populismo ou na ditadura, seria um desafio, antes de tudo, político-social, em que o curso da história dependeria da “Ação coletiva motivada por vontades políticas que tornem factível o que estruturalmente é apenas possível” (CARDOSO; FALETTTO, 1977, p.143).

No entendimento de Fernando Henrique Cardoso, com as possibilidades abertas pela redemocratização no Brasil e, ao nível global, com as mudanças oriundas do processo de globalização, os termos *integração de um novo tipo* e *integração competitiva* suplantaram a necessidade da concepção econômica e política do Brasil como um país dependente para uma interpretação e uma ação política mais dinâmica que desloca a função do governo de gestor e indutor da economia para ser regulador das relações econômicas.

No Brasil dos anos noventa, a *integração de um novo tipo*<sup>17</sup> demandou a dinamização da economia ofertando uma progressiva abertura comercial com a diminuição das tarifas de importações<sup>18</sup> e com privatizações, que começaram no final do governo Sarney e prosseguiram com Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e, é claro, com Fernando Henrique Cardoso que sustenta:

O objetivo já não era apenas privatizar para liberar o Tesouro do ônus de sustentar algumas empresas deficitárias, mas ter uma estratégia de integração competitiva do país à economia mundial, atraindo capitais e tecnologia do exterior. É desnecessário repetir neste capítulo o papel fundamental para a atração de capitais privados, nacionais e estrangeiros, bem como para assegurar a competição e atender aos consumidores, que as agências regulamentadoras desempenham desde então [...]. Formava-se um novo quadro jurídico para regular as ações entre empresas nacionais e estrangeiras e o Estado (CARDOSO, 2010b, p. 180).

A partir de tudo que foi analisado e exposto até aqui sobre parte da obra de Fernando Henrique Cardoso, concluo que a centralidade da dimensão política em seus estudos, e em sua prática, se fez possível dadas as relações de poder entre classes e frações de classe alicerçadas nas estruturas de dominação local relacionadas às estratégias de acumulação do capitalismo global: o desenvolvimento ou não de países como o Brasil não pode ser percebido apenas sobre o ângulo das relações externas propondo simples relações de dominação e exploração, mas também das oposições e alianças nas relações das classes sociais internas.

Sem fazer juízo de valor, a compreensão do modelo interpretativo que propôs o sociólogo diz muito sobre o presidente. Os esforços para integrar a economia brasileira, pautada em um novo modelo de desenvolvimento, ao ciclo da mundialização do capital não destoam de suas pautas principais como sociólogo e intérprete do Brasil.

## 2.2.2- A era FHC e o gerencialismo

Durante o fim da ditadura civil-militar, da promulgação da constituição de 1988, do turbulento governo, processo de impeachment e renúncia de Fernando Collor de Mello à presidência da república, a democracia brasileira passou por processos de valoração. É inequívoco atestar que a relativa estabilidade política e econômica durante os mandatos de

<sup>17</sup> Termo utilizado por Cardoso que substitui a noção de dependência sem precisar contrapô-la à interdependência.

<sup>18</sup> “Em 1988 a tarifa brasileira máxima era de 105%, em 1993 caiu para 35%; a tarifa média, que era de 51%, caiu para 14% e se manteve assim depois do plano real (1996). E, com as privatizações, em 1996 o limite máximo permanecia em 35%” (CARDOSO, 2010b, p. 178).

Fernando Henrique Cardoso demonstrou a confiança popular no processo democrático.

O aperfeiçoamento da democracia e a pauta da estabilização econômica são preocupações que precederam seu primeiro mandato. Ainda como ministro da fazenda de Itamar Franco, assumiu o compromisso de acabar com a inflação, ou pelo menos reduzi-la. O plano real, lançado em fevereiro de 1994, teve sucesso em seus efeitos imediatos para controlar a inflação e impulsionou sua vitória eleitoral. Segundo o próprio ex-presidente, seu governo foi marcado por profundas mudanças que influenciaram as relações do Brasil com o sistema internacional. No âmbito doméstico, sedimentou as transformações que o país vinha sofrendo nos últimos anos: consolidação da democracia, abertura econômica e estabilidade da moeda (CARDOSO, 2001, p. 5-12).

Das *diretas já* à estabilidade política, passando pela democratização dos meios de comunicação de massa, formou-se um cenário favorável aos câmbios eleitorais. No Brasil redemocratizado foi preciso conquistar votos e ganhar a confiança do eleitorado. Além disso, os dois partidos políticos que dominaram a cena da disputa eleitoral presidencial de 1994 até 2014, para um efetivo mandato no poder executivo, tiveram não só que conquistar a maioria dos votos nas urnas, mas também buscar a chamada *governabilidade*.

A coligação vitoriosa em 1994 contou apenas com partidos que podem ser considerados de centro-direita: Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Partido da Frente Liberal (PFL) e Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). No exercício do mandato, o presidente contou com um aumento da base governista garantindo a maioria no legislativo e sua reeleição. Em 1995 tinha a folgada maioria de 66,4% na câmara dos deputados, passando para 73,7% em 1998. Esse cenário de imensa maioria da base governista foi chamado pela jornalista Helena Chagas de: “a era dos três quintos”, pois o governo conseguiu uma coesão da base para aprovar emendas constitucionais que necessitam de 3/5 dos votos para serem aprovadas (CHAGAS, 2002, p.331-354). Essa maioria absoluta, somada à habilidade política do presidente, que manteve a coesão entre os partidos da base, viabilizou uma série de reformas consideradas necessárias aos seus planos, concentrando o centro decisório no poder executivo.

É sabido que de acordo com o artigo 62 da Constituição Federal, é facultado ao presidente editar Medidas Provisórias em casos de urgência e relevância. Lançando mão deste e de outros instrumentos político-administrativos, o presidente conseguiu, principalmente durante seu primeiro mandato, controlar as pautas de votação no congresso e “legislar” por meio de Medidas Provisórias (MPs). Foram 589 MPs originárias do poder executivo e 5.252 reeditadas, das quais apenas 28 foram revogadas e 167 convertidas em lei, ou seja, foram votadas pelo Congresso Nacional. Com isso, é inequívoca a análise de Helena Chagas,

concluindo que o artifício de editar e reeditar MPs é “algo muito prático para o executivo, que começou a passar por cima dos critérios de urgência e relevância e legislar sobre praticamente todos os assuntos do seu interesse” (CHAGAS, 2002, p. 345). Tais medidas foram viabilizadas devido à competência do governo em manter uma maioria coesa no congresso possibilitando a aprovação de um alto número de leis e, inclusive, conseguindo aprovar uma série de emendas constitucionais que abriram os caminhos para as reformas relativas à abertura comercial, desregulamentação dos mercados e privatizações. Soma-se a elas a Emenda constitucional nº 16, que facultando a reeleição de prefeitos, governadores e presidente, para um único período subsequente, possibilitou sua reeleição no ano seguinte (BRASIL, 1997).

Para efeito deste estudo e sem pretender esgotar o tema, destaco como características mais relevantes deste governo: a capacidade de centralizar as decisões do Estado nas mãos do poder executivo; a consolidação do Plano Real, colaborando com a manutenção da estabilidade econômica; e a reforma do Estado brasileiro, pautada em privatizações de empresas estatais, criação das agências regulatórias e em mudanças na legislação que rege o funcionalismo público. A reforma do Estado brasileiro é um capítulo à parte da era FHC, e tem implicações diretas para a reforma da educação superior brasileira.

No programa de governo de 1994, *Mãos à Obra Brasil*, um capítulo é dedicado à intenção de realizar a reforma do Estado, que abrange quatro diferentes áreas: reforma administrativa, reforma fiscal, previdência social e privatização. Grosso modo, justifica a necessidade de reformar o Estado Brasileiro devido a sua incapacidade de investir para promover o desenvolvimento e resolver as desigualdades sociais e regionais: “é preciso criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais” (CARDOSO, 1994, p. 82).

Para encarar o desafio de reformar o Estado, em 1995 foi criado o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), que direcionou as políticas públicas necessárias para a efetivação da reforma baseada no *Plano Diretor da Reforma do Estado*, marco teórico do governo Cardoso. Dirigida pelo ministro Bresser Pereira, e de acordo com ele, a reforma do Estado foi uma resposta ao processo de globalização, em que o Estado perdeu a autonomia de formular e implementar políticas que consolidassem o ajuste fiscal e de direcionar o serviço público à modernidade e eficiência (PEREIRA, 1998, p. 5).

O Plano Diretor da Reforma do Estado propunha modernizar a administração burocrática, adotando mecanismos administrativos pautados na racionalidade e eficiência; privatizando empresas estatais; implantando contratos de gestão, baseados na parceria público-privado, em empresas que não pudessem ser privatizadas; e transferindo para o setor público

não estatal os serviços de interesse público (BRASIL, 1995).

No plano diretor, o Estado se dividiu em quatro setores de intervenção:

1) O núcleo estratégico, setor de definição das leis e políticas públicas, no qual os poderes da república devem ter efetividade nas tomadas de decisão e em seu cumprimento, visando corresponder aos interesses nacionais.

2) Atividades exclusivas do Estado, setor em que se encontram as atividades que apenas o Estado pode oferecer, devendo atender a critérios de eficiência.

3) Serviços não exclusivos do Estado, nestes a produção de bens e serviços, também atendendo a critérios de eficiência, deveria ser oferecida prioritariamente pela iniciativa privada.

4) Área de atuação empresarial, em que a produção de bens e de serviços para o mercado é voltada às atividades econômicas lucrativas sem que o controle via mercado seja possível. Necessitando, desse modo, de regulamentação rígida.

A produção de bens e as prestações de serviços deveriam obedecer aos critérios de mercado valorados pela relação qualidade x custos. A grande aposta deste modelo de gestão pública – além das privatizações, da criação de agências reguladoras e de um modelo administrativo baseado em racionalidade e eficiência – é o entendimento que serviços públicos podem ser prestados pela iniciativa privada. Acaba-se com a dicotomia entre propriedade estatal e propriedade privada, concebendo uma forma híbrida: a propriedade pública não estatal, constituída por organizações privadas orientadas para atender aos interesses públicos (BRASIL, 1995, p. 40-43).

A redefinição do papel do Estado e do seu modelo de gestão teve implicações diretas para a educação superior. A paulatina desobrigação do Estado de prestar serviços públicos moveu grande parte da oferta e da responsabilidade de seu crescimento para a esfera privada, ou como concebeu o plano diretor, para o “setor público não-estatal”. Com isso, os princípios de flexibilidade, competitividade e avaliação somaram-se à necessidade hodierna de aumentar a oferta e regular a qualidade.

A reforma do Estado expressou a tentativa de superação do modelo de administração pública burocrática para a gerencial, tema recorrente em estudos do economista, cientista político, advogado e ex-ministro do MARE, Bresser Pereira. De acordo com ele, a administração burocrática clássica, de origem europeia, passa a vigorar no Brasil em 1936. “Este modelo tem como fundamento um corpo profissional de funcionários, promoções baseadas em mérito e tempo de serviço e uma definição legal rígida de objetivos e meios para alcançá-los” (BRESSERA, 1998, p. 9).

Ao substituir o modelo patrimonialista de monarquias absolutistas baseados em nepotismo e na indistinção do público e privado, a administração pública burocrática se construiu:

[...]baseada na centralização das decisões, na hierarquia traduzida no princípio da unidade de comando, na estrutura piramidal do poder, nas rotinas rígidas, no controle passo a passo dos processos administrativos, em uma burocracia estatal formada por administradores profissionais especialmente recrutados e treinados, que respondem de forma neutra aos políticos (PEREIRA, 1998, p.9).

O que Bresser Pereira propôs foi a substituição desse modo de gerir a coisa pública por um novo modelo, desenvolvido em diversos países, como Inglaterra, Nova Zelândia e Austrália. O modelo de administração pública gerencial, também chamado de gerencialismo, foi pautado nos seguintes pontos:

(1) descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; (2) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos; (3) organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal, (4) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; (5) controle por resultados, a posteriori, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e (6) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de autorreferida ( PEREIRA, 1996, p.5-6).

A reforma gerencial do Estado brasileiro foi um marco para a administração pública e, por conseguinte, para as políticas públicas voltadas à educação superior. Esse quadro explana a excelência e competência de Fernando Henrique Cardoso, que conseguiu implantar e desenvolver um modelo de economia e de administração da coisa pública trabalhada desde suas pesquisas como sociólogo<sup>19</sup>.

Abertura comercial, estabilidade econômica com controle da inflação, privatizações e a reforma gerencial do Estado seguiram a orientação (neo) liberal e internacionalizante do sociólogo Cardoso que buscou construir bases para um novo modelo de desenvolvimento mais moderno, racional e eficiente com capacidade de enfrentar os desafios da globalização. Tais características representaram, enfim, a superação de um Estado cuja política econômica pautava-se no desenvolvimento autocentrado no qual o Estado constituía o núcleo organizador da economia e da sociedade, seja ele politicamente populista ou militar autoritário. Cardoso conseguiu, de fato, superar a *Era Vargas*<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Não faço aqui juízo de valor quanto às reformas de FHC. Caracterizo-as como um sucesso do ex-presidente, pois ele conseguiu implantar, em grande medida, o que planejou.

<sup>20</sup> “A Era Vargas refere-se metaforicamente a um sistema de dominação enraizado na sociedade e na economia que se perpetuou por mais de meio século na vida brasileira. Começou a ser construído nos anos 30, atingiu o ápice na década de 1970 e desagregou-se paulatinamente a partir dos anos 80” (SALLUM J.R, 1999, p.25).

### 2.2.3- O primeiro governo Lula.

Imigrante do sertão pernambucano, Luiz Inácio Lula da Silva<sup>21</sup> construiu sua carreira política no estado de São Paulo onde se elegeu deputado federal em 1986. Sua história de vida o diferencia dos presidentes antecessores e confunde-se com a história de grande parte da população pobre e excluída da representação política. Lula foi um trabalhador industrial, mais precisamente torneiro mecânico, que na década de setenta se destacou em atividades sindicais na região do ABC paulista (região tradicionalmente industrial do estado de São Paulo) comandando greves que assumiram proporções maiores do que uma pontual ação sindical. Tornou-se, junto com políticos tradicionais, artistas, intelectuais e representantes de movimentos sociais, um dos grandes destaques da oposição ao regime militar. Foi eleito presidente em 2002 depois de ser derrotado por Fernando Collor de Mello em 1989 e FHC em 1994 e 1998.

Não obstante a sua história junto aos movimentos trabalhistas e a sólida base eleitoral construída a partir de sua estreita ligação com sindicatos, movimentos sociais e com a população mais pobre, é possível entender a expressiva vitória de Lula e do PT (52,8 milhões de votos) não somente como uma vitória da classe trabalhadora, pois também foi a expressão do remodelamento programático e marqueteiro de um partido que surgira com bases sindicais.

O Partido dos Trabalhadores surgiu com a reorganização partidária do início da década de 1980, em São Paulo. Oficializado, foi reconhecido efetivamente como partido político em fevereiro de 1982 pelo Tribunal Superior de Justiça Eleitoral (BRASIL, 2014). O PT conseguiu se estabelecer como partido político legal, enquanto outras frações da esquerda continuavam na ilegalidade.

Em 1981, antes mesmo de sua oficialização, recebera as devidas críticas de líderes da esquerda, dos quais destaco o dirigente do ainda clandestino Partido Comunista do Brasil (PCdoB), João Amazonas, que alertava para o caráter falsamente proletário do partido que surgia. Sua crítica destinava-se ao partido e ao seu líder (Lula), desaprovando a concordância com o caráter liberal da livre iniciativa do mercado no campo econômico e a indefinição ideológica do PT. Para Amazonas, o partido era reformista e acreditava na paz social da conciliação de classes: “Seu objetivo principal, como o da social-democracia em toda parte, é desviar o proletariado da luta revolucionária, da luta pelo socialismo científico, impedir sua

---

<sup>21</sup> Daqui por diante será chamado apenas de Lula.

unidade e dificultar o avanço na formação de sua consciência de classe” (AMAZONAS, 1881, p. 10).

Durante toda sua história o PT sofreu críticas, mas também teve apoio de diferentes líderes políticos identificados com a esquerda, de intelectuais de diferentes ideologias e de empresários sem compromissos definidos com a classe trabalhadora. Contudo, o PT foi formado para defender os interesses dos trabalhadores, tinha como líder um ex-metalúrgico, e era ele, acima de tudo, a própria raiz operária e popular do partido.

O aspecto firme e combativo do sindicalista foi suplantado por uma estética serena e alegre que sugeria conciliação. A publicidade da campanha de 2002, mostrava um Lula propositivo, prudente e responsável. Diferente de campanhas anteriores, em que o eleitorado poderia presumir um governo direcionado aos pobres em detrimento das classes dominantes, publicara a *Carta ao Povo Brasileiro*.

Se, por um lado seu programa de governo propunha “um gigantesco esforço de desprivatização do Estado, colocando-o a serviço do conjunto dos cidadãos” (SILVA, 2001b, p. 44-46), a carta, divulgada para alavancar sua campanha eleitoral, foi um claro indicativo das intenções de respeitar contratos e pagamento de dívidas com responsabilidade fiscal e fortalecimento das finanças públicas a partir de investimento nos setores produtivos e nas exportações, pressupondo crescimento econômico como forma de superação da vulnerabilidade externa do país (SILVA, 2001a). Ou seja, foi um recado aos setores econômicos ainda reticentes com o PT. Além disso, Lula já contava com o apoio do Partido Liberal (PL) indicando como vice-presidente o megaempresário José de Alencar<sup>22</sup>.

Considero inequívoca a conclusão do cientista político Yan Carreirão sobre a campanha vitoriosa de 2002:

[...] a campanha de Lula conseguiu neutralizar eficientemente dois aspectos centrais da rejeição ao candidato em outras eleições: de um lado, o “radicalismo” de Lula e do PT; de outro, o “despreparo” de Lula para governar. A sinalização clara de moderação por parte do PT e de Lula – coligação com o Partido Liberal; a escolha de um grande empresário para candidato a vice-Presidente; a Carta ao povo brasileiro, assumindo compromisso com a manutenção dos contratos, metas de inflação e superávit primário – contribuiu para reduzir o medo de certas camadas em relação ao “radicalismo” petista e de Lula (CARREIRÃO, 2004, p.183).

A vitória de Lula deveu-se também à crise do grupo que estava no poder, de quem

---

<sup>22</sup> Na coligação de 2002, *Lula Presidente*, o PT contou com o apoio do PCdoB – partido que se tornou, e é até hoje, seu principal aliado – além do Partido da Mobilização Nacional (PMN), do Partido Comunista Brasileiro (PCB) e do já citado Partido Liberal (PL). No segundo turno juntaram-se a estes o Partido Socialista Brasileiro (PSB), o Partido Democrático Trabalhista (PDT) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB).

herdou uma economia estagnada, alto índice de desemprego, endividamento e um serviço público deteriorado. Contudo, após um crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) de apenas 1,1% em 2003, a economia brasileira se dinamizou e desenvolveu de forma exponencial nos governos Lula. Não obstante, dando crédito ao economista André Martins Biancarelli, a questão a ser levantada não é a simples leitura dos números favoráveis e sim seu motor: a expansão do consumo, inclusive da classe trabalhadora, grande novidade na história do nosso país: “a ampliação consistente do mercado de consumo como estimulador da atividade econômica” (BIANCARELLI, 2014, p. 275).

Além de um cenário internacional favorável, a ampliação do mercado consumidor brasileiro deveu-se às políticas públicas direcionadas pelo governo federal, das quais destacam-se: política de valorização do salário mínimo, política de transferência de renda e a expansão do crédito, inclusive, para pessoas físicas assalariadas. Além do fator consumo, sem dúvidas, o que diferencia o governo Lula dos de seus antecessores é a questão social.

Colocar o pobre no orçamento foi o grande diferencial desse governo. No combate à fome, preocupação que antecede sua posse, Lula transformou programas de transferência de renda anteriores em eficazes programas sociais reconhecidos no Brasil e no mundo. Ligado ao Programa Fome Zero, a mais relevante realização foi a criação do Bolsa Família, um programa nacional de renda mínima condicionada à manutenção de crianças e adolescentes na educação básica.

Não cabe aqui o aprofundamento de análise sobre as questões sociais, mas é importante destacar o esforço sem paralelos do governo Lula de transferir renda mínima para famílias, com a condição de manter as crianças na escola; formando, desse modo, vínculos com as populações beneficiadas. Ainda assim, se os economistas Rosa Maria Marques e Áquilas Mendes estiverem certos:

Do ponto de vista de classe, o governo Lula é um governo burguês que tem em sua direção tanto antigos líderes sindicais e intelectuais vinculados ao PT, como os mais convictos neoliberais. Isso não significa (muito pelo contrário) diminuir a importância do fato de esse governo estar promovendo um amálgama entre governo, partido e sindicato. Esta característica, tanto mais duradoura quanto mais tempo for viável o controle das direções do PT e dos sindicatos sobre suas bases, atesta sua vontade política em cumprir os compromissos assumidos, em particular de completar a agenda do FMI e do Banco Mundial que ainda resta ser implementada no país (MARQUES, 2006, p. 62).

Do mesmo modo que caracterizam o governo Lula como um governo burguês, os economistas supracitados diferem o governo Lula, do PT:

Do ponto de vista de classe, o PT continua sendo um partido dos trabalhadores, tal como assim definimos a social-democracia e os partidos de origem maoísta, trotskista

e/ou do antigo partido comunista. Seu caráter de classe decorre de sua história, marcada pelas bases sociais de sua fundação e das lutas que travou ao longo de sua existência, mas também pela relação que o movimento sindical e os movimentos sociais vinculados a diferentes segmentos explorados da sociedade com ele mantêm. Em outras palavras, para assim caracterizá-lo, é dada principalidade aos vínculos que os trabalhadores estabeleceram no passado com o partido. E esse vínculo formado no passado, por força de sua tradição de luta, persiste ainda hoje, mesmo quando a ação concreta de sua direção significa o rompimento com o interesse dos trabalhadores (MARQUES, 2006, p. 60).

Assim definido, tivemos um governo burguês de um partido dos trabalhadores.

Com efeito, se com FHC tivemos a efetivação de uma nova forma de integração econômica, promovida pela abertura e desregulação da economia, impondo um novo padrão de desenvolvimento, superando o que o próprio chamou de *nacional-populismo* e *nacional-autoritarismo* ou *liberal-imperialismo*, no governo Lula tivemos um modelo de desenvolvimento baseado no crescimento econômico com, ainda que insuficiente, distribuição de renda, estímulo ao consumo e amenização da pobreza.

#### 2.2.4 As políticas de governo para a educação superior

O modelo de gestão pública gerencialista, desenvolvido na era FHC, adaptou técnicas da administração de empresas para a gestão pública que passou a ser regulada por ferramentas de avaliação de desempenho, modelos de eficácia e programas de metas. Esse modelo induziu a educação superior ao produtivismo e, por conseguinte, ao processo de operacionalização da universidade, instrumentalizada mais para atender aos interesses do aparelho produtivo do que aos interesses sociais. A universidade operacional é essencialmente produtivista<sup>23</sup>.

Três produtos adicionais do gerencialismo abriram precedentes para o processo de operacionalização das universidades: o uso de Organizações Sociais na esfera pública, a possibilidade de diversificação de financiamento de IES públicas e um sistema de avaliação quantitativo calcado no ranqueamento e concorrência entre IES.

A prática de parâmetros gerencialistas na educação superior modificou e diminuiu sua autonomia perante o mercado. Segundo Bossi: “Uma das consequências desse processo é que a qualidade da produção acadêmica passa então a ser mensurada pela quantidade da própria produção e por valores monetários que o docente consegue agregar ao seu salário e à própria

---

<sup>23</sup> Cf. Capítulo 1, p. 8-9 deste estudo.

instituição” (BOSSI, 2007, p. 1513).

O gerencialismo também abriu possibilidades para a mercantilização do ensino, que calcado no discurso de adaptação às novas demandas do mercado, abriu possibilidades para a criação de diversificados cursos e para um expressivo aumento destes. Em 1994 eram 5.562 cursos, já em 2002 eram 14.445<sup>24</sup>. Esse aumento foi impulsionado, principalmente, pela iniciativa privada após a criação do FIES.

A perspectiva da eficiência e de democratização do acesso ao ensino superior também contribuíram para leis e facilitações para a criação de programas de EaD e, inclusive, de sua entrada em cursos presenciais.

Outra consequência desse processo foi a crescente transferência da responsabilidade da oferta da educação superior da esfera pública (na visão gerencialista, público-estatal) para a esfera privada (ou público não estatal). Lembrando que em 1994, 74,3% das IES e 58,4% das matrículas pertenciam à rede privada de ensino superior crescendo para 88% e 69,1% (respectivamente) em 2002. O aumento percentual pode não parecer tão alto assim, pois em 1994, a grande maioria das IES e das matrículas já pertenciam à iniciativa privada. Porém, quando analisamos os números absolutos, que levam em consideração o vertiginoso aumento do total das matrículas e IES, temos uma perspectiva mais clara de tamanha desproporção. Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, as IES privadas passaram de 633 em 1994 para 1.442 em 2002; e as matrículas passaram de 970.534 em 1994 para 2.434.650 em 2002. Enquanto isso, na rede pública as IES passaram de 218 em 1994 para 195 em 2002; e as matrículas de 690.450 em 1994 para 1.085.977 em 2002<sup>25</sup>.

O processo de operacionalização da universidade, desenvolvido pelo modelo gerencialista, a expansão assimétrica dos cursos, matrículas e IES das instituições privadas para as públicas e a transferência de recursos públicos para o setor privado foram decorrentes de políticas intencionais direcionadas pelo governo federal.

O arcabouço jurídico-institucional erigido na era FHC permitiu a existência de instituições públicas e privadas com e sem fins lucrativos; facultou às universidades pactuar convênios com entidades públicas e privadas e estimulou a cooperação de empresas do setor produtivo com as universidades; abriu possibilidades de financiamento público às atividades universitárias de pesquisa e extensão, inclusive no ensino privado; estimulou a diversificação do sistema superior de ensino possibilitando a expansão de instituições não universitárias; regulamentou a educação profissional de nível tecnológico, dando ao graduado o diploma de

---

<sup>24</sup> Ver: tabela 1 ou 6 e gráfico 2 deste estudo.

<sup>25</sup> Estes dados podem ser conferidos na tabela 1; e a evolução dos números no gráfico 1 e 3 deste estudo.

tecnólogo; possibilitou a criação e a expansão de cursos na modalidade EaD; e criou um mecanismo avaliativo centrado no Exame Nacional de Cursos (ENC), mais conhecido como *provão*.

Para orientar a educação superior para os fins programados, foi fundamental a articulação de um duplo movimento de mudanças, caracterizado pela articulação de avaliação e financiamento. De acordo com Nelson Cardoso Amaral:

Desse modo, os governos começaram a lançar mão de dois processos para estender suas crenças e seus objetivos às IES: aqueles relativos aos processos avaliativos e os relacionados ao financiamento. Entretanto, nem sempre crenças e objetivos dos governantes são os mesmos das IES e, para fazer frente às reações das instituições, sobretudo as constituídas como universidades, os governos passaram a adotar a vinculação entre avaliação e financiamento (AMARAL, 2005, p.85).

O provão surge no contexto de massificação e diversificação da educação superior, em que esta passa a ser controlada por um modelo político-administrativo pautado em procedimentos classificatórios, verticalizando as IES, estimulando a concorrência por financiamento, tal como apontaram Gladys Beatriz Barreyro e José Carlos Rothen, referências em pesquisas em política e história da avaliação da educação superior. Para eles o provão “foi um mecanismo de regulação estatal com critérios relacionados ao mercado, com estabelecimento de rankings que estimulavam a concorrência entre as IES” (BARREYRO; ROTHEN, 2006, p. 959).

Para o setor privado, este modelo de avaliação influencia as tomadas de decisão em função dos critérios de credenciamento das IES e de reconhecimento de cursos; além de poder ser utilizado na popularização e publicidade, como observou Amaral: “Os estudantes do ensino médio e seus familiares ao tomarem conhecimento dessas avaliações e os respectivos *ranqueamentos* procuram se podem pagar com regularidade as mensalidades aquelas instituições que conseguiram melhores performances” (AMARAL, 2009, p. 321-336).

Pautadas em critérios de competição e concorrência as IES públicas federais concorrem entre si por uma fatia do fundo público destinado à educação superior, devido à articulação entre avaliação e financiamento destacada por Amaral:

Em 1999, o governo FHC, passou-se a aplicar uma modelagem que considerava duas parcelas: atividades de ensino e atividades de pesquisa. Os dois componentes valorizavam o quantitativo de estudantes na graduação e os docentes envolvidos na pós-graduação. [...] Nessas modelagens o bolo financeiro é dividido entre as instituições o implica em que o aumento da fatia para uma instituição significa porção menor para outras. Há, portanto, inevitavelmente, um ambiente de competição entre as instituições (AMARAL, 2009, p. 327).

Outra importante medida que articulou avaliação e financiamento nas IFES foi a

implantação GED (Gratificação de Estímulo à Docência no Magistério Superior), em 1998. Esse plano de gratificação aos professores não pode ser considerado um simples estímulo ou agrado aos docentes, pois esse complemento salarial “provocou uma mudança de atitude no corpo docente por ganhar força o aulismo e a procura, a todo custo, por eventos que façam com que os professores acumulem pontos na corrida pela gratificação salarial” (AMARAL, 2009, p. 327).

Os rumos dados para a educação superior na era FHC não correspondiam, pelo menos em discurso, aos anseios de seu sucessor.

Em seu programa de governo, a Coligação Lula Presidente discorreu sobre os desafios que seriam encarados no campo da educação: instrumento de promoção da cidadania, desenvolvimento e de inserção competitiva de qualquer país. Sobre a especificidade da educação superior, destacou a preocupação com a inclusão dos jovens das camadas mais pobres em cursos universitários. Segundo o programa de governo, dos jovens entre 18 e 22 anos apenas 7,7% tinham acesso ao ensino superior, dos quais 70% frequentavam instituições privadas. E, ponderando a inadimplência e a evasão dos alunos como problema a ser resolvido, enfatizou a ampliação das vagas nas universidades públicas e a reformulação do sistema de crédito educativo como prioridades (SILVA, 2002b, p. 44-46).

Com efeito, o programa de governo do PT não rompia em todos os aspectos com o processo de modernização gerencialista. De tal sorte, que mesmo considerando como indispensável um “gigantesco esforço de desprivatização do Estado” (SILVA, 2002b, p. 2), durante os anos da gestão Lula, não houve explicitas manobras políticas do governo federal que rompessem com a transferência de ativos do Estado para o mercado e com a oferta de serviços públicos por instituições privadas. Por mais que tenha se expandido o número total de estudantes e se tenha aumentado significativamente o número de matrículas e de IES públicas, foi durante o primeiro governo Lula que foram criadas importantes estratégias administrativas favorecendo o investimento na expansão de IES privadas com deslocamento de verbas públicas e isenções fiscais.

Como vimos (na tabela 1), entre 2002 e 2006 (período que corresponde à evolução estatística do primeiro governo Lula) houve um crescimento total de 1.333.225 alunos matriculados dos quais 87,8% em IES privadas. Nesse período foram criadas 633 IES, das quais 91,6% pertenciam à iniciativa privada. Para efeito de simples comparação, é preciso lembrar que em todo governo FHC houve uma diminuição do número de IES públicas e elevação do número de IES privadas e que do aumento de matrículas ocorridas entre os anos de 1994 – 2002, 1.859.593 no total, 78,7% foram em IES privadas. Ou seja, por mais que o primeiro

governo Lula tenha criado IES públicas, o percentual do crescimento de matrículas em instituições privadas, em relação ao crescimento total (que chamo de processo de expansão assimétrica), foi maior que no governo antecessor.

A expansão da educação superior no primeiro governo Lula foi impulsionada principalmente pelo aumento de IES, cursos e matrículas no ensino privado, e cabe destacar que a EaD, que já aparecera no governo anterior como uma possibilidade de expandir o ensino superior<sup>26</sup>, com Lula se efetivou como realidade e tendência. O número de IES cresceu 208%, o número de matrículas, 408%, e o número de cursos, 658%.

Tabela 9: Evolução dos números de IES, matrículas e Cursos de EaD no ensino superior (2002-2006)

Ano	IES	Matrículas	Cursos
2002	25	40.714	46
2006	77	207.206	349

Fonte: elaboração própria com dados do INEP/MEC.

O investimento em crédito educativo com financiamento de custeio de alunos é também um investimento na educação privada. Dinheiro público investido no mercado da educação superior privada, incluindo estudantes que não conseguiram vaga nas universidades públicas pois não passaram pelo crivo dos vestibulares públicos e do ENEM ou que não puderam em razão de limitações de ordem socioeconômicas.

Uma das maiores criações desse governo para educação superior foi o PROUNI. Conceder bolsas de estudos para alunos de baixa renda e fomentar ações afirmativas reafirmavam o compromisso do governo na redução das desigualdades sociais e da intenção de cumprir os compromissos estabelecidos pelo PNE. Como discurso, a possibilidade de acesso ao ensino superior de camadas sociais menos favorecidas economicamente convence, porém, é preciso sublinhar que essa política encobre o deslocamento de recursos públicos para o financiamento de corporações privadas.

Para a efetivação da expansão da educação superior, inclusive por instituições privadas incentivadas pelos programas PROUNI e FIES, foi necessário o desenvolvimento de uma lógica de avaliação mais aprimorada que a estabelecida pelo governo anterior.

No primeiro ano de governo, 2003, o decreto que instituía um GTI para analisar a situação da educação superior já apresentava um discurso de administração gerencial em que a

<sup>26</sup> Cf. o 1.4.1 *As medidas legais e administrativas da reforma da educação superior*, deste estudo.

adequação da legislação referente às IFES deveria aderir ao paradigma da eficácia de gestão e à melhoria da qualidade dos instrumentos de avaliação de desempenho (BRASIL, 2003a). Estes, tal como no governo anterior, ganharam centralidade nas políticas públicas para a educação superior.

O SINAES, promulgado em abril de 2004, se caracteriza pela complexidade e ambição de dar conta de assegurar a avaliação das IES, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico dos estudantes tendo como finalidade a melhoria da qualidade e da expansão da oferta, aumentando a eficácia institucional e a efetividade acadêmica e social, promovendo valores democráticos e a autonomia institucional (BRASIL, 2004b).

Suas atribuições são sinalizadas dessa forma no site do MEC:

O Sinaes reúne informações do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade) e das avaliações institucionais e dos cursos. As informações obtidas são utilizadas para orientação institucional de estabelecimentos de ensino superior e para embasar políticas públicas. Os dados também são úteis para a sociedade, especialmente aos estudantes, como referência quanto às condições de cursos e instituições (MEC, sd).

Se durante a era FHC tivemos uma clara avaliação do tipo controle, respondendo à necessidade burocrático-formal de validade legal de diplomas e habilitações profissionais, durante o governo Lula não fica claro um rompimento total no modo de avaliação, mas também não pode ser considerado uma mera continuidade uma vez que o SINAES, criado em 2004, unifica o ENADE – que pode ser considerado uma conservação das avaliações para controle e ranqueamento – com avaliações institucionais autônomas constituídas por uma Comissão Permanente de Avaliação (CPA), com atribuições de conduzir os processos internos de avaliação das IES, de cursos de graduação.

Barreyro e Rothen asseveram que as mudanças promovidas pelo SINAES foram assentadas sobre distintos paradigmas de avaliação:

[...] derivados das experiências anteriores: a) a Avaliação Institucional, do PAIUB, b) a Avaliação dos Cursos de Graduação, da Avaliação das Condições de Ensino e c) o Exame Nacional do Desempenho dos Estudantes, do Provão. A cumulação dos mecanismos de avaliação foi realizada sem considerar que cada um deles é produto de valores e paradigmas divergentes: a visão formativa/emancipatória do PAIUB, fundada na participação e na autonomia institucional, a visão somativa da Avaliação das Condições de Ensino e o mecanismo de ranking do Provão (BARREYRO; ROTHEN, 2006, p. 971).

Por esse ângulo, o SINAES é um sintoma da indefinição de concepção político-pedagógica, marca do primeiro governo Lula, expressa por um modelo híbrido de avaliação combinando modelos teóricos que podem ser sintetizados em duas linhas de pensamento:

[...]as que permitem identificar a avaliação como controle, respondendo a uma lógica burocrático-formal de validade legal de diplomas e habilitações profissionais em âmbito nacional, e as com função formativa/ emancipatória, sob uma lógica acadêmica, com o intuito de subsidiar a melhoria das instituições (BARREYRO; ROTHEN, 2006, p. 957).

Para concluir, Barreyro e Rothen asseveram:

A tentativa da conciliação das diferentes concepções de avaliação – e de educação superior – e a indefinição de qual concepção é a adotada como oficial mostram a falta de consenso quanto à política de educação superior do governo Lula, apesar do manifestado no seu Programa de Governo.

Muitas das incongruências do SINAES são resultado da tentativa de implantar uma sistemática de avaliação sem qualquer relação com a elaboração de um projeto de política de educação superior, isto é, sem discussão prévia do tipo de instituições desejado (BARREYRO; ROTHEN, 2006, p. 972).

Mesmo considerando, criticamente, a análise de Barreyro e Rothen, pela qual a falta de elaboração de um projeto político determinado para educação superior definiria o governo Lula, é possível defini-lo de outra forma, articulando dois aspectos distintivos. Primeiro apresentando-o como um aperfeiçoamento de algumas políticas anteriores, que aprimoraram os meios de acesso ao ensino superior, cobrindo a demanda por cursos de graduação com financiamento estatal, diminuindo as vagas ociosas das instituições privadas, facilitando a criação de IES particulares, aumentando as vagas em cursos não universitários e EaD. Segundo, e nada obstante, é um equívoco afirmar que as políticas públicas para a educação superior no governo Lula apresentam uma simples continuidade do governo anterior, devido à competência do governo federal em promover o acesso às classes historicamente excluídas desse nível de ensino, incentivando, mesmo que de modo incipiente, políticas afirmativas e dando prioridade à democratização ao acesso, mesmo que majoritariamente via ensino privado.

### **3 FORÇAS SOCIAIS E DISPUTAS PELA REFORMA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA**

Se, para compreender a dimensão político-partidária da reforma da educação superior se fez necessário a análise do contexto político-econômico do Brasil e do mundo – avaliando teorias e indo de totalidades mais abrangentes às mais específicas –, para desnudar os interesses das forças sociais que incidiram no Estado nacional brasileiro no período proposto, será necessário recorrer à teoria de classes construída pela tradição marxista que tem como base o clássico *Poder Político e Classes Sociais* de Nicos Poulantzas. Para isso, primeiramente, será exposto o contexto político-econômico do Brasil em sua expressão político-ideológica (a social-democracia), no marco da mundialização do capital.

#### **3.1 A internacionalização da educação superior no marco da consolidação da social-democracia brasileira**

Durante o movimento da afirmação dos princípios econômicos neoliberais, afiançados por agentes multilaterais e transnacionais, o Brasil passou por um processo político-econômico que associou abertura e desregulação da economia com a estabilização do processo democrático e compromisso de diminuição da pobreza. Tais características se concretizaram durante a consolidação da social-democracia brasileira.

Para o economista Cláudio R. Frischtak, a natureza econômica da social-democracia brasileira corresponde a dois aspectos principais:

Primeiro, o crescimento econômico estar associado simultaneamente à queda nos índices de pobreza e desigualdade da renda, sendo impulsionado pelo consumo e secundariamente pelo investimento. Segundo, o fato do consumo privado ser alavancado por transferências do governo, aumentos reais de salários (particularmente do salário mínimo) e ainda pelo crédito, resultando que a expansão do consumo se dá de forma mais acelerada nos extratos mais baixos de renda (FRISCHTAK, 2012, p. 2).

A social-democracia brasileira é uma construção político-ideológica pertinente aos anseios do capital mundializado. Foi em sua consolidação que emergiu uma estrutura política e ideológica que legitima e reproduz a lógica do capital em sua fase de transnacionalização.

A estruturação da formação social liderada pela social-democracia brasileira – pautada no Estado de direito garantidor de participação política e de ampliação dos direitos sociais – foi determinada pelo caráter particular de ordenar a acumulação capitalista garantindo direitos sociais. Para o cientista social Andersom Deo:

O caráter particular dessa forma de social democracia, no entanto, restringe estes direitos ao “mínimo possível”, pois ambos os partidos orientam suas ações a partir da perspectiva do capital, cuja hegemonia é exercida nas últimas décadas por sua fração financeira. Esse mínimo possível se traduz, no plano concreto, através de uma menor participação do Estado na garantia de direitos sociais, ao mesmo tempo em que cria e amplia a participação das “organizações sociais” de caráter privado – ou numa linguagem própria ao marxismo, os aparelhos privados de hegemonia burguesa – na condução de interesses sociais específicos. Ainda no plano concreto, a “melhor” alternativa apresentada pelo Estado para “amenizar” as contradições sociais inerentes ao capitalismo é a criação de programas de “transferência de renda”, materializados na concessão de “bolsas sociais”. O programa “Fome Zero” é o maior exemplo dessa lógica. Tais programas reafirmam o caráter autocrático do Estado burguês no Brasil, na medida em que reforçam e aprofundam o assistencialismo, abrindo espaço para governos de corte bonapartista, como o de Luiz Inácio Lula da Silva (DEO, 2011, p. 100).

De origem europeia, a social-democracia se constituiu significando ser mais que um partido: tronou-se um conceito político que tem sua genealogia marcada por lutas e contradições internas (que podem ser resumidas, de modo genérico, entre perspectivas revolucionárias X reformistas). Em sua origem, o Partido Social-Democrata da Alemanha (SPD), que subsiste até os dias atuais, foi fundado em 1875 com a unificação de dois partidos que rivalizavam pelo apoio da classe trabalhadora alemã: a Associação Geral dos Trabalhadores Alemães (ADAV) e o Partido Social-Democrata dos Trabalhadores (SDAP); este último, de orientação marxista. Socialista em origem, a social-democracia passou por diversas fases, programas, se difundindo pela Europa e pelo mundo em um tempo histórico no qual as perspectivas revolucionárias dos países europeus industrialmente desenvolvidos foram reprimidas e os movimentos trabalhistas e socialistas cresceram de maneira independente<sup>27</sup>. O partido nasceu com propostas institucionais associadas aos interesses da classe trabalhadora (principalmente a industrial) apontando pautas de cunho socialista na luta política parlamentar. Poderíamos, inclusive, dizer que os partidos social-democratas oitocentistas representaram a entrada do socialismo na vida parlamentar Europeia (ANDRADE, 2007). Não obstante, passados quase um século e meio, as configurações de segmentos políticos que se autodenominam social-democratas (e daqueles que seguem plataformas políticas compatíveis à social-democracia) transformaram-se tomando

---

<sup>27</sup> O contexto histórico da fundação e difusão da social-democracia remonta à derrota da Comuna de Paris em 1871, e à dissolução da Associação Internacional dos Trabalhadores (AIT) em 1876.

formas distintas que devem ser estudadas junto aos processos históricos, pois a abrangência do conceito *social-democracia* pode causar equívocos de interpretação teórica.

A social-democracia como conceito político não significa apenas um aglomerado de partidos políticos, ou um sistema de ideias pronto, acabado e ligado diretamente a uma classe, mas todo um desenvolvimento histórico que encontrou na democracia burguesa espaço de luta política com todas as limitações que a economia de mercado e a política pautada na democracia representativa impõem à classe trabalhadora. Desse modo, se transformou suportando contradições internas e lutas externas chegando até mesmo a incorporar elementos das pautas neoliberais.

Anthony Giddens (1999), influente sociólogo inglês, concebe a social-democracia a partir de determinados recortes históricos, fazendo distinção entre uma nova social-democracia remodelada, que seria um meio termo, uma *terceira via* entre o neoliberalismo e a social-democracia clássica. Esta, se estabeleceu no período do pós-guerra, de forma similar nos diversos países europeus, tendo como fundamento sistemas de *welfare states*, guardando as seguintes características: envolvimento do Estado na vida social e econômica, coletivismo, economia keynesiana, restrição aos mercados, pleno emprego, internacionalismo, sendo uma forma de fazer política típica do mundo bipolar.

Isso posto, a sua contradição, o neoliberalismo, baseia-se no governo mínimo, individualismo econômico, fundamentalismo de mercado, autoritarismo moral, aceitação da desigualdade e também teria sido uma forma de fazer política típica do mundo bipolar.

Partindo destas definições, pode-se distingui-los da seguinte forma: enquanto o neoliberalismo posiciona-se em oposição ao “Estado grande” e interventor, considerando os sistemas de *welfare states* destrutivos para as contas públicas e para a vida civil, pois a desigualdade social seria uma forma de ordenação espontânea em uma sociedade cujo crescimento econômico seria mediado pelo livre mercado; a social-democracia clássica encontrou no livre mercado o motor das desigualdades e defeitos econômicos que devem ser corrigidos com a intervenção do Estado destinado a gerir os bens públicos reparando as iniquidades do mercado. Sobre o conceito: social-democracia clássica, Giddens assevera:

Eu o utilizo para designar partidos e outros grupos de esquerda reformista, inclusive o Partido Trabalhista britânico. No início do período pós-guerra, social-democratas de muitos países diferentes partilhavam de uma perspectiva basicamente similar é a isso que vou me referir como social-democracia do velho estilo ou clássica (GIDDENS, 1999, p. 16).

Giddens questiona a lógica de um pensamento político que sempre esteve ligado ao socialismo em um mundo que, segundo ele, não havia mais alternativas ao capitalismo. É nesse

contexto que a *terceira via*, também chamada de *social-democracia modernizadora*, surge como um esforço para reagir às mudanças de um mundo destinado ao capitalismo tendo que produzir respostas à globalização em curso e aos problemas causados pelos sistemas de *welfare state*: “Todos os estados de bem estar social criaram problemas de dependência, risco moral, burocracia, formação de grupos de interesses e fraudes” (GIDDENS, 2001, p. 41). Essa nova social-democracia teria que dar respostas às crises fiscais causadas pelo Estado hipertrofiado sendo crítica ao pensamento estritamente neoliberal em que os mercados devem ser responsáveis pelo bem estar da sociedade.

Com o fim do comunismo no leste europeu, a nova ordem mundial globalizada e guiada pela economia de mercado superou a noção de *mundo bipolar*, demandando novas posturas políticas para os partidos de centro-esquerda, tanto os da esquerda social-democrata, quanto os novos programas políticos oriundos da velha ordem comunista. Na conjuntura histórica do colapso do comunismo em 1989/1992, houve uma aproximação de grande parte dos partidos de esquerda, inclusive os social-democratas, com algumas posições defendidas pelos neoliberais.

Giddens salienta: “Em praticamente todos os partidos ocidentais, a votação não mais se encaixa em linhas de classe e se passou de uma polarização esquerda/direita para um quadro mais complexo” (GIDDENS, 1999, p. 33). Ou seja, considera que os conceitos de esquerda e direita não respondem mais às possibilidades de interpretação da realidade política, acreditando que os partidos de direção social-democrata não teriam mais um bloco de classe coerente em quem confiar. Portanto, a social-democracia, agora modernizadora, abandonou seu viés socialista e as lutas de classe como campo de atuação política, para adotar uma postura de regulação das relações entre capital-trabalho, conciliação de classes e amenização da pobreza com propostas político-ideológicas que legitimam a reprodução da dominação do capital sobre o trabalho. Essa modernização da social-democracia seria responsável pelo seu sucesso eleitoral em importantes Estados nacionais, inclusive o PSDB no Brasil:

Essas mudanças não condenaram os social-democratas a uma posição política marginal. Em meados de 1998 partidos social-democratas ou coalizões de centro esquerda estão no poder na Grã-Bretanha, França, Itália, Áustria, Grécia e em vários países escandinavos, ao passo que na Europa Ocidental eles estão em crescente proeminência (GIDDENS, 1999, p.34).

O processo de mundialização do capital, já destacado neste estudo, revela que os interesses das elites orgânicas, inseridos na nova forma de organização transnacional da acumulação capitalista, estruturaram-se de forma independente dos aparelhos de estado e das organizações partidárias convencionais, não obstante, é através da efetividade de políticas

públicas direcionadas pelos Estados nacionais que os avanços de tais interesses tornam-se possíveis.

De acordo com Anderson Deo, o período em que o Brasil se insere no interior da lógica financeira mundial, tendo preservado o caráter de desenvolvimento desigual e combinado, subordinado e dependente, é o momento da concretização da social-democracia brasileira:

A integração, ou a inserção subordinada aos fluxos internacionais do capital foi possível a partir da constituição, no interior das fronteiras nacionais brasileiras, de um novo bloco histórico burguês que alcança sua consolidação no período entre 1995 e 2006. As forças políticas responsáveis por tal processo foram os dois maiores partidos políticos de orientação social democrata presentes na realidade brasileira, Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e Partido dos Trabalhadores (PT) (DEO, 2011, p. 61).

Antes, os avanços sociais e democráticos consolidados pela constituição de 1988 foram possíveis devido ao contexto histórico relacional das lutas de classes no Brasil. Além das organizações trabalhadoras do último quarto do século XX, greves e movimentos sociais como o *diretas já*, tivemos uma crescente representatividade político-partidária – ligada, de alguma forma, com a classe trabalhadora e, de modo geral, com as classes menos favorecidas –, através da política formal, com partidos como PCB, PT, PC do B, e PDT, que disputavam uma base eleitoral de classe enquanto partidos herdeiros da oposição formal ao governo militar (consubstanciada pelo antigo MDB) já abrigados na burocracia de Estado, tomaram para si o desafio de repensar o Brasil sem radicalismos.

Com a derrota de Lula e das esquerdas na eleição presidencial de 1989, os contornos da construção de um novo modelo de desenvolvimento foram dados a partir do governo de Fernando Collor de Mello:

O modelo inaugurado por Collor representou a reestruturação do complexo economicossocial brasileiro, com vistas a inserir o país nos ciclos internacionais da mundialização do capital, cuja orientação, ritmo e lógica obedeciam às “ordens” do capital financeiro. No entanto, a hegemonia da fração financeira do capital no interior do bloco histórico somente se confirmaria com a ascensão de Fernando Henrique Cardoso, sendo que tal hegemonia corresponde ao momento de consolidação da social democracia brasileira com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva (DEO, 2011, p. 68).

A social-democracia se insere no Brasil no contexto da mundialização do capital, não apresentando alternativas ao modo de produção capitalista. Pelo contrário, os marcos mais relevantes dos padrões de *terceira via* foram os desafios de um modelo de desenvolvimento que buscou a inserção do Brasil ao mercado mundial e diminuição das mazelas sociais através de medidas para a amenização da pobreza.

Se o período descrito significa sua consolidação, a busca por um projeto de Brasil de

corte social-democrata se fazia emergente já em fins da década de 1980, como demonstrou Hélio Jaguaribe:

No caso do Brasil, pode-se observar, por um lado que só recentemente se configuraram, no nível da sociedade, condições objetivas sucessíveis de conduzir à emergência de um movimento social-democrata. Por outro lado, pode-se observar, igualmente, que, à medida que se consolidam essas condições, torna-se cada vez mais nítida a demanda de um grande projeto social-democrata (JAGUARIBE, 1987, p. 14).

Jaguaribe complementa, assinalando a relevância de proporcionar uma política que atendesse as demandas de uma sociedade, que ao se industrializar, urbanizar e desenvolver acesso à comunicação de massa, tendo ainda que se desvincular da política de seu recente passado autoritário, clamava por avanços democráticos: “o país exigia uma democracia que só podia ser uma democracia social de massas” (JAGUARIBE, 1987, p. 15). Contudo, no Brasil, a social-democracia já apareceu como uma forma de sociabilidade anômala à social-democracia clássica. As massas passam a ser responsáveis pela legitimação da ordem dominante sendo influenciadas pelo *marketing* político:

No Brasil, PT e PSDB monopolizam as maiores cifras destinadas pela atividade lobbyista aos processos eleitorais. Ambos os partidos se constituíram como paladinos do capital financeiro, o que explica as generosas doações – não só – dessas frações da burguesia para suas campanhas (DEO, 2011, p. 277).

A social-democracia brasileira, consolidada nos anos 90 e identificada com a *terceira via* de Anthony Giddens, coincide com a ofensiva neoliberal trazendo em sua composição a característica noção de economia mista, tendo a parceria público-privado utilizada junto à dinâmica de mercado para o (suposto) interesse público (GIDDENS, 1999, p. 109). Destarte, é projetada uma humanização do capitalismo via adaptações do mercado para amenização dos problemas sociais sem romper com as contradições fundamentais entre capital e trabalho.

A conquista eleitoral torna-se, mais do que nunca, essencial. Tomando como desafio conquistar o apoio de vários setores da sociedade, foi necessário que as plataformas de governo social-democratas limitassem ou se afastassem do radicalismo de base sindical. Por mais distinções político-programáticas que esses partidos políticos podem ter, existe uma ideologia em comum, a ideologia da vitória eleitoral. Fora isso, é preciso destacar caracterizações um pouco mais precisas do momento da consolidação da social-democracia brasileira, apontando as evidentes diferenças entre os governos de FHC e Lula.

No âmbito político, a via democrática da legalidade burguesa-parlamentar se constituiu como o principal meio de atuação dos partidos de orientação social-democrata. E, no que diz

respeito à economia, identifique em ambos os governos a admissão dos fundamentos do liberalismo econômico, salvaguardando diferenças pontuais.

Baseando-nos nas características listadas por Giddens, podemos identificar o governo de FHC estritamente com a tendência modernizadora da social-democracia, em que o papel do Estado na economia se exerce na desobrigação de prover serviços públicos, comportando privatizações, focando na eficiência da gestão do Estado, na regulação de instituições privadas abertas à prestação de serviços públicos e na viabilização da abertura de transações entre os setores públicos e privados. No campo da ideologia político-partidária, o PSDB agregou apoio de setores conservadores e neoliberais a favor da total desregulamentação do mercado e diminuição de investimento público em setores como a educação superior; e, também, de setores progressistas de que defendiam com rigidez a defesa da democracia, do crescimento e da estabilidade econômica com distribuição de renda a partir de políticas sociais.

Contudo, foi no governo Lula que as políticas sociais foram aperfeiçoadas. As políticas de cunho assistencialistas somaram-se às garantias constitucionais de assistência social (previdência, educação e saúde) e às políticas de incentivo ao consumo, formando um consenso social de forma mais eficaz que seu antecessor: “O petista conseguiu reunir em torno de suas propostas as frações de classe mais distintas e contraditórias da sociedade brasileira” (DEO, 2011, p. 101.). O modo de intervenção do Estado na economia durante o governo Lula agregou medidas de amenização da pobreza e estabilidade macroeconômica sem dismantlar os serviços públicos oferecidos pelo Estado. Tais medidas o aproximam dos governos da chamada social-democracia clássica, mas sem romper com os pilares econômicos da terceira via: processo de abertura e modernização da economia com ênfase na redução da pobreza amparada pelo crescimento econômico sustentável. Ideologicamente, o Partido dos trabalhadores se constituiu como um partido de oposição a todos os governos anteriores, agregando uma coesa base eleitoral trabalhadora expandida pelo discurso de justiça social sem ruptura com o capitalismo.

Preservando as diferenças entre os dois governos, é inequívoco que as políticas públicas da social-democracia brasileira sofreram influências advindas do capital mundializado. A social-democracia se consolida no Brasil encarando os desafios de seu tempo, reagindo e reafirmando os aspectos conjunturais da globalização sem romper com o padrão histórico de desenvolvimento dependente.

Giddens partiu de um exagerado otimismo quanto ao mundo globalizado, supondo que a promoção da democracia seria generalizada com a formação de instituições regulamentadoras globais que teriam anuência dos Estados nacionais, formando uma democracia transnacional e

cosmopolita: “A democracia cosmopolita diz respeito não apenas ao movimento de governo na direção de um nível mundial, mas também na sua difusão para baixo na direção de regiões locais” (GUIDENS, 1999, p. 158-159). Com isso posto, as reduções das desigualdades sociais entre as nações poderiam ser efetivadas a partir de um governo global, promotor de uma democracia cosmopolita, erguido com a acepção individual dos Estados nacionais politicamente democráticos e economicamente liberais. Tal projeção só foi possível de ser feita porque ele parte do princípio teórico da inexorabilidade do capitalismo, de sua expansão e de sua generalização. Do mesmo modo, toda teorização que dá fundamento à construção e às ações políticas da social-democracia brasileira está sedimentada no *fim da história*<sup>28</sup>.

O modelo político-ideológico que definiu a reforma da educação superior brasileira, não por coincidência, coexistiu à conformação do Estado brasileiro às políticas-econômicas globalizadas por políticas de governo que sugerem uma possível correspondência de interesses entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos e, até mesmo, entre diferentes classes sociais.

A ponderação a ser feita é que os sujeitos políticos internacionais representam determinadas ideologias, e com isso, interesses determinados. Sendo mais criterioso: se por um lado corresponde a afirmativa em que as relações políticas não se resumem a imposições pressupondo simples relações de dominação e subordinação, por outro, as forças sociais internacionais que exercem poder nas políticas nacionais não são isentas e representam uma lógica econômica, uma perspectiva de classe.

Na década de 1990, as relações entre os organismos multilaterais e os governos do Brasil foram adensadas. Pesquisadores da educação superior, e de sua reforma (ou contrarreforma<sup>29</sup>), como Kátia Lima (2011b) e Marilena Gomes de Medeiro (2018), entre outros, fazem referência à centralidade das ligações do país com as instituições internacionais especializadas no desenvolvimento econômico global e dos Estados nacionais, apontando conexões entre as políticas públicas brasileiras e uma série de estudos e documentos que ditam diretrizes, nas quais o vetor principal é a vinculação da educação superior com o desenvolvimento econômico e com o mercado de trabalho, correspondendo às necessidades de mão de obra para o capital.

---

<sup>28</sup> As análises de Giddens são correspondentes ao pensamento corrente no final do século passado, que ficou conhecido como “o fim da história”. O conceito desenvolvido pelo filósofo estadunidense Francis Fukuyama, aponta um consenso sobre a legitimidade da democracia liberal ante às possibilidades ditatoriais e socialistas: “Hoje, ao contrário, mal podemos imaginar um mundo radicalmente melhor que o nosso ou um futuro que não seja essencialmente capitalista e democrático” (FUKUYAMA, 1992, p. 77).

<sup>29</sup> O conceito utilizado em Lima (2011b) e em Medeiros (2018) é definido, segundo Mota Junior: “O conceito de contrarreforma pode ser entendido como um conjunto de alterações regressivas nos direitos do mundo do trabalho, visto que, em geral, alteram (em uma perspectiva regressiva) os marcos legais já alcançados em determinado momento pela luta de classe em um dado país”. (MOTA JUNIOR, 2019, p.213).

Admitidos em diversos governos, as concepções de educação, difundidas por instituições como a UNESCO e o BM, reforçam a sua caracterização arrimada em privatizações para os níveis superiores de ensino.

Na década de 1990, estudos de organizações ligadas às agências especializadas das Nações Unidas ditavam bases para as políticas educacionais da América Latina. A *Conferência Mundial de Educação para Todos*, realizada na Tailândia, pela UNESCO, difundiu perspectivas de um projeto de educação internacional, contendo objetivos, como por exemplo, o acesso universal à educação básica, redução do analfabetismo e acesso às habilidades necessárias à operação das novas tecnologias. Para tal, é enfatizada a importância de proporcionar capacitação especializada do “pessoal de supervisão e administração quanto os planejadores, arquitetos de escolas, os formadores de educadores, especialistas em currículo, pesquisadores, analistas, etc.” (UNESCO, 1990).

Os documentos baseados em estudos e diretrizes da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), apresentaram determinado conceito de Educação que pode ser entendido através das publicações *Cidadania, competitividade e equidade: lema da CEPAL nos Anos 90*, em que “recomendava que os países da região investissem em reformas dos sistemas educativos para adequá-los a ofertar os conhecimento e habilidades específicas requeridas pelo sistema produtivo” (SHIROMA, 2007, p. 53); e nos documentos: *Transformação Produtiva em Equidade; Educação e Conhecimento: Eixo da Transformação Produtiva*, que expressam a perspectiva do desenvolvimento tecnológico como propulsor das transformações do aparelho produtivo em que o conhecimento é condição fundamental ao desenvolvimento (BIELSCHOWSKY 2001). Segundo Milena Gomes de Medeiros:

As orientações da CEPAL reforçam a ideia da ascensão social/mobilidade pela educação, o sistema meritocrático, além de afirmar a necessidade de um pacto social entre mercado e Estado, que deve assumir a direção estratégica do desenvolvimento econômico e social, mediado pela educação e conhecimento, considerado fatores produtivos (MEDEIROS, 2018, p. 45).

No que se refere à especificidade da educação superior, nenhum órgão foi mais preciso que o BM. A assistência técnica prestada por ele, que assumiu um papel político na promoção do desenvolvimento capitalista, merece destaque; pois, as diretrizes do banco têm orientado reformas no ensino superior a estimularem tanto a diversificação de instituições quanto a de modelos de financiamento, redefinindo o papel do Estado e diminuindo a autonomia das universidades.

Muito citado em estudos sobre a reforma da educação superior brasileira, o documento promovido pelo BM: *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia* (1995),

é resultado de um esforço de análise da educação superior de países chamados de “países em desenvolvimento”, sobretudo da África, da América Latina e da Ásia. Avaliando as possibilidades de reformas institucionais, o documento compreende como “educação terciária” todos os cursos pós-secundários, formadores de profissionais técnicos, englobando-os sob a mesma perspectiva institucional, sem fazer distinção entre cursos não universitários e universitários:

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 (BANCO MUNDIAL/BIRD, 1995, p. 17).

Considerando a importância das universidades para a economia, o banco avaliou que para países latino-americanos, como o Brasil, seus efeitos estavam sendo insuficientes:

[...] la investigación en las universidades ha tenido muy pocas repercusiones en la economía. La mayoría de las universidades en América Latina son básicamente instituciones docentes, y su investigación rara vez se destina a aplicaciones prácticas, lo que refleja el nivel tradicionalmente bajo de interacción entre la universidad y la industria. Además, en los últimos años, el financiamiento estatal para fines de investigación y desarrollo ha venido disminuyendo, al igual que las inversiones privadas en esa esfera (BANCO MUNDIAL/BIRD, 1995, p. 24).

Para equacionar o problema da dificuldade dos países em desenvolvimento de financiarem uma educação superior de qualidade, mediante a ineficiência econômica desse setor e o aumento da demanda por cursos pós-secundários, a estratégia a ser seguida seria deixar o financiamento público para a educação básica. Como alternativa, foram propostas quatro orientações-chaves para a reforma: 1- Incentivar uma maior diferenciação de instituições, principalmente com participação privada; 2- Incentivar as instituições públicas a diversificarem as fontes de financiamento, incluindo participar os estudantes nos gastos e vincular os custos com resultados; 3- Redefinir a função do governo no ensino superior; 4- Adotar políticas que priorizem os objetivos de qualidade e equidade (BANCO MUNDIAL/BIRD, 1995, p. 29).

Em estudo que analisou as relações entre o BM e a educação superior no início do século XXI, Katia Lima destaca outros três documentos elaborados pelo BM. O *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial*, de 1997, que faz uma crítica ao monopólio estatal na promoção dos serviços sociais, em que o mercado poderia ser utilizado em benefício dos bens públicos, estimulando o princípio da meritocracia e as privatizações. O *Estratégia para o setor educacional – documento estratégico do Banco Mundial: a educação na América Latina e Caribe*, de 1999, em que o BM endossa a concepção da utilidade desse nível de ensino para o

aparelho produtivo, considerando sua função na atualização da força de trabalho para o capital mundializado, respondendo a demandas da divisão internacional do trabalho. E o documento *construir sociedades de conocimiento: nuevos desafíos para la educación terciaria*, de 2002, em que o banco reforça a necessidade de diversificar as instituições, cursos e as formas de financiamento, acomodando a educação superior como nível terciário de educação, junto com qualquer curso pós-médio (LIMA, 2011, p. 88-89).

A partir destes documentos foi construído um nexos que redefiniria o papel da educação superior para países de economia dependente, compartilhado pelas políticas de governo de FHC e Lula:

A análise dos documentos do BM e das políticas executadas pelos governos Cardoso e Lula da Silva demonstra que está em curso um intenso processo de reforma neoliberal do Estado e da educação superior no Brasil. Não se trata de uma “imposição” dos organismos internacionais ou da subordinação do Brasil às determinações vindas “de fora”, ainda que o mecanismo das condicionalidades esteja presente nos acordos firmados entre os governos brasileiros e o BM, mas de um “compartilhamento” da concepção de educação como “ensino terciário” (LIMA, 2011, p. 92).

A reforma do Estado brasileiro, o estímulo à ampliação do setor privado na oferta de serviços públicos, a comercialização de serviços educacionais “terciários”, engendrados em uma dinâmica regulatória e meritocrática de avaliação, estão em convergência com as diretrizes do BM.

Outro marco na ligação das políticas públicas brasileiras para a educação superior com o caráter internacionalizante desse nível de ensino, é a noção de *sociedade e economia do conhecimento*, que escamoteia as formas de dependência econômica e acadêmica.

A partir da pesquisa de Zacarias Gama, podemos presumir continuidade dos papéis de dependência econômica na dependência acadêmica, considerando:

[...]a posição do Brasil e sua possível dependência acadêmica principalmente aos países da União Europeia que se organizam no que tem sido chamado de Sociedade e Economia do Conhecimento a partir do Tratado e do Processo de Bolonha. A se concretizar esta relação dependente, a hipótese é a de que a produção de conhecimentos em nosso território e em nossas universidades e centros de pesquisas se especializariam em produzir conhecimentos básicos, commoditizados, aos quais os países mais desenvolvidos agregariam valor, intensificando seus processos de acumulação de capital com a venda e cobrança de royalties. Nossa dependência acadêmica repetiria, então, padrões típicos da exploração colonial: realização de mais valia absoluta nas universidades e centros de pesquisas do Brasil e de mais valia relativa fora de nossas fronteiras (GAMA, 2013, p. 91).

O Processo de Bolonha, de 1999, consistiu na criação de um sistema comum de educação superior na Europa: o *Espaço Europeu de Ensino Superior (EEES)*, uma localidade

supranacional de cooperação e financiamento que define políticas educacionais para os Estados membros (LIMA; AZEVEDO; CATANI, 2008).

Com a difusão da noção de *sociedade do conhecimento*, ocorrerá um alinhamento dos sistemas de educação superior da América Latina e Caribe aos da União Europeia (UE) através do *Espaço Comum de Ensino Superior da União Europeia, América Latina e Caribe (ECES – UEALC)*, criado na conferência UEALC, no ano 2000 em Paris, que visou “facilitar intercâmbios e harmonizar os sistemas de educação superior de modo a que todas as universidades da região latino-americana, caribenha e europeia tenham equivalência de cursos, créditos acadêmicos e diplomas – titulações” (GAMA, 2013, p. 97).

Considerando as limitações do conceito que deu as bases epistemológicas para esse alinhamento (o conceito de *sociedade do conhecimento*<sup>30</sup>), Gama aponta alguns questionamentos quanto à pertinência desse “espaço comum” para os países de economia dependente:

Será mesmo possível dispor bem ordenadamente as partes de um todo, no caso o ECES-UEALC, sabendo-se à partida que a União Europeia e suas agências de financiamento estarão na base das reformas universitárias e dos seus sistemas de avaliação da qualidade? A sólida colaboração entre os países da América Latina, Caribe e União Europeia nos termos em que está sendo proposta e tendo em conta os diferentes estágios de desenvolvimento dos países envolvidos, não poderia se traduzir em controle externo do sistema de educação superior da região latino-americana e caribenha? Como afiançar que os intercâmbios de estudantes, profissionais técnico-administrativos, docentes e pesquisadores podem garantir o desenvolvimento independente e autossustentado da nossa região? Poderia o ECES-UEALC ser compreendido como um avanço avassalador do capital-imperialismo europeu ponderando-se que os diversos sistemas de educação superior da América Latina e Caribe ressentem-se de requisitos básicos para evoluírem com autonomia e igualdade? [...] que simetria pode haver entre as universidades latino-americanas e caribenhas e as europeias? (GAMA, 2013, p. 97).

Zacarias Gama e Raquel Villardi – ao analisarem diversos documentos ligados ao ECES-UEALC, que expressam os compromissos firmados por chefes de governo e de Estado dos países membros da Organização dos Estados Ibero-americanos (OEI) com os da UE – atentam para a imposição da racionalidade neoliberal e da submissão dos sistemas de ensino superior ao produtivismo acadêmico. Por intermédio de indicadores de qualidade exógenos à produção acadêmica de países dependentes, é promovida sua adequação às necessidades dos países centrais:

Buscar alcançar posições de destaque, compatíveis com as das universidades mais

---

<sup>30</sup> Gama, baseando-se no livro *Sociedade do Conhecimento ou Sociedade das Ilusões?* de Newton Duarte, considera a “sociedade do conhecimento” produto de 5 ilusões: a acessibilidade do conhecimento, a capacidade de criatividade para ações cotidianas, a capacidade de apreender a realidade sem um considerável esforço, dar ao conhecimento os mesmos valores sem considerar gradações, e a necessidade de mudança das mentalidades para a superação de crenças, procedimentos, atitudes e ações atrasadas (GAMA, 2013, p. 96).

bem colocadas nos rankings internacionais, ainda que a partir de critérios exógenos, pode ser uma aspiração, mas não pode ser a meta prioritária de instituições de países periféricos, sobre as quais recaem condições diferenciadas de trabalho, além de compromissos explícitos com a sua população, os quais não podem ser negligenciados (GAMA; VILLARDI, 2014, p. 932).

Adequação das instituições brasileiras à nova arquitetura de poder global careceu, sobretudo, de sua expressão político-ideológica local: social-democracia brasileira. Assim, sabendo que qualquer análise do desenvolvimento do capitalismo e de seus desdobramentos em nível nacional requer um cuidado no exame da articulação dialética entre totalidades, deve-se considerar todas as forças sociais que se fazem representar politicamente nessas relações. As pressões externas, sejam elas oriundas de instituições financeiras ou de espaços comuns de cooperação multilateral, se interligam com as forças vetoriais de interesses internos, necessitando de uma teoria de classes que torne inteligível os interesses e as lutas de classe.

### 3.2 Classes sociais e bloco no poder

Uma teoria de classes que tome o referencial teórico desenvolvido no livro: *Poder Político e Classes Sociais* de Nicos Poulantzas, deve considerar que a categoria *modo de produção* designa uma combinação de diversas estruturas e que, em última instância, há uma determinação econômica. Não obstante, “Ainda mais: a determinação em última instância da estrutura do todo pelo econômico não significa que o econômico aí detenha sempre o *papel dominante*” (POULANTZAS, 2019, p. 18).

Por papel dominante Poulantzas entende o fator, ou a combinação de fatores, preponderantes na formação social de um modo de produção puro<sup>31</sup>, delimitados pela determinação econômica. No caso das formações sociais dos modos de produção pré-capitalistas, o papel dominante pode ser o político, ou até mesmo o ideológico, mas no caso específico do capitalismo, os fatores extraeconômicos não são, necessariamente, impositivos à submissão do trabalho ao capital; desse modo, o fator dominante também é o econômico, pois, é na estrutura econômica que se dão as determinações das relações sociais de produção (POULANTZAS, 2019, p. 35). Com isso posto, as possibilidades de superação das contradições

---

<sup>31</sup> Um modo de produção puro, pode ser entendido a partir das suas relações sociais de produção típicas. Em formações sociais que pressupõem sobreposição de um modo de produção a outros, coexistem classes características de diferentes modos de produção.

de classe estariam fadadas a se realizarem, para além do econômico, na estrutura política que resguarda certa autonomia. as lutas políticas de classes se realizam no plano do Estado.

No Manifesto do Partido Comunista, Marx e Engels deixaram claro que a luta política é uma expressão da luta de classes (MARX; ENGELS, 2007, p. 56). Antes, no livro não publicado em vida pelos autores, *A Ideologia Alemã*, eles diziam: “Segue-se que todas as lutas no âmbito do Estado, isto é, a luta entre democracia, aristocracia e monarquia, a luta pelo direito de voto e etc., etc., são apenas as maneiras ilusórias nas quais se desenvolvem as lutas reais entre diferentes classes” (MARX; ENGELS, 2012, p. 60). Em textos que Marx analisou o movimento histórico de seu tempo, como por exemplo, *As Lutas de Classes na França, O 18 de Brumário de Luís Bonaparte* e *A guerra civil Na França*, fica claro que as classes sociais e as frações de classe em disputa se afirmavam na cena política. No emblemático texto *O 18 de Brumário de Luís Bonaparte*, Marx asseverou: “Assim como os Bourbons constituíam a dinastia da grande propriedade fundiária e os Orleanistas a dinastia do dinheiro, os Bonapartistas são a dinastia dos camponeses, isso é, da massa popular francesa” (MARX, 2011a, p. 142).

Quando uma massa popular não consegue se fazer sujeito político, através de ação direta na prática política de classe, não se constitui uma classe social no sentido estrito do termo. Esse foi o caso, relatado por Marx, dos camponeses parceiros franceses:

Milhões de famílias vivendo sobre a mesma condição econômica, que separam o seu modo de vida, os seus interesses e sua cultura do modo de vida, dos interesses e da cultura das demais classes, contrapondo-se a elas como inimigas, formam uma classe. Mas na medida em que existe um vínculo local entre os parceiros, na medida em que a identidade de seus interesses não gera entre eles nenhum fator comum, nenhuma união nacional e nenhuma organização política, eles não constituem classes nenhuma. [...] O seu representante precisa entrar em cena ao mesmo tempo como seu senhor, como uma autoridade acima deles, como um poder governamental irrestrito, que os proteja das demais classes e lhes mande chuva e sol lá de cima (MARX, 2012, p. 142-143).

Para definirmos determinado conceito de classes sociais, que sirva de instrumento de análise para o objeto deste estudo, será necessário evidenciar o papel das lutas e alianças políticas, sem desconsiderar sua *determinação em última instância*. Para Poulantzas:

O papel determinante, na constituição das classes sociais, de sua correspondência com as relações de produção, com a estrutura econômica, indica de fato, muito exatamente, a constante “determinação-em-última-instância” do econômico nas estruturas, refletida sobre as relações sociais. (POULANTZAS, 2019, p. 69).

Com isso, nos é sugerido que não pode existir uma classe social em que não haja correspondência na ocupação dos indivíduos dessa classe na esfera produtiva. Contudo, isso

não é o bastante. Somente a condição econômica dos agentes de produção não caracteriza, de fato, uma classe, para isso deve haver uma correspondência nas lutas políticas.

Baseando-se em textos de Marx, Poulantzas esclarece que o proletariado só existe como classe se estiver organizado politicamente, em atividades práticas de classe. Desse modo, a construção do conceito de classe social não pode ser dada apenas ao nível das relações de produção, pois define-se a partir das suas lutas, ao nível da estrutura política de uma formação social: “É nesse contexto que se deve situar a importância particular atribuída por Marx à luta política de classe como um nível particular das relações sociais, consistindo em luta econômica, política, ideológica de classe” (POULANTZAS, 2019, p. 74).

Essa concepção de classes sociais, nos é apresentada como uma superação das teorias marxistas economicistas.

Para o cientista político Armando Boito Jr., há uma ideia central nos textos que identificam classe social como, estritamente, um fenômeno econômico: “Esse tipo de análise baseia-se no pressuposto segundo o qual, no terreno da economia (capitalista), encontra-se sempre em operação uma condição antagônica insuperável entre burguesia e proletariado” (BOITO JR, 2007, p. 193). Contraditando tais concepções, Boito Jr., aproximando-se de Poulantzas, concebe a classe social como “um fenômeno ao mesmo tempo, econômico, político e cultural, objetivo e subjetivo” (BOITO JR, 2007, p. 95), podendo haver arranjos e alianças entre classes e frações de classes. Desse modo, grupos econômicos que ocupam a mesma posição nas relações sociais de produção seriam apenas *classe em potencial*. Para concretizarem sua existência como *classe ativa* é preciso a ação prática de classe, na estrutura política, que represente interesses econômicos, políticos e ideológicos.

Outra contribuição importante de Boito Jr. foi perceber que a classe burguesa, diferente das classes dominadas, ao se constituir como classe dominante se estabelece como classe ativa sempre agindo por seus próprios interesses: “A burguesia, na condição de classe dominante, é assim, uma classe ativa, que está presente, simultaneamente, na economia e no nível político da sociedade capitalista” (BOITO JR, 2007, p. 95).

Ainda sobre a caracterização das classes capitalistas, outra questão a ser levantada são os interesses de determinados setores destas classes. A subdivisão das classes em frações de classe pode significar interesses conflitantes entre uma mesma classe social.

Com certa facilidade podemos perceber, na história do capitalismo, possíveis interesses conflitantes entre frações de classe da burguesia que, de alguma forma, exercem poder no direcionamento das políticas públicas do Estado. Não obstante, os interesses e as alianças das diversas frações da classe burguesa são variáveis apresentando limitações interpretativas na sua

superficialidade que podem ser superadas na sua apreensão teórica de base empírica. Tais frações de classe podem se apresentar como defensoras de interesses ideológicos (morais, religiosos e etc.) de alguns grupos das classes dominadas, mesmo apresentando contradições nos interesses econômicos mais gerais.

Em outros termos, as relações estabelecidas no seio de uma formação social capitalista, não são apenas relações sociais de produção, também não são estas que, necessariamente, determinam as ações políticas ou que legitimam a subserviência política de determinados grupos. Existem outras possibilidades de relações que legitimam, aos olhos das classes dominadas, a hegemonia política de uma fração de classe – ou até mesmo a dominação burguesa de modo geral –, em determinada formação social. São relações estabelecidas no nível da ideologia. Portanto, há uma dinâmica pedagógica desenvolvida através dos aparelhos ideológicos de Estado, estabelecida, inclusive, por relações extraeconômicas.

Sabendo que é através de ações políticas que as classes sociais do modo de produção capitalista se constituem classes ativas, pode-se deduzir que em determinada formação social existem classes em potencial, ou seja, cuja condição econômica, determinação em última instância, não é o bastante para se constituírem classes ativas. Isso se justifica porque as classes não são formadas por indivíduos e grupos coesos, pressupondo distinções no quadro de crenças, cultura, renda, acesso a bens e serviços e etc. Poulantzas (2019) se dedicou a construir uma terminologia capaz de comunicar essa complexa decomposição das classes sociais em: *categorias*, *frações* e *camadas*. A partir de tal decomposição, será possível desenvolver um estatuto teórico para dar prosseguimento às análises das forças sociais em disputa na definição da reforma da educação superior brasileira.

- *Frações autônomas*: Quando uma classe ou fração de classe, identificável ao nível econômico, forma uma organização político-partidária e se lança nas lutas políticas, tendo como objetivo o poder de Estado, temos um exemplo típico de poder político de classe. De modo distinto, uma *fração autônoma de classe* se constitui por *efeitos pertinentes* eventuais. Ou seja, pode ser identificável, eventualmente, apenas ao nível político exercendo força social. Por exemplo, grupos sociais heterogêneos que formam uma eventual força política pela causa republicana, por democracia e etc.
- *Categorias sociais*: estas são formadas por grupo sociais que podem se tornar forças sociais através de elementos extraeconômicos. Tais categorias, tal como as frações autônomas, também podem se tornar forças sociais por efeitos pertinentes. São exemplos de categorias sociais: movimentos sociais, grupos

religiosos, organizações não governamentais (ONGs) e associações de funcionários públicos como de professores universitários, por exemplo. Portanto, as categorias sociais são identificáveis, sobretudo, nos níveis político e ideológico: na relação da burocracia com os aparelhos de Estado e dos intelectuais em relação ao ideológico.

- *Camadas sociais*: podem ter influência na prática política por sua identificação com outras classes sem se constituírem como uma força social. Como por exemplo: funcionários que ocupam altos cargos da burocracia estatal e uma “aristocracia operária”, funcionários de setores produtivos com altos salários (POULANTZAS, 2019, p. 82).

Sempre organizadas politicamente, as frações das classes burguesas exercem seus poderes no Estado capitalista, reservando sua autonomia relativa<sup>32</sup> e minimizando o poder de influência política das classes populares. Não necessariamente a fração que exerce hegemonia em uma formação social toma o poder de Estado diretamente para se impor sobre as outras classes, inclusive sobre outras frações da classe burguesa. Estas, para manterem influência política no Estado formam um *bloco no poder*.

Como fenômeno particular da estrutura política capitalista, Poulantzas apresenta o conceito de *bloco no poder*: coexistência pacífica na dominação política por diversas frações da classe dominante. Tal fenômeno não significa uma coesão de forças equivalentes estabelecidas no âmbito do Estado. As ações políticas do bloco no poder são influenciadas principalmente pelos interesses de um elo dominante, ou seja, por uma fração de classe politicamente dominante que exerce uma *hegemonia* nesse bloco.

As frações de classes do *bloco no poder*, inclusive a hegemônica, não dominam necessariamente a cena política através de partidos políticos e de uma formalidade institucional. O poder pode ser exercido por outros vetores de influência. O exemplo citado pelo cientista político Francisco Pereira de Farias, sobre as relações das frações burguesas no *bloco no poder* é esclarecedor: “Se a burguesia industrial se sente mais à vontade para defender seus interesses através dos partidos políticos, as burguesias comercial e bancária preferem as ações pela via do associativismo e do lobby” (FARIAS, 2009, p. 85).

---

<sup>32</sup> Para efeitos deste estudo, a *autonomia relativa do estado capitalista* será concebida no sentido da autonomia relativa do Estado e de seus aparelhos, perante interesses econômicos, políticos e concepções ideológicas de diferentes classes sociais, o que dá a falsa impressão de que o Estado é imparcial. Décio Saes, Autor crítico à teoria política de Poulantzas, esclarece que este atribui significados distintos à “autonomia relativa do Estado”, para um aprofundamento maior nessa crítica ver: Décio Saes (1998, p.57): *A questão da autonomia relativa do Estado em Poulantzas*.

Para os interesses das classes populares, o Estado capitalista tem três características fundamentais: o acesso da classe trabalhadora em seu funcionamento e burocracia, a separação dos três poderes, garantindo a autonomia relativa do Estado perante os interesses econômicos setoriais, e a possibilidade de representação de classe em um determinado governo (poderes executivo e legislativo). Quanto ao direito, o cientista político Décio Saes salienta que:

O aspecto essencial do direito capitalista consiste em atribuir a todos os agentes da produção, independentemente do lugar (proprietários dos meios de produção, trabalhador) que ocupam no processo de produção, a condição de sujeitos individuais de direitos, fixando-os todos como indivíduos livres e iguais, capazes de praticar legitimamente atos de vontade (SAES, 2019, p. 92).

A análise das forças sociais em disputa que influíram na definição da reforma da educação superior brasileira, demanda, a partir da formação do plano conceitual apresentado, a apreensão empírica do fracionamento das classes dominantes e em seguida suas articulações com outras forças sociais atuantes.

### 3.3 Ação e representação política das classes sociais na social-democracia brasileira

O campo específico da prática política é o momento atual. Quando Marx escrevera sobre a situação concreta das lutas de classe na Europa, destacou o poder dos interesses organizados de classe na atuação política, a partir de análises de *conjuntura*. Para Poulantzas: “a conjuntura permite decifrar a individualidade histórica do conjunto de uma formação social” (POULANTAZAS, 2019, p. 92).

Para poder analisar as ações das práticas políticas sobre as estruturas, é preciso identificar os interesses representados por determinadas forças sociais no Estado capitalista de uma determinada conjuntura:

Com efeito, se a prática política tem como objetivo específico o Estado, o poder político institucionalizado, fator de coesão de uma formação social determinada e lugar nodal de suas transformações, ele tem por objeto o “momento atual” que reflete a individualidade histórica, sempre original, porque singular, de uma formação (POULANTAZAS, 2019, p. 90).

Será na análise da ação coordenada das forças sociais atuantes na estrutura política, com a particularidade espaçotemporal já preestabelecida, que poderemos entender suas consequências nas estruturas (política, econômica e ideológica). Desse modo, assim como José Luís Fiore:

Junto com Poulantzas, consideramos que o tempo conjuntural é um tempo essencialmente político, porque é nele que as contradições estruturais assumem sua máxima condensação e atualidade, transformando-se em conflito e encontrando as suas soluções transitórias na luta e inventividade humana (FIORI, 2003, p. 93).

O ponto de partida dessa análise será a negação da existência de uma *burguesia nacional*.

No Século XX, diversos intelectuais e políticos brasileiros pesquisaram sobre as classes proprietárias no Brasil e debateram as possibilidades de superação da dependência, produzindo fecundas teorias, de base marxista ou não. Destaco os intelectuais ligados ao Partido Comunista Brasileiro (PCB), Octávio Brandão, autor de *Agrarismo e Industrialismo*, que acreditava em uma eventual união operário-burguesa para a efetivação de uma revolução brasileira capitaneada por uma burguesia nacional; e Heitor Ferreira Lima, que não acreditava que a burguesia nacional seria capaz de promover uma verdadeira revolução devido suas características históricas e sociais. Outros autores, como Caio Prado Junior e Florestan Fernandes, destacaram o caráter dependente da economia e das classes dominantes brasileira para discutir as possibilidades de uma revolução brasileira desvinculada da burguesia. Estes e outros autores, com variadas orientações teóricas, se dedicaram a estudar a relação do empresariado (principalmente o industrial) com o centro decisório do Estado (PERICÁS, SECCO, 2015).

Estes estudos influenciaram as críticas, já expostas, de Fernando Henrique Cardoso, que por mérito próprio (ou demérito a depender do ponto de vista) construiu sua teoria e trajetória política pautadas na superação da crença de uma revolução do tipo socialista e da crença em uma burguesia nacional que poderia se sobrepor aos interesses do imperialismo e promover o desenvolvimento nacional. O ex-presidente entendeu que a falta de uma burguesia nacional comprometida com o desenvolvimento não impede o desenvolvimento econômico que deve ser patrocinado por capitais estrangeiros, inclusive capital produtivo, pressupondo associação e subalternização.

Sabendo que a revolução produtiva brasileira, iniciada nos anos 30, não teve as características de uma revolução burguesa e do histórico descompromisso da burguesia brasileira em se impor e construir um projeto nacionalista, o conceito de burguesia nacional esvazia-se de sentido. Portanto, inexistente uma burguesia nacional e sim uma burguesia brasileira com uma complexa rede de organizações e de interesses. Para historiadora Virgínia Fontes:

A burguesia brasileira resulta diretamente de outras tantas contradições, a começar pela dupla articulação assinalada por Fernandes, que conecta setores econômicos nativos profundamente desiguais a uma subordinação ao capital-imperialismo. O risco de ver-se fragmentada e reduzida a uma burguesia-tampão reaparece na atualidade

sob vários formatos, como, por exemplo, quando se encontra premiada entre a cobiça imediata da associação subalterna, mas lucrativa, na exploração das imensas jazidas de petróleo do pré-sal e o temor de se ver reduzida a mera coadjuvante num país reduzido a exportador de carburante. Finalmente, promove novas contradições, por levar a um ponto extremo sua ambivalente situação, de impotência prepotente, com enorme crescimento da produção de commodities adequadas à posição subalterna, ao lado do estímulo e da expansão de empresas transnacionais, procurando aproximar-se da ponta dominante do capital-imperialismo. As burguesias brasileiras derivam do leite cavado pelo capital-imperialista e precisam permanentemente a ele adequar-se para manter sua dominação na escala do território nacional (FONTES, 2012, p. 312).

As burguesias brasileiras combinam formas de contradição, adequação e associação ao capital externo. Para compreender sua configuração, fracionamento e arranjos políticos, será necessário retomar o conceito de bloco no poder.

Boito Junior, que pesquisa as configurações das classes dominantes na história recente do Brasil, sustenta uma dupla hipótese, corroborada aqui, sobre os dois principais arranjos do bloco no poder no período neoliberal: o primeiro, que ainda não se findou, começa no governo Fernando Collor de Mello sob o domínio do capital financeiro internacional; o segundo, foi uma particularidade definida no primeiro governo Lula, que a despeito da hegemonia do grande capital financeiro internacional, “promoveu a ascensão política da grande burguesia interna brasileira no bloco no poder” (BOITO JR, 2018, p. 26).

Segundo Martuscelli, devido a seu processo de desenvolvimento e dependência, a burguesia brasileira é dotada de uma “fragilidade político-ideológica diante do capital imperialista”. E, para se afirmar diante das contradições inerentes à relação capital-trabalho, respaldou-se na aliança com o capital externo, aderindo as pautas neoliberais como a entrada de capital estrangeiro, desregulação da economia e desmonte dos direitos trabalhistas. O grande capital bancário, que cumpria, nessa conjuntura, função intermediária ente os interesses capital financeiro advindo do exterior e a sociedade brasileira, já demonstrava interesses nessas políticas que, tiveram (relativa) adesão da burguesia industrial na década de 1990 “acossada pela ofensiva política das potências imperialistas, que exigiam a implementação das contrarreformas neoliberais, e pelo forte movimento grevista, que tomou conta do país no final dos anos 1970 e na década de 1980” (MARTUSCELLI, 2012, p. 46-47).

Consagrou-se, então, uma unidade política em torno do neoliberalismo. Não obstante, as contradições entre a abertura da economia e os interesses de determinados setores do empresariado brasileiro geraram períodos de adesão, rompimento, crises e críticas.

Com a ascensão da plataforma neoliberal, que rompeu com o modelo desenvolvimentista, o Estado foi declinando em seu papel de empresário, provedor de serviços públicos e de promotor do desenvolvimento industrial. Neste contexto, o setor industrial “teve

seus interesses negligenciados ou preteridos em proveito do capital estrangeiro internacional” (BOITO JR, 2018, p. 31).

A política brasileira do período de indução neoliberal gestou todo um sistema de valorização do capital financeiro, suprimindo o protecionismo dos mercados internos, promovendo políticas de apreciação cambial, garantindo o pagamento da dívida pública com ajuste fiscal e promoção de superávits primários. A fração burguesa, que exerceu hegemonia sobre as demais frações do bloco no poder foi o grande capital financeiro internacional e brasileiro (associado):

Concluindo, podemos afirmar que o grande capital financeiro nacional e internacional é a fração burguesa hegemônica no modelo neoliberal porque todos os aspectos da política neoliberal – o desmonte do direito do trabalho e social, a privatização, a abertura comercial e a desregulamentação financeira – atendem integralmente aos interesses dessa fração da burguesia. Com exceção do primeiro aspecto, todos os outros contrariam, em maior ou menor medida, os interesses das demais frações integrantes do bloco no poder – médio capital, burguesia de Estado, grande capital industrial (BOITO JR, 2018, p. 34).

A construção de uma hierarquia mais ou menos estável no bloco no poder não significa uma harmonia de interesses, mas relações conflituosas que envolvem disputas políticas.

Nós entendemos que o denominado processo de mundialização não logrou absorver, integralmente, a burguesia de um país dependente da semiperiferia, como o Brasil, o que significa que os conflitos entre uma burguesia compradora, que é o braço local da atual forma de dependência, e uma burguesia interna, com base de acumulação e nos interesses específicos, explicam parte importante do processo político nacional (BOITO JR, 2018, p. 25-26).

Boito Jr. demonstrou como que as organizações das frações da classe dominante se articularam politicamente no Brasil recente. Duas frações da burguesia se beneficiaram diretamente com as políticas que seguiram a cartilha neoliberal, a burguesia compradora (integrada e subordinada à cadeia produtiva dos monopólios transnacionais) e o capital financeiro:

Grupos financeiros nacionais beneficiaram-se com a política de juros elevados e de liberdade para entrada e saída de capitais, empresas nacionais que se associaram a grupos estrangeiros para participar dos leilões de empresas estatais, empresas comerciais ligadas à importação, os grupos empresariais das áreas de saúde e de **educação**, uma parte dos setores internacionalizados da indústria local e outros que viram, e de fato tiveram, na política de privatização e de abertura novas oportunidades de negócios e de associação com o capital estrangeiro (BOITO JR, 2012, p. 75).

Diferenciadas das pequenas e médias empresas pelo grande poder econômico – controlando megaempresas monopolistas – e pelo grande poder político – com capacidade de influenciar governos – a burguesia compradora e a burguesia interna exercem posições variadas

dentro do bloco no poder, aliando-se e rompendo com partidos políticos, promovendo mudanças institucionais e econômicas.

Apesar de suas similaridades, que as distinguem do médio capital, apresentam interesses conflitantes que as diferenciam entre si. Como veremos, são seus interesses econômicos e ações políticas frente aos interesses do capital financeiro que as tornam particulares. Boito Junior revelou que os interesses e disputas entre essas duas frações da burguesia influenciaram todo o desenrolar do panorama político partidário brasileiro estudado até aqui.

O programa neoliberal de abertura da economia, desenvolvido durante os governos Collor e Cardoso (mantido com algumas variações durante o governo Lula), atendeu plenamente aos anseios da burguesia ligada ao setor terciário da economia brasileira: grandes importadoras, prestadoras de serviços públicos – como saúde, telecomunicação e educação – e do grande capital financeiro nacional e internacional. Estes, mais que meros concorrentes, são associados:

Acrescentemos que, além da correspondência objetiva entre os interesses do grande capital financeiro e o modelo neoliberal, verifica-se, também, a identificação política e ideológica das entidades nacionais e internacionais do capital financeiro com os sucessivos governos neoliberais no Brasil. A política desses governos, de Fernando Henrique Cardoso a Luiz Inácio Lula da Silva, vem sendo aprovada pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), pelo Banco Mundial e pela Federação Brasileira de Bancos (Febraban) (BOITO JR, 2018, p. 35).

A burguesia compradora, tributária aos interesses dos monopólios transnacionais, estava integrada às reformas neoliberais devido a sua associação e dependência ao capital estrangeiro e apoiou partidos políticos que se dispuseram a defender o processo de abertura e privatizações. O grande impasse desse processo no bloco no poder foi desencadeado pela burguesia interna (ligada ao agronegócio, indústrias, empreiteiras etc.):

Apoiavam como toda burguesia, a política social do neoliberalismo: desindexação dos salários, desregulamentação das relações de trabalho, redução dos cortes nos direitos sociais –nas áreas de saúde pública, de previdência pública e de educação. Porém, relutavam em aceitar ou mesmo se opunham a aspectos importantes da política neoliberal: rejeitavam a política de abertura comercial, que ameaçava o mercado cativo que o desenvolvimentismo criara pra indústria local, e procuravam manter posições de forças ameaçadas pelas reformas neoliberais (BOITO JR, 2012, p. 76).

As políticas de cunho neoliberal, por mais que se alinhassem a interesses burgueses mais gerais, impunham barreiras ao desenvolvimento da grande burguesia interna que mesmo de origem heterogênea se fundia como fração na luta política por seus interesses em comum contra a concorrência de grupos econômicos estrangeiros e partidos políticos que pudessem expandir os direitos trabalhistas. Foi assim que, para evitar a ascensão política do ex-sindicalista Lula, a

grande burguesia interna apoiou a candidatura de Fernando Collor de Mello, mas, no auge da crise de 1992, quando seus interesses conflitavam com as políticas econômicas do presidente, também apoiou seu impeachment.

Sob o governo do outro Fernando, a burguesia interna continuou sendo preterida nas políticas de governo, que combinaram altas taxas de juros e abertura comercial com câmbio apreciado favorecendo as importações resultando em déficit da balança comercial. O desprestígio dos setores industriais os levou a ações coordenadas na Confederação Nacional da Indústria (CNI), contando com sua afiliada mais importante, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), contra as políticas que impossibilitavam o desenvolvimento industrial no país. E, ao contrário do que poderia supor uma análise reducionista que contrapõe burguesia e proletariado sem conceber as nuances conjunturais, os interesses dos trabalhadores industriais convergiam com os da FIESP e CNI, possibilitando ações coordenadas entre as centrais sindicais com as organizações patronais (BOITO JR, 2012, p. 76-80).

O recuo do governo federal veio apenas no segundo mandato, que sem romper em definitivo com o modelo adotado no primeiro, fez remendos: “desvalorizou o real, abandonou a política de déficit na balança comercial e adotou uma política de balança comercial superavitária” (BOITO JR, 2018, p. 39).

O capital político da burguesia interna avançara na campanha eleitoral de 2002, na qual o “Lulinha paz e amor”<sup>33</sup> esforçou-se para atrair o apoio dos setores produtivos. E, enquanto presidente “O governo Lula multiplicou os canais institucionais de consulta aos industriais e aos exportadores, o que representa um grande contraste, segundo depoimentos dos próprios empresários, com o que se passava no governo FHC” (BOITO JR, 2018, p. 41).

O primeiro governo Lula foi responsável pela ascensão da burguesia interna dentro do bloco no poder. Através de medidas executadas pelo governo federal, tanto na política externa quanto na economia, promoveu a expansão do grande capital dedicado às exportações, em setores industriais de baixa demanda tecnológica e no agronegócio. Segundo Boito Junior, tais medidas não romperam com a hegemonia do grande capital financeiro no bloco no poder, pois incentivaram a produção para exportação aumentando a entrada de dólares, garantindo, assim o pagamento dos juros da dívida: “esse governo estimula a produção, mas no interior dos limites permitidos pelos interesses fundamentais do grande capital” (BOITO JR, 2018, p. 43).

---

<sup>33</sup> Termo que ficou popular durante a campanha de Lula, em 2002, por sua estética e postura serena (ZANINI, 2018).

O Partido dos trabalhadores, que em discurso e origem, está diretamente vinculado com a classe trabalhadora, com Lula no mais alto cargo do poder executivo, teve como atributo paradoxal manter sua base popular de apoio distribuindo renda, valorizando o salário mínimo, incentivando o consumo além de ter contribuído para o empoderamento de setores da grande burguesia interna, sem romper com os interesses do capital financeiro.

O processo da mundialização do capital não contemplou diretamente a totalidade da burguesia, que setorizada, se faz inteligível a partir de seus interesses econômicos organizados na estrutura política. Destarte, as políticas de governo acabam por negligenciar determinadas frações cujos interesses não coincidem com os da fração hegemônica ou com outras que exercem poder político no do bloco no poder.

A grande relevância dessa conclusão é abrir uma possibilidade teórica para identificação dos interesses, forças, ações e representações das frações das classes que formam o bloco no poder, e seus reflexos nas políticas públicas para a reforma da educação superior entre os anos de 1995 e 2006.

Por fim, além do destaque dado à fração hegemônica, à burguesia compradora e (no governo Lula) à burguesia interna, devido à especificidade do objeto deste estudo, faz-se imperativo sublinhar, desde já, a particularidade de um setor empresarial específico: as empresas prestadoras de serviços educacionais, uma das grandes beneficiadas com as pautas políticas do neoliberalismo.

As grandes empresas que se acredita respeitarem a legislação trabalhista também usufruem, mesmo que indiretamente, por meio de seus fornecedores e da prática da subcontratação, a desregulamentação do mercado de trabalho e a redução dos custos que essa desregulamentação propicia; a “mercadorização” de direitos e de serviços como saúde, educação e previdência também atende, de modo variado, diferentes setores da burguesia. Em primeiro lugar, ela estimula a expansão dos negócios de uma nova fração burguesa que denomino “**nova burguesia de serviços**”, beneficiária direta do recuo do Estado na área dos serviços básicos (BOITO JR, 2018, p.28, grifo meu).

### **3.4 Frações de classe e categorias em disputa pelo direcionamento das políticas públicas para a educação superior (1995-2006)**

Tanto as determinações dos agentes multilaterais quanto a agenda reformista do Estado brasileiro vêm descaracterizando a universidade como instituição social e a educação superior, de modo geral, como bem público promovido pelo Estado. A abertura de possibilidades de ranqueamento das IES, via metodologias de avaliação do tipo quantitativa; o financiamento de

estudantes via crédito educativo e bolsas de estudo concedidas para frequentarem IES privadas; a diversificação das fontes de financiamento das universidades públicas; a diversificação e interiorização de cursos e instituições, principalmente privadas e via EaD, fomentam o comércio e o empresariamento da educação superior tendo como suporte mecanismos de regulação e competição.

Em discurso, essa agenda reformista visa a promoção da democratização do direito ao acesso pressupondo noções de mérito e justiça social via mercado. Cabe a nós respondermos a seguinte questão: a que interesses servem a universidade operacional e a transferência da obrigação da prestação de serviços públicos do Estado para o mercado?

As políticas públicas para a educação superior refletiram à hegemonia do capital financeiro, dentro do bloco no poder, que pode investir em empresas educacionais cuja racionalidade administrativa é tipicamente empresarial, possibilitando a monopolização do mercado pelas empresas mais eficientes. De acordo com Medeiros: “Assim, novas configurações são assumidas no âmbito da educação superior privada após a entrada do setor bancário e rentista nos negócios das empresas educacionais” (MEDEIROS, 2018, p. 39).

A assunção do Estado brasileiro dos padrões neoliberais de acumulação beneficiou a expansão do setor de serviços, terreno fértil para geração de investimentos e lucros para o capital financeiro, indicando favorecimento aos negócios tanto do capital financeiro quanto das empresas do setor educacional.

O Estado nacional brasileiro, ao seguir as diretrizes dos agentes multilaterais responsáveis pelo seu ajustamento à mundialização do capital, se adequa também, por consequência, às necessidades de expansão do capital financeiro transnacional. Porém, as pressões políticas externas não podem ser compreendidas sem a participação de forças sociais internas que se associam (ou são associadas por efeitos pertinentes) aos interesses dos organismos internacionais:

Estes encontram nas classes dominantes brasileiras locais, o solo fértil para colocar em prática os processos de privatização, massificação e mercantilização, apresentando-os como medidas benéficas para os jovens do país e como possibilidade lucrativa para o setor privado, no intuito de desregulamentar, desresponsabilizar e precarizar a educação superior pública, em benefício do mercado” (MEDEIROS, 2018, p. 40).

As políticas públicas que favorecem a expansão assimétrica da educação superior fazem com que os níveis médios da classe trabalhadora consigam conquistar seu diploma de graduação, e, portanto, se vejam representados por governos que financiam as IES privadas.

Cursos em IES privadas, com destaque para a modalidade EaD, dão acesso a diversas

categorias da classe trabalhadora estando ao alcance de moradores de interiores e subúrbios, que encontram dificuldades de trânsito nas grandes universidades públicas. O sonho de cursar uma faculdade se torna uma realidade com a proximidade geográfica, baixo custo econômico e facilidade de acesso através de processos seletivos de baixa concorrência entre candidatos. Com isso, as empresas prestadoras de serviços educacionais vêm se destacando no mundo dos negócios.

Eventos recentes demonstram o quanto a dinamização dos negócios de empresas, que oferecem serviços educacionais, segue a lógica do mercado de serviços associado aos interesses do capital financeiro.

Em 2019, A Kroton Educacional, uma das principais empresas educacionais do mundo, se fragmentou procurando novas vias de expansão e de diversificação de investimentos buscando se afirmar também como prestadora de serviços para outras empresas de educação, tornando-se a companhia Cogna Educação, que passou a responder por mais 3 marcas além da Kroton, que continua a atender o consumidor final na educação superior e básica. De acordo com uma reportagem da época:

Na última década, a Kroton cresceu investindo na consolidação do mercado de ensino superior, ao comprar faculdades. A estratégia parou de surtir efeito. Quando o Cade vetou a compra da Estácio, em junho de 2017, as ações subiram. No primeiro trimestre de 2019, a empresa registrou lucro líquido 47,4% menor do que no mesmo período do ano anterior. No segundo trimestre, a queda foi de 44,2%. Agora, com o fatiamento, a Cogna pretende avançar na prestação de serviços para escolas e faculdades (MOURA, 2019).

Em 2017, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE)<sup>34</sup> vetou a fusão das duas maiores companhias de serviços educacionais do Brasil: a Kroton e a Estácio. O ato de concentração poria em risco a concorrência no mercado educacional brasileiro com prejuízo do consumidor. No próprio site do CADE (2017) é esclarecido que:

De acordo com a conselheira relatora do caso, Cristiane Alkmin J. Schmidt, a união da Kroton com a Estácio geraria problemas concorrenciais na modalidade presencial, com ausência de rivalidade suficiente, em oito municípios brasileiros: Macapá, Campo Grande, Niterói, São José, Santo André, São Luís, Belo Horizonte e Brasília. Já na modalidade de ensino à distância (EAD), Schmidt apontou que a Kroton já possui 37% do mercado, e passaria a deter 46% após a operação, aumentando mais ainda a sua capilaridade nacional (CADE, 2017).

---

<sup>34</sup> Autarquia federal que tem por objetivo orientar, fiscalizar, prevenir e apurar abusos do poder econômico, atuando na prevenção e na repressão, analisando e decidindo sobre as fusões, aquisições de controle, incorporações e outros atos de concentração econômica entre grandes empresas que possam colocar em risco a livre concorrência. Atualmente é regido pela Lei nº 12.529/2011.

A financeirização e as práticas típicas de mercado somadas às inversões dos gastos públicos com instituições privadas, que consagram o Estado como indutor de capital, possibilitam o controle de grandes parcelas de mercado por empresas de caráter monopolista, controladas, via de regra, por fundos de investimentos. Em relação ao papel do Estado, vale destacar que em 2014, ano em que a Kroton se tornou uma das 20 maiores empresas do país, só através do FIES “recebeu em torno R\$ 2 bilhões. Em uma simples comparação, nota-se que o orçamento anual de gastos em todas as IFES somadas não ultrapassou R\$ 2,59 bilhões”; e, em 2016, a Kroton Educacional chegou a ter 51,6% dos seus alunos presenciais vinculados ao FIES (SANTOS, 2018, p.208).

Contudo, além de serem impulsionadas pelos incentivos estatais, são os acordos, negociatas, vendas e fusões que fazem parte da realidade de companhias, grupos e marcas ligadas ao mercado da educação, sobretudo, da educação superior. Empresas de alto valor de mercado oferecem a educação como serviço público não estatal tendo que apresentar expansão das margens de lucro para cumprir com ritos procedimentais típicos da bolsa de valores.

Fora a já destacada importância do acesso ao fundo público, o sistemático processo, iniciado em 2007, de abertura de capitais na bolsa de valores de diversas empresas prestadoras de serviços educacionais deu margem para a expansão do setor privado, via financeirização, em que cursos de ensino superior que passam a ser controlados pela lógica gerencialista visando maximizar o lucro de seus investidores e acionistas. Um marco desse processo foi a aquisição da Anhanguera Educacional pelo grupo Kroton, que em 2014 passou a ser a 17ª companhia por valor de mercado na, então, *Bolsa de Valores, Mercadorias e Futuros de São Paulo* (BM&FBOVESPA). Fato que tomou grande repercussão tanto na imprensa especializada quanto na grande mídia.

Bolsa de valores, comércio, concorrência e até publicidade. A educação superior está consolidada como mercadoria e as IES privadas como empresas que a comercializa. Tais empresas encontram representatividade política através de diversas associações de mantenedoras de IES privadas, das quais a Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior (ABMES) merece destaque por ser a principal entidade nacional representativa dos interesses dos empresários da educação superior. Em seu site, é assim definida:

A entidade que representa o ensino superior particular e atua junto ao governo e Congresso Nacional pelos interesses legítimos das instituições educacionais, mantendo seus associados sempre informados, em primeira mão, sobre as principais diretrizes e conquistas para o setor (ABMES).

Definição autoexplicativa que sem se desviar de sua verdadeira intenção, se apresenta

como uma força política que visa defender os interesses de seus pares e associados. Apesar disso, José Rodrigues Santos, que pesquisa o empresariamento da educação superior brasileira, em estudo publicado em 2007, esclarece que a ABMES era ainda incipiente tendo pouca influência nas políticas públicas de até então (RODRIGUES, 2007, p. 60).

Com efeito, essa fração da burguesia foi favorecida pelas políticas neoliberais consolidadas durante o governo Cardoso, pois recebeu seu mercado consumidor como espólio do sucateamento e baixo nível de investimento nas instituições públicas e pôde se consolidar e expandir como parte da burguesia de serviços.

O maior destaque dessa fração burguesa como sujeito político foi o *Fórum Nacional da Livre Iniciativa na Educação*, que uniu mais de vinte entidades de mantenedoras da educação superior privada, para reivindicar sua participação no anteprojeto de lei da reforma da educação superior, no primeiro governo Lula.

Formado por diversas entidades representativas do setor, neste fórum defendia-se englobar a educação básica nos planos da reforma do ensino superior garantindo a formação de professores e a “introdução crescente de novas tecnologias da comunicação e informação na oferta do ensino; a formação tecnológica; a educação continuada e a distância; o financiamento da pesquisa e da pós-graduação e o apoio ao estudante” (ABMES, 2005, p. 18). E, para manter a qualidade na educação superior privada, esta deveria receber os subsídios reservados à pesquisa sendo necessário ter representatividade na CAPES: “É preciso que os comitês da CAPES sejam compostos com a participação de profissionais que atuam no setor privado” (FÓRUM NACIONAL DA LIVRE INICIATIVA NA EDUCAÇÃO, 2005, p.8). Ou seja, defendia a participação da livre iniciativa privada, com financiamento público, na formação do capital humano necessário ao desenvolvimento do país.

O principal documento elaborado pelo fórum, *Considerações e Recomendações sobre a Versão Preliminar do Anteprojeto de Lei da Reforma da Educação*, pretendia ampliar seu poder político alegando sua importância econômica sendo um instrumento fundamental para formação técnico-provisional brasileira (ABMES, 2005, p. 7-36). De acordo a análise de Rodrigues:

Os mercadores de ensino, partindo da compreensão de que o conhecimento e, portanto, a pesquisa são elementos centrais para o desenvolvimento das forças produtivas, reconhecem que as atividades de investigação institucionalizadas são bastante débeis, inclusive se considerando a pós-graduação e a fixação de professores-pesquisadores. Dessa forma, os empresários do ensino acabam por demandar do governo mecanismos financeiros de apoio a essas atividades[...]. Ou seja, a livre-iniciativa reivindica verbas e financiamentos públicos para desenvolver pesquisas e contratar pesquisadores (RODRIGUES, 2007, p. 68).

Outra forma de encarar os desafios da reforma da educação superior deu-se dentro das universidades públicas. Sua operacionalização, incorporada aos parâmetros da reforma gerencial do Estado – baseada em mérito, descentralização política e controle por resultados adaptando técnicas da administração de empresas para a administração pública – abriu precedentes para diversificação do financiamento possibilitando a cobrança de mensalidades em cursos de pós-graduação *lato sensu*.

A adequação da educação superior aos princípios comerciais envolveu tanto a categoria administrativa privada quanto a pública. Com isso posto, pode-se perceber um duplo movimento caracterizado por Rodrigues e Ronaldo Rosa Reis como “a universidade vai ao *“shopping center”* e o *“shopping center”* ingressa no *campus* universitário”.

Os pesquisadores atentam para incorporação da *educação-mercadoria* a centros comerciais que contam com uma diversidade de lojas comerciais, inclusive *shopping centers*: “A maciça presença de jovens nos corredores dos *shopping centers*, em busca de consumo, lazer, e também trabalho, tem atraído as empresas de educação superior, que tem ocupado o espaço do *shopping center* como verdadeiras “lojas âncoras”” (RODRIGUES; REIS, 2006, p. 91). Por esse ponto de vista, a educação superior é mais uma mercadoria oferecida nas vitrines dos *shopping centers*.

O inverso ocorre nos *campi* universitários públicos:

Além das tradicionais livrarias, e lanchonetes, os *campi* tem recebido posto de atendimento bancário, inclusive 24 h em profusão, quiosques ofertando cartões de crédito, agências de veículos (incluindo possibilidade de um “*test drive*” de novos modelos), salões de beleza, comércio de roupas e acessórios (com a grife da instituição), camelódromos e etc. Cabe mencionar a título de exemplo, a instalação de uma móvel de uma concessionária da Volkswagen em Niterói num Campus da Universidade Federal Fluminense, em 2002, para o lançamento do modelo Fox. [...]. A própria lógica de instalação, divulgação, funcionamento e financiamento dos cursos universitários (graduação, e especialização, principalmente), cada vez mais rapidamente buscam a se amoldar a lógica do mercado, flexibilizando e invertendo, nessa ordem, o sentido da moderna compreensão de demanda social (RODRIGUES; REIS, 2006, p. 91-92).

Em seu já citado estudo intitulado *Os Empresários e a Educação Superior*, Rodrigues atenta para a gradual transformação da educação superior que passa a ser admitida como *business*. A educação superior tornou-se uma mercadoria essencial para o capital financeiro investidor, para o capital mercantil educacional e para o aluno consumidor. Rodrigues vai além apontando uma outra forma de admissão da educação: a *mercadoria-educação*. Esta é mais um dos insumos necessários à outra fração de classe: a burguesia industrial (RODRIGUES, 2007, p. 6-8).

Historicamente mais organizada e influente, a burguesia industrial brasileira vem se

apresentando, no contexto da mundialização do capital, com alguns interesses convergentes e outros conflitantes com as outras frações da burguesia no que diz respeito à redefinição do sistema educacional brasileiro. Sua principal organização, a CNI, é assim definida em seu site oficial: “CNI é a principal representante da indústria brasileira na defesa e na promoção de políticas públicas que favoreçam o empreendedorismo e a produção industrial, num setor que reúne quase 1,3 milhão de estabelecimentos no país” (CNI, s.d.).

A burguesia industrial se desenvolveu a partir das estratégias desenvolvimentistas do Estado brasileiro. Com o declínio do desenvolvimentismo e o avanço da abertura comercial e desregulação da economia, suas estratégias se modificaram tendo que se adaptar às novas demandas da globalização e da sociedade da informação e do conhecimento:

Integram essa nova estratégia industrial a reestruturação produtiva, a privatização das empresas estatais, a flexibilização das relações de trabalho, o fim da indexação salarial às taxas de inflação, a integração da economia nacional ao mercado internacional, além da redefinição do sistema educacional brasileiro (RODRIGUES, 2007, p. 11).

A CNI surge no mesmo contexto histórico que os sindicatos trabalhistas regulamentados pelo governo Vargas. Na década de 40, participou da criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e do Serviço Social da Indústria (SESI). E, mantendo sempre relativa influência nas políticas públicas brasileira para educação, em 29 de janeiro de 1969, criou o Instituto Euvaldo Lodi (IEL), para defender os interesses da burguesia industrial em ações nas universidades brasileiras: “Tais ações podem ser agrupadas em duas direções intimamente articuladas: atrelar a pesquisa científico-tecnológica e os currículos universitários às demandas da indústria” RODRIGUES, 2007, p. 40).

Durante o governo Lula, quando a burguesia interna ganha maior importância política dentro do bloco no poder, a CNI, convidada pelo então ministro da educação Tarso Genro, elaborou o documento *Contribuições da Indústria Para a Reforma da Educação Superior*. Nesse documento, é explícita a preocupação com a interação da formação profissional e produção científica, colocando os interesses setoriais da burguesia industrial como interesses gerais. Cabe destacar a preocupação com a qualidade do ensino – sugerindo o aperfeiçoamento dos mecanismos de avaliação – e com a expansão da diversificação do financiamento e de cursos possibilitando criação de cursos e currículos pertinentes ao setor produtivo em detrimento das humanidades:

É indispensável a mudança da atual matriz de formação brasileira, hoje excessivamente concentrada nas áreas de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas. A indústria entende que o sistema educacional brasileiro requer um maior enfoque na formação tecnológica, pela valorização das engenharias, correlacionadas com as ciências exatas e da natureza (CNI, 2004, p. 44).

Demonstrando as inadequações da educação superior às “necessidades do país”, o documento demonstra desconfiança com a ineficiência da expansão da educação superior pública e com a qualidade do setor privado:

De um lado, reduziu-se sensivelmente a expansão do sistema de educação superior público, sobretudo o subsistema de maior relevância, o federal, composto pelo conjunto das Instituições Federais de Educação Superior – IFES. De outro, as matrículas nas instituições particulares de educação superior passaram a ser majoritárias, apresentando, porém, graves deficiências qualitativas (CNI, 2004, p. 11).

Confrontando as propostas da burguesia industrial, consumidora da *mercadoria-educação*, com a burguesia de serviços educacionais, que comercializa a *educação-mercadoria*, podemos perceber que os interesses desta resumem-se na expansão do mercado educacional visando o lucro comercial se contrapondo à intervenção estatal (menos no conveniente financiamento); enquanto daquela, se expressam na ligação da produção de conhecimento e formação profissional com as necessidades do setor produtivo, colocando em voga o debate sobre a qualidade do ensino, desde que tenha valor útil para a indústria.

Dentro do recorte de classe e fração de classe, a social-democracia brasileira conseguiu conciliar alguns interesses, principalmente quando convergidos para as pautas neoliberais. No governo Cardoso, deu-se as bases para a reforma da educação superior, cujo estatuto legal favoreceu diretamente a expansão da burguesia de serviços educacionais. Já no governo Lula, além das políticas públicas que favoreceram o capital mercantil educacional, a indústria foi chamada ao debate. De acordo com a análise de Rodrigues:

Burguesia industrial e governo entendem a educação superior como elementos fundamentais para o processo produtivo e, portanto, para transformação do país numa economia competitiva. Em última instância, tal compreensão concorre diretamente para os interesses da burguesia industrial, mais preocupada na incorporação de conhecimento como insumo produtivo, isto é, mercadoria-educação, do que como mercadoria final, isto é, educação mercadoria, tal qual entendem os empresários do ensino.

A solução incompleta, esboçada pelo executivo, para essa contradição é o estabelecimento da educação superior como “bem público”, isto é uma mercadoria especial, cuja produção distribuição e venda devem ser controladas, tal qual medicamentos psicotrópicos (RODRIGUES, 2007, p. 86).

No que diz respeito à classe trabalhadora, o fato de não ter havido nenhuma relevante organização política de classe que tenha se levantado contra a reforma, sugere aceitação ou alheamento ao discurso de democratização do ensino, via mercado, seja na forma da educação-mercadoria ou na forma de mercadoria-educação. Não obstante, houve relevantes ações políticas por categorias sociais que se fizeram forças sociais.

Os projetos antagônicos para educação superior brasileira, em torno da formulação da Constituição Federal, LDB e PNE, elaborados e debatidos publicamente, por sujeitos políticos coletivos, não sinalizavam a participação das massas organizadas em instituições de classe. Não obstante, determinados sujeitos políticos — que pelo referencial teórico já destacado se enquadram como *categorias sociais* — apresentavam-se como representantes dos interesses coletivos da classe trabalhadora, na luta pelos três principais (supostos) interesses de classe: uma educação pública, laica e de qualidade<sup>35</sup>.

O momento da redemocratização do país foi marcado por organizações de diversos movimentos sociais e pela reconfiguração político-partidária do Brasil, que buscavam construir, a partir da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, um projeto societário coletivo. Para a educação, a modo de produzir mecanismos de mobilização e pressão popular, foram organizadas as Conferências Brasileiras de Educação (CBEs) 1980-1991 e posteriormente os Congressos Nacionais de Educação (CONEDs) 1996-2004.

Organizada pela Associação Nacional de Educação (ANDE), Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (ANPED) e Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES), a IV CBE, de 1986, merece destaque pela publicação da *Carta de Goiânia*, cujo tema era a educação na constituinte. Este documento definiu as demandas da sociedade civil organizada para educação brasileira dirigindo 21 propostas para a educação, baseadas na democratização do ensino pautada no acesso e qualidade da educação. Para a educação superior, previu apenas o caráter autônomo e democrático das IES, e a função das universidades públicas na elaboração da política de cultura, ciência e tecnologia do país (ANDE; ANPED; CEDES, 1986, p. 5-10). Muitos elementos dos princípios formulados pela carta, principalmente para educação básica, foram contemplados na Constituição Federal.

Dessa coletividade surgiu o Fórum Nacional na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito, que passou a se chamar Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP). Oficializado em 1987, convocou diversas conferências promovendo o debate público na defesa de uma educação gratuita, laica e de qualidade em contraposição às demandas das

---

<sup>35</sup> Destaco que estes interesses coletivos só podem ser concebidos como interesses de classe na forma de suposição, pois, a classe trabalhadora brasileira dessa determinada conjuntura não se apresenta coesa. Muitos indivíduos da classe trabalhadora (inclusive o autor deste estudo) tiveram acesso à graduação através da expansão de cursos não universitários em pequenas instituições privadas, portanto, a expansão do setor privado pode lhe parecer conveniente; a laicidade não pode ser considerada objetivo comum da classe trabalhadora em um país que forma uma “bancada religiosa” no Congresso Nacional; o conceito de qualidade, tão pouco, é um fator de coesão: a graduação boa é aquela que forma uma consciência política crítica da realidade, ou uma formação de estrita excelência técnica pensada para reprodução de força de trabalho? Interesses coletivos de classe só podem ser apreendidos de ações políticas, pelas quais classes em potencial se fazem classes ativas.

instituições privadas de ensino. Nesse contexto, FNDEP visou influenciar a construção da nova Constituição Federal, tal como explica Libânia Nacif Xavier:

No que tange às emendas populares encaminhadas à Subcomissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados, destacaram-se as propostas do Fórum Nacional de Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito (Fórum). Entendendo a educação pública como área prioritária da ação do Estado e, portanto uma atribuição do poder público, o Fórum defendeu os seguintes princípios gerais: ensino público, laico e gratuito em todos os níveis, sem discriminação econômica, política ou religiosa; democratização do acesso, permanência e gestão da educação; qualidade do ensino; e pluralismo de escolas públicas e particulares. Quanto à distribuição de recursos, a proposta do Fórum foi de extinção de isenção fiscal para as escolas particulares, deixando-as sujeitas às obrigações tributárias pertinentes às empresas privadas em geral. Contrariamente, a Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (FENEM) defendeu a concessão de bolsas de estudos pelas escolas particulares como forma de atender às demandas de empresas beneficiadas com o salário-educação e, também, a imunidade tributária e fiscal. O argumento utilizado era de que as escolas particulares, de maneira geral, prestavam um serviço que demarcava o caráter público de sua função (XAVIER, 2003, p. 243).

Herdeiro da tradição dos manifestos em defesa da escola pública e gratuita de 1930-1950<sup>36</sup> o FNDEP pode ser considerado uma organização da sociedade civil (não de massa) que coaduna diversas entidades representativas do campo educacional em defesa da democratização da educação com base na educação pública. São diversas associações de profissionais de educação, estudantes e sindicatos tendo ligações com setores político-partidários. Através de seu caráter organizativo, intermediando as CEBs e os CONEDs, o FNDEP apresentou propostas de políticas públicas para a educação fazendo-se importante força social.

Em 1988, o PL nº 1.258/1988, proposição originária para a LDBEN, não surge do poder executivo, foi uma contribuição da V CEB, elaborada por setores da sociedade civil ligados à educação, apresentado ao Congresso Nacional pelo deputado federal Octávio Elísio (PSDB). Durante toda tramitação, o projeto passou por debates, audiências públicas, acordos partidários, emendas e projetos substitutivos.

A lei aprovada em 1996 foi totalmente descaracterizada do PL original que surgiu da consulta à sociedade civil evidenciando o conflito entre o ensino público e o privado:

Cabe ressaltar, que o conflito ensino público versus ensino privado vem à tona no processo de elaboração da LDB. O embate político coloca-se entre o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública na LDB (FNDEP) formado por 26 entidades (científicas, sindicais, estudantis, de especialistas em educação, de secretarias estaduais de educação e de dirigentes municipais de educação) e as entidades que representam o ensino privado, a Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (CONFENEN) do lado do grupo empresarial, e a Associação de Educação Católica (AEC) e a Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas (ABESC), do lado

<sup>36</sup> Manifestos que evidenciam as esperanças de importantes educadores da época na educação pública. (AZEVEDO et. al. 2010).

do grupo confessional. Importa registrar que esse embate define com mais ênfase a correlação de forças para a aprovação do projeto (OLIVEIRA, 1998, p. 31).

A lei nº 9.394/1996 foi aprovada após manobras regimentais apoiadas pelo governo federal que, na gestão de Fernando Henrique Cardoso, dominou o processo de tramitação da nova LDBEN. Como demonstrou a doutora em Educação Regina Tereza Cestari de Oliveira, após o arquivamento do projeto de lei herdeiro (mesmo que descaracterizado) da proposição originária, foi reinaugurada a tramitação de um novo substitutivo do senado com as seguintes perdas:

Embora o substitutivo tenha sido aperfeiçoado em alguns aspectos, perde-se conteúdo: gestão democrática; concepção de Universidade; constituição de um Sistema Nacional de Educação; Conselho Nacional de Educação como órgão deliberativo, encarregado de elaborar o Plano Nacional de Educação. As atribuições desse Conselho são transferidas para a União. Além do Fórum Nacional de Educação como órgão consultivo, composto pelos vários segmentos da sociedade, que deveria ser ouvido pela ocasião da elaboração do Plano Nacional de Educação (OLIVEIRA, 1998, p. 31).

No governo Cardoso, o potencial do processo participativo da sociedade civil organizada foi enfraquecido.

Perdida a batalha travada durante a tramitação da LDBEN, o FNDEP convocou CONEDs, para debater e construir propostas da sociedade civil organizada para o PNE. No CONED II, realizado em 1997, foi proposto o documento *PNE – Proposta da Sociedade Brasileira*. Essa proposta evidencia a tentativa de setores da sociedade organizada no FNDEP de influir na construção de um planejamento nacional para educação que explicitasse uma vontade nacional, ou seja, uma política de Estado para a educação que representasse as aspirações coletivas no âmbito nacional.

O PNE, lei nº 1072 de 9 de janeiro de 2001, foi aprovado a partir de uma proposta do governo apresentada dois dias depois do envio à Câmara dos Deputados do PL nº 4.155/1998, de autoria do Deputado Ivan Valente (PT) que tinha como base o *PNE – Proposta da Sociedade Brasileira*. O fato deste documento ter legitimidade dentro do cenário de disputa política para o PNE levou o governo federal à reação imediata. Segundo Bollmann:

Essa estratégia, que se materializou na apresentação do PNE ao Congresso Nacional, desencadeou a “obrigação” do governo federal de produzir de forma rápida o PNE – Proposta do Executivo ao Congresso Nacional (PNE/MEC), documento que revela as reais concepções e diretrizes da política educacional dos setores hegemônicos representados pelo governo FHC (BOLLMAN, 2010, p. 673-674).

O PNE aprovado não foi uma adequação da proposta da sociedade civil organizada que

participara dos CONEDs, pelo contrário, representou uma concepção antagônica de educação, especificamente de educação superior. O destaque a ser feito é que a lei nº 1072 de 9 de janeiro de 2001 favoreceu a expansão das IES privadas, cursos de EaD e estabelecimentos não-universitários em diversificados tipos de organizações acadêmicas (BRASIL, 2001a). Enquanto no entendimento do PNE – Proposta da Sociedade Brasileira, a educação superior deveria manter seu caráter público, sendo oferecida majoritariamente por instituições públicas, com autonomia acadêmica e de gestão financeira, devendo manter a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão servindo aos interesses da sociedade:

A educação superior, a ser majoritariamente oferecida pela União em universidades públicas, se organizará com base na indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, e terá duração variável, de acordo com os requisitos de seus cursos de graduação e pós-graduação. Deve ela aprofundar a formação para a atividade cultural, entendida essa como científica, artística e tecnológica, originada e fundada no trabalho social, capacitando para o exercício profissional, para a reflexão crítica e a participação na produção, na sistematização e superação de saberes estabelecidos, na perspectiva de uma sociedade justa (CONED, 1997).

Os dois últimos CONEDs foram organizados já em contexto de enfrentamento à concepção de educação do governo federal. Como observa Bollmann, o tema da V CONED, *Educação não é mercadoria*, explicitava que “a produção do conhecimento científico, cultural e artístico e sua socialização pela educação e ensino estavam ameaçadas pelo mercado lucrativo, de âmbito mundial” (BOLLMAN, 2010, p. 669).

Outro artífice do governo federal, que impunha sua concepção de educação, foi a promulgação do Decreto 3.276/99 (BRASIL, 1999b), que promoveu a formação para o magistério na educação infantil e para anos iniciais do ensino fundamental preferencialmente em cursos normais superiores, dando margem para que pequenas IES oferecessem cursos aligeirados de formação para o magistério perdendo o caráter científico mais abrangente dos cursos de Pedagogia, que deixaram de formar professores para formar gestores, privando, desse modo, os futuros professores de atividades ligadas à pesquisa, sugerindo uma diferença qualitativa entre pedagogo e professor. A promulgação desse decreto precedeu em dias a discussão do tema no CNE, onde seriam ouvidos representantes dos profissionais da educação (SHIROMA, 2007, p. 85).

Com a eleição de Lula, o FNDEP foi desarticulado com a ampliação do diálogo dos movimentos sociais com o governo. Este, introduziu no Estado, pelas vias institucionais, canais de diálogo com entidades representantes da sociedade civil organizada. Em seu primeiro mandato, foram realizadas algumas conferências de setores da educação, mas nenhuma que envolvesse a educação superior. Apenas no segundo mandato que as conferências nacionais

sobre educação, incluindo a educação superior, foram institucionalizadas nas Conferências Nacionais de Educação (CONAE), apresentando organização e periodicidade regulamentada pelo governo federal, com a pretensão, pelo menos em discurso, de chamar a sociedade para participar do desenvolvimento da Educação Nacional (LAGRES; ALMEIDA, SANTOS, 2018).

O modo distinto de como os sujeitos políticos coletivos se articularam (ou foram articulados) durante os governos de FHC e Lula, sugere uma inversão importante das relações de força dentro do bloco no poder, sem prejudicar a hegemonia do capital financeiro, de modo que as ações das forças sociais atuantes na política, e em específico nas políticas públicas para a educação superior, foram concentradas no governo federal.

Segundo Poulantzas, no Estado capitalista, a distinção dos poderes legislativo e executivo corresponde às relações das forças políticas podendo, sempre, se identificar a predominância de um poder sobre o outro, um lugar central e legítimo do poder institucionalizado. Por intermédio desse poder de Estado a classe ou fração hegemônica organiza-se como representante dos interesses gerais do povo: “Na relação do Estado com as classes e frações dominantes, essa instância designa o lugar onde se constitui – no interior do Estado como fator de unidade do bloco no poder sob a égide da classe ou fração hegemônica – essa classe ou fração enquanto hegemônica” (POULANTZAS, 2019, p.312).

Durante o período estudado, o regime político correspondente à hegemonia do capital financeiro no bloco no poder é o que Boito Júnior chamou de *hiperpresidencialismo*, regime pelo qual as funções de legislar são assumidas, de alguma forma, pelo poder executivo que também tem o poder de se sobrepor às demandas de sujeitos políticos coletivos organizados ou incorporar suas organizações em sua institucionalidade:

As frações subordinadas do bloco no poder, desigualmente contempladas pela política de Estado, têm maior acesso ao Congresso Nacional e aos ramos subordinados do Estado – governos estaduais e municipais – no regime político vigente. A experiência da história política recente mostra que, caso dependessem de decisão do Congresso Nacional, muitas das características do atual modelo econômico e muitas das decisões de política econômica encontrariam dificuldades, devido à publicidade que ganhariam e ao caráter heterogêneo da representação parlamentar – o grande capital financeiro não tem condições de homogeneizar o Congresso Nacional no mesmo nível que logra fazê-lo no núcleo do poder Executivo federal. Sempre que as reformas neoliberais exigiram reforma constitucional e, portanto, tiveram de passar pelo Congresso Nacional, as dificuldades foram grandes e muitas das reformas almejadas ou efetivamente tentadas não chegaram a sair do papel (BOITO JR, 2018, p. 47).

Através da política formal, principalmente do governo federal, classes e categorias sociais se fizeram representar. Se nos governos de Fernando Henrique Cardoso tivemos o

explícito exercício de poder preponderante da fração hegemônica dentro do bloco no poder e a supressão das forças sociais coletivas oriundas de categorias sociais que, em teoria, propunham uma educação superior com funções sociais mais democráticas; no governo Lula, tivemos a ascensão da importância política e econômica de outras frações do bloco no poder – burguesia interna e burguesia de serviços educacionais – , e a desarticulação dos movimentos sociais, que lutavam por determinado modelo popular de educação, incorporando-os nas estrutura do Estado, pelo menos em discurso, institucionalizando a representatividade das categorias sociais populares organizadas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao conceber a reforma da educação superior brasileira, desenvolvida durante os anos 1995 – 2006, como uma reforma neoliberal, evidencio partir de dois princípios: primeiro que houve uma reforma da educação superior durante os anos de 1995 – 2006 (não afirmando que a reforma, posto que é processo, tenha se findado de modo estanque no ano 2006) e que esta tem como marca distintiva seu caráter neoliberal. No entanto, o título deste estudo só pôde ser definido desse modo: *A Reforma Neoliberal da Educação Superior Brasileira (1995 – 2006)*, depois de meses de análises de documentos e estudos de teorias políticas e econômicas.

A definição de reforma proposta já na introdução<sup>37</sup> deixa margem para qualificá-la de tal forma, entretanto, o entendimento de que a reforma da educação superior deve ser caracterizada como uma reforma neoliberal foi desenvolvido a partir da análise de suas múltiplas determinações considerando o domínio político como princípio de inteligibilidade, sem desconsiderar as intervenções externas e as lutas de classes inerentes ao Brasil em seus níveis político, econômico e ideológico. Portanto, a primeira conclusão apresentada neste estudo é colocada no título como princípio investigativo, porém, cabe salientar que só pude considerar a reforma da educação superior brasileira como uma reforma neoliberal após o desenvolvimento de boa parte deste estudo. O título só foi definido após a conclusão do segundo capítulo e do desenvolvimento de boa parte do terceiro<sup>38</sup>.

A hegemonia neoliberal não se expressa na simples aplicação de determinadas políticas públicas pré-definidas e promovidas por partidos políticos e políticos que se autodenominam neoliberais, e sim por intermédio da execução ou continuidade de reformas afinadas com os princípios neoliberais, muitas vezes definidos por pressões externas do capital transnacional, de agências multilaterais e, ainda, de setores econômicos internos. Segundo Moraes, por definição:

A proposta neoliberal de “reforma” dos serviços públicos, como se sabe, é orientada por uma ideia reguladora: a ideia de privatizar, isto é, de acentuar o primado e a superioridade da *ratio* privada sobre as deliberações coletivas. Daí suas diferentes

---

<sup>37</sup> “alterações decorrentes de promulgações de dispositivos legais afinadas com a política educacional do governo federal (p.12)”.

<sup>38</sup> “Como se sabe, Marx distinguia entre o método de investigação e o método da exposição. Apesar disso, passa-se por cima do método da investigação como sobre qualquer coisa já conhecida; e equipara-se o método da exposição à forma de apresentação, não se percebendo, por conseguinte, que ele é o método de explicitação, graças ao qual o fenômeno se torna transparente, racional, compreensível. [...] Aquilo de onde a ciência inicia a própria exposição já é resultado de uma investigação e de uma apropriação crítico-científica da matéria” (KOSIK, 1995, p. 37)

maneiras de manifestação. Privatizar, no sentido estrito do termo, é apenas uma delas: transferir a agentes privados (empresas) a propriedade e gestão de entes públicos. Mas há outros modos de fazer valer o mandamento. Pode-se delegar a *gestão*, sem necessariamente transferir a *propriedade*. Pode-se ainda manter na esfera estatal a gestão e a propriedade, mas providenciando reformas que façam funcionar os agentes públicos “como se” estivessem no mercado, modelando o espaço público pelos padrões do privado (MORAES, 2002, p.13).

Com o fenômeno da mundialização do capital os projetos de desenvolvimento autocentrado foram renegados pela social-democracia brasileira, que garantiu a abertura e a desregulação da economia, balizadas pela estabilização dos processos eleitorais, e, pelo menos em teoria, pela garantia de serviços essenciais. Ou seja, um modelo de democracia representativa que legitima o exercício de poder das frações burguesas alinhadas no bloco no poder.

Os projetos de desenvolvimento tornaram-se sinônimos de internacionalização e integração com a economia mundial pautadas pelos imperativos capitalistas. Enfrentar os desafios da globalização tornou-se fundamental para as ciências sociais e para o Estado brasileiro na condução das políticas públicas. Tais fatos trouxeram consequências diretas para a educação superior.

O capital mundializado age de forma independente e não tem pátria, não cabendo, portanto, projetos de desenvolvimento em países de economia dependente pra além da acumulação capitalista. Por esse ponto de vista, a educação superior resume-se à possibilidade de acumulação e, no máximo, formação de consumidores e mão de obra.

O duplo fenômeno globalização e neoliberalismo adensa as relações de dependência entre países centrais e periféricos não só no campo específico da economia, mas também na cultura e na produção de conhecimento. Tal fato sustenta-se na chamada Sociedade e Economia do Conhecimento, patrocinada pelo multilateralismo, imparcial em discurso, mas tende a adensar as históricas relações de dependência perpetuando a racionalidade neoliberal e o produtivismo acadêmico tal como o exemplo do Tratado e Processo de Bolonha.

As diferenças pontuais entre as estratégias dos governos estudados são reflexo das disputas por poder estabelecidas no nível político. Na especificidade da educação superior, as disputas de modelos de educação superior foram travadas por mobilizações populares, incluindo profissionais da educação em conferências e congressos; pelas articulações e *lobby* das associações burguesas como ABMES E CNI; e, por questões que afetam a relação do país com os ditames do capitalismo global, capitaneado por agências multilaterais e pelo capital transnacional. Ambos os governos não romperam com a inserção do Brasil no cenário mundial destacando sua condição de dependência, apenas demonstram estratégias diferentes na

assunção de alguns parâmetros definidos por agências multilaterais, com os interesses do capital mundializado. Nestes, o Estado garantidor de direitos restringe suas responsabilidades ao mínimo possível atuando através de agências reguladoras e financiamento público, delegando aos setores privados a atribuição da prestação serviços essenciais a uma suposta promoção de cidadania.

Esse é o caso da educação superior, cujo processo de expansão foi conduzido, principalmente, por instituições de administração privada que, via de regra, estão submetidas aos imperativos do mercado na prestação dos serviços educacionais a nível de graduação. Uma produção de mercadorias (serviços educacionais) para consumo.

Se por um lado a educação superior, em sua forma *mercadoria-educação*<sup>39</sup>, representa sua ligação a determinados setores da economia – destacando a importância de mão de obra qualificada para a burguesia industrial e para setores de serviços –; por outro, a *educação-mercadoria*<sup>40</sup>, oferecida em larga escala, inclusive em *shopping centers*, é a educação em sua forma mais reificada, colocada à venda pelo capital mercantil despontando como um profícuo campo de investimento para o capital financeiro, esvaziando de sentido, inclusive, a promoção do questionável tecnicismo.

A reorientação administrativa das instituições públicas, promovida pela reforma do Estado compreende a concepção de universidade como organização em contraposição à concepção de instituição social. Esse processo, descrito aqui como operacionalização da universidade, não rompe com a tradição tecnicista promovida pela reforma universitária de 1968. A concepção pedagógica tecnicista é assim definida por Dermeval Saviani:

Com base no pressuposto de racionalidade, eficiência e produtividade, a pedagogia tecnicista advoga a reordenação do processo educativo de maneira que o torne objetivo e operacional. De modo semelhante ao que ocorreu no trabalho fabril, pretende-se a objetivação do trabalho pedagógico (SAVIANE, 2013, p. 381).

A universidade operacional é essencialmente tecnicista. Porém, seria um equívoco afirmar que o tecnicismo é a concepção pedagógica dominante em todos os campos da educação superior promovida pela reforma neoliberal. A educação superior, em sua forma *educação-mercadoria*, não necessariamente está diretamente ligada à formação profissional demandada pelo mercado de trabalho e às necessidades do sistema produtivo, posto que é uma mercadoria

---

<sup>39</sup> A *mercadoria-educação* é a educação e o conhecimento vistos como insumos necessários à produtividade capitalista, podendo ser requerida por setores empresariais específicos (RODRIGUES, 2007, p.6).

<sup>40</sup> A *educação-mercadoria* é a educação, pela perspectiva do capital, em busca de valorização comercializando serviços educacionais (RODRIGUES, 2007, p.6).

destinada à venda. Mesmo podendo ter traços do tecnicismo no qual o professor é um aplicador de técnicas, manuais e tecnologias, o produtivismo acadêmico pretendido no processo de operacionalização da universidade não é a regra nas atuais 2.306 IES particulares (que detêm 75,8% das matrículas de graduação), das quais, em grande parte a educação assume a forma de *educação-mercadoria*.

A *educação-mercadoria* é reificada quando oferecida no mercado e fetichizada quando incorporada à lógica mercantil promovida por campanhas de publicidade. Essa educação, muitas vezes patrocinada integralmente pelo Estado através do PROUNI, não é sinônimo de desenvolvimento, emprego e renda. Nesse caso, o agir pragmático das IES não é formar trabalhadores autômatos para as demandas do mercado de trabalho e para a produção de ciência e tecnologia funcionais a uma determinada lógica econômica, mas sim fabricar uma (educação) mercadoria vendável e altamente rentável.

Retomando o objetivo geral deste estudo, que propõe a análise do processo de reconfiguração da educação superior brasileira entre os anos de 1995 – 2006, pude compreender que o processo de definição das políticas públicas para este nível de ensino expressa conflitos de interesses que não se restringem ao campo educacional e nem à esfera nacional.

Por intermédio dos objetivos específicos elencados no primeiro capítulo, a educação superior brasileira teve de ser estudada considerando as relações de poder que atravessam o Estado e suas instituições:

1. O levantamento de dados estatísticos, documentos oficiais e promulgação de leis e medidas administrativas revelou mudanças substanciais na concepção de educação superior, na qual foram estruturados o processo de operacionalização das universidades; a expansão assimétrica de matrículas, cursos e IES (favorecendo as instituições privadas); e, a transferência de recursos públicos para o setor privado. Todos estes elementos foram propositados pelo governo federal.
2. Na análise da relação da reforma da educação superior brasileira com totalidades mais abrangentes, é possível responder à questão apresentada enquanto definia o objeto da pesquisa, na qual questiono o protagonismo do capital transnacional no direcionamento das políticas públicas verificadas. Ao apresentar as interferências e pressões externas sobre o processo de reforma da educação superior, deixo claro que estas não diminuem as responsabilidades dos governos em seu direcionamento. Portanto, não seria correto afirmar que o Estado brasileiro foi apenas um mero intermediário do capital

transnacional e das organizações multilaterais. Foram realizadas opções políticas através do governo federal.

3. Mesmo acomodando os governos de Fernando Henrique Cardoso e de Luiz Inácio Lula da Silva dentro genérico espectro político social-democrata, diferentes forças políticas exerceram poder nestes governos reservando a cada um suas especificidades, guiando o Estado brasileiro e as políticas públicas para a educação superior. Mesmo que resguardando algumas permanências, as distinções deram-se principalmente no que diz respeito à ideologia e ao papel de determinadas categorias e classes atuantes. Durante o governo Cardoso foram construídas as bases jurídicas e ideológicas que favoreceram a ascensão das frações burguesas associadas ao grande capital financeiro transnacional que exerce poder hegemônico no neoliberalismo. Este governo assumiu a responsabilidade das privatizações e da promoção de “serviços públicos-não estatais”. Dito de outra maneira, no governo de FHC, parte da obrigação de oferecer os serviços públicos foram transferidos para a iniciativa privada. Já no governo Lula, responsável pela ascensão da burguesia interna dentro do bloco no poder, ou seja, do fortalecimento do capital sediado no país, houve progressos no estímulo à expansão da nova burguesia de serviços, inclusive das prestadoras de serviços educacionais, incentivadas através do aprimoramento do FIES e da criação do PROUNI. Seu resultado mais impactante deu-se na continuação da expansão da educação superior, mesmo que majoritariamente via ensino privado, tendo como característica singular o significativo acesso das classes populares à graduação.
4. O processo de definição de políticas públicas para uma sociedade reflete a determinados conflitos de interesses, arranjos feitos nas esferas de poder que atravessam as instituições do Estado e da sociedade como um todo. Os interesses e arranjos das frações burguesas no bloco no poder se fizeram representar ao nível político enfrentando agentes de resistência ao modelo gerencial, imposto pela reforma do Estado brasileiro, demonstrando o potencial e as limitações da sociedade civil organizada por categorias e não por agentes políticos de classe.

Dentro das limitações impostas em um trabalho de dissertação, encarreguei-me de cumprir com os propósitos estabelecidos nos objetivos, respondendo algumas questões, expondo outras, e, ainda, deixando abertas possibilidades para futuros projetos, tendo a

pretensão de apresentar a relevância da educação superior como um profícuo campo de pesquisa para a atualidade. Dado que, no momento em que concluo este estudo, verifica-se que a evidente opção dos recentes governos federais por uma expansão da educação superior com assimetrias entre o ensino público e privado, somou-se ao fenômeno da ascensão do pensamento conservador combinado com o neoliberalismo, acentuando um processo de precarização da educação superior oferecida como serviço público estatal, na forma de instituição social.

De acordo com o professor e pesquisador português Boaventura de Sousa Santos, os ataques às universidades públicas, intensificados nos últimos quarenta anos, tem dupla natureza. Primeiro relaciona-se com a “consolidação do neoliberalismo como lógica dominante do capitalismo global” e, mais recentemente, com os ataques vindos de uma “direita ultraliberal ideológica, portadora de uma ideologia extremamente conservadora, quando não reacionária, por vezes formulada em termos religiosos”. Para esse espectro político que começa a ter voz exercendo poder político em países como Brasil e Estados Unidos da América, entre outros, a universidade pública é uma ameaça: “é o ninho onde se alimentam esquerdistas e se propaga o “marxismo cultural”, uma expressão usada pelo nazismo para demonizar os intelectuais de esquerda, muitos dos quais eram judeus” (SANTOS, 2020).

## REFERÊNCIAS

ABMES – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MANTENEDORAS DO ENSINO SUPERIOR. **Considerações e recomendações sobre a versão preliminar do Anteprojeto de Reforma da Educação Superior**. Cadernos ABMES, nº 15, 2005. Disponível em: <https://pt.calameo.com/read/0044830656b47c92fd1be>. Acesso em: 10/01/2021.

\_\_\_\_\_. **Página Inicial**. Disponível em: <https://abmes.org.br/>. Acesso em: 10/01/2021

AMARAL, Nelson Cardoso. Avaliação e Financiamento de instituições de Educação Superior: Uma Comparação dos Governos: FHC e Lula. **Atos de Pesquisa em Educação**. v. 4, n. 3, p. 321-336, set./dez. de 2009. Disponível em: <https://proxy.furb.br/ojs/index.php/atosdepesquisa/article/view/1721/1166> Acesso em: 01/06/2020.

AMARAL, Nelson Cardoso. A vinculação avaliação-financiamento na educação superior brasileira. **Impulso**, Piracicaba, v. 16, n. 40, p. 81-92, maio/ago. 2005.

AMAZONAS, João. A Social-Democracia, instrumento do Capitalismo. **Princípios, Revista Teórica, política e de informação**. São Paulo: Anita Garibaldi, v. 2, p. 4-10, junho/1981.

ANDE; ANPED; CEDES. Carta de Goiânia. **Educação & Sociedade**, ano VIII, n. 25, dezembro de 1986.

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. *In*: ANDERSON, Perry; GENTILI, Pablo; SALAMA, Pierre (org.) **Pós-neoliberalismo: As políticas Sociais e o Estado Democrático**. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

ANDRADE, Joana El-Jaik. As origens da socialdemocracia alemã e seu processo de unificação. **Plural, Revista de Ciências Sociais**. São Paulo: USP, v. 14, p. 77–102, 2007. Disponível em <http://www.revistas.usp.br/plural/article/view/%2075462/79006> . Acesso em: 12/04/2020.

ANTOS, Aline Veiga dos. **A Hegemonia do Capital na Rede de Governança do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES)**. 2018, 292 páginas. Tese (Doutorado em Educação) Instituição de Ensino: Universidade Católica de Brasília (UCB). Disponível em: [https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id\\_trabalho=6435197](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=6435197). Acesso em: 27/05/2020.

AZEVEDO, Fernando [et al.] **Manifesto dos Pioneiros Educação Nova (1932) - e dos Educadores (1959)**. Recife: Massangana, 2010.

BANCO MUNDIAL/BIRD. **La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia**. Washington: [s.n.], 1995

BAPTISTA, Carolinne Montes, et al. **O Estado da Arte sobre o Reuni**. Trabalho apresentado no XIII Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária nas Américas, Buenos Aires, 27-29 de novembro de 2003. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/114850/2013278%20-%20O%20estado%20da%20arte%20sobre%20o%20Reuni.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 03/12/2019.

BARREYRO, Gladys Beatriz; ROTHEN, José Carlos. **"SINAES" contraditórios: considerações sobre a elaboração e implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior**. Educ. Soc., Campinas, v. 27, n. 96, p. 955-977, outubro de 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v27n96/a15v2796.pdf> . Acesso em: 28/03/2020.

BATTOMORE, Tom. **Dicionário do Pensamento Marxista**. Rio de Janeiro: Zahar, 2013. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2543654/mod\\_resource/content/2/Bottomore\\_dicion%3%A1rio\\_pensamento\\_marxista.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2543654/mod_resource/content/2/Bottomore_dicion%3%A1rio_pensamento_marxista.pdf). Acesso em: 30/09/2020.

BIANCARELLI, André M. A Era Lula e sua questão econômica principal: crescimento, mercado interno e distribuição de renda. **Rev. Inst. Estud. Bras.**, São Paulo, n. 58, p. 263-288, junho de 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rieb/n58/a12n58.pdf>. Acesso em: 25/03/2020.

BIELSCHOWSKY, Ricardo (org). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

BOITO JR, Armando; GALVÃO, Andréia. (Org). **Políticas e Classes Sociais No Brasil dos Anos 2000**. São Paulo: Alameda, 2012.

BOITO JR. Armando. **Estado Política e Classes Sociais**. São Paulo: UNESP, 2007.

BOITO JR . **Reforma e Crise Política no Brasil**. São Paulo UNESP, 2018.

BOLLMAN, Maria Da Graça Nóbrega. **Revedo o Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira**. Educação e Sociedade, Campinas, vol. 31, n. 112, p. 657-676. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v31n112/02.pdf>. Acesso em 08 /07/2020.

BOSI, Antônio de Pádua. **A precarização do trabalho docente nas instituições de ensino superior do Brasil nesses últimos 25 anos**. Revista Educação & Sociedade. Campinas, vol. 28, n. 101, pp. 1503-1523. set./dez. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v28n101/a1228101.pdf>. Acesso em 24/02/2022.

BRASIL. Decreto nº 19.850, de 11 de abril de 1931. **Cria o Conselho Nacional de Educação**. Brasília, DF, 1931a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19850-11-abril-1931-515692-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=Dados%20da%20Norma-,Decreto%20n%C2%BA%2019.850%2C%20de%2011%20de%20Abril%20de%201931,dos%20Estados%20Unidos%20do%20Brasil%2C&text=1%C2%BA%20Fica%20instituido%20>

o%20Conselho,nos%20assumptos%20relativos%20ao%20ensino. Acesso em: 10/06/2020.  
 \_\_\_\_\_. Decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931. **Dispõe que, o ensino superior no Brasil obedecerá, de preferência, ao sistema universitário, podendo ainda ser ministrado em institutos isolados, e que a organização técnica e administrativa das universidades é instituída no presente decreto, regendo-se os institutos isolados pelos respectivos regulamentos, observados os dispositivos do seguinte Estatuto das Universidades Brasileiras.** Brasília, DF, 1931b. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/D19851.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D19851.htm). Acesso em: 10/06/2020.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 19.852, de 11 de abril de 1931. **Dispõe sobre a organização da Universidade do Rio de Janeiro.** Brasília, DF, 1931c. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/D19852.htm#:~:text=DECRETO%20No%2019.852%2C%20DE%2011%20DE%20ABRIL%20DE%201931.&text=h\)%20Escola%20Nacional%20de%20Belas,atuais%20condi%C3%A7%C3%B5es%20de%20organiza%C3%A7%C3%A3o%20financeira](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D19852.htm#:~:text=DECRETO%20No%2019.852%2C%20DE%2011%20DE%20ABRIL%20DE%201931.&text=h)%20Escola%20Nacional%20de%20Belas,atuais%20condi%C3%A7%C3%B5es%20de%20organiza%C3%A7%C3%A3o%20financeira). Acesso em: 10/06/2020.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. **Constituição Federal.** Brasília, DF, 1988. Disponível em  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 09/08/2019.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília, 1995. Disponível em:  
<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em 24/02/2020.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.** Brasília, DF, 1996. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L9394.htm). Acesso em: 09/08/2019.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 16, de 04 de junho de 1997. **Dá nova redação ao § 5º do art. 14, ao caput do art. 28, ao inciso II do art. 29, ao caput do art. 77 e ao art. 82 da Constituição Federal.** Brasília, DF, 1997a. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc16.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc16.htm). Acesso em: 7/06/2020.

\_\_\_\_\_. CNE/CES. Resolução nº 1, de 26 de fevereiro de 1997. **Fixa condições para validade de diplomas de cursos de graduação e de pós-graduação em níveis de mestrado e doutorado, oferecidos por instituições estrangeiras, no Brasil, nas modalidades semipresenciais ou à distância.** Brasília, DF, 1997b. Disponível em:  
[http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/c1\\_0197.pdf](http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/c1_0197.pdf). Acesso em: 09/08/2019.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 2.208, de 17 de abril de 1997. **Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 42 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.** Brasília, DF, 1997c. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2208.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2208.htm). Acesso em: 09/08/2019.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 1.477-40, de 8 de agosto de 1997. **Dispõe sobre o valor anual das mensalidades e dá outras providências.** Brasília, DF, 1997d. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/norma/554700/publicacao/15716919>. Acesso em: 09/08/2019.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 2.306, de 19 de agosto de 1997. **Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas no art. 10 da Medida Provisória nº 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 nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências.** Brasília, DF, 1997e. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2306.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2306.htm). Acesso em: 09/08/2019.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 2.494, de 10 de fevereiro de 1998. **Regulamenta o Art. 80 da LDB (Lei nº 9.394/96).** Brasília, DF, 1998a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/D2494.pdf>. Acesso em: 09/08/2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e do Desporto. Portaria nº 301, de 7 de abril de 1998. **Normatiza os procedimentos de credenciamento de instituições para a oferta de cursos de graduação e educação profissional tecnológica a distância.** Brasília, DF, 1998b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/port301.pdf>. Acesso em: 09/08/2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e do Desporto. Portaria MEC nº 438, de 28 de maio de 1998. **Institui o Exame Nacional do Ensino Médio - ENEM.** Brasília, DF, 1998c. Disponível em: [http://www.crmariocovas.sp.gov.br/pdf/diretrizes\\_p0178-0181\\_c.pdf](http://www.crmariocovas.sp.gov.br/pdf/diretrizes_p0178-0181_c.pdf). Acesso em: 09/08/2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.637, de maio de 1998. **Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicitação, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências.** Brasília, DF, 1998d. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9637.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9637.htm). Acesso em: 06/10/2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.678, de 03 de julho de 1998. **Institui a Gratificação de Estímulo à Docência no Magistério Superior, e dá outras providências.** Brasília, DF, 1998e. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9678impresao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9678impresao.htm). Acesso em: 09/08/2019.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 1.827-1, de 27 de maio de 1999. **Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior e dá outras providências.** Brasília, DF, 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/antigas/1827-1.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/1827-1.htm). Acesso em: 09/08/2019.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 3.276, de 6 de dezembro de 1999. **Dispõe sobre a formação em nível superior de professores para atuar na educação básica, e dá outras providências.** Brasília, DF, 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3276.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3276.htm). Acesso em: 08/07/2020.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.168, de 29 de dezembro de 2000. **Institui contribuição de intervenção de domínio econômico destinada a financiar o Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa para o Apoio à Inovação e dá outras providências.** Brasília, DF, 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L10168.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L10168.htm). Acesso em: 09/08/2019.

\_\_\_\_\_. Lei n. 10.172, de 09 de janeiro de 2001. **Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE).** Brasília, DF, 2001a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/L10172.pdf>. Acesso em: 9/08/2019

\_\_\_\_\_. CNE/CES. Parecer nº 142, de 15 de março de 2001. **Aprécia a Indicação CES 03/2000, que propôs a constituição de Comissão para analisar a questão da validade de títulos expedidos por instituições brasileiras associadas a instituições estrangeiras, ou expedidos diretamente por instituições estrangeiras.** Brasília, DF, 2001b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/ces142.pdf>. Acesso em: 09/08/2019.

\_\_\_\_\_. CNE/CES. Resolução nº 1, de 3 de abril de 2001. **Estabelece normas para o funcionamento de cursos de pós-graduação.** Brasília, DF, 2001c. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/CES0101.pdf>. Acesso em: 09/08/2019.

\_\_\_\_\_. Parecer CNE/CES 436/2001. **Cursos Superiores de Tecnologia – Formação de Tecnólogos.** Brasília, DF, 2001d. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CES0436.pdf>. Acesso em: 09/08/2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10260, de 12 de julho de 2001. **Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior e dá outras providências.** Brasília, DF, 2001e. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110260.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110260.htm). Acesso em: 09/08/2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e do Desporto. Portaria nº 2.253, de 18 de outubro de 2001. **Dispõe sobre a introdução nas instituições de ensino superior do sistema federal de ensino, na organização pedagógica e curricular de seus cursos superiores reconhecidos, a oferta de disciplinas que, em seu todo ou em parte, utilizem método não presencial, com base no art. 81 da Lei n. 9394, de 1996.** Brasília, DF, 2001f. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/marg/portar/2001/portaria-2253-18-outubro-2001-412758-norma-me.html>. Acesso em: 09/08/2019.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 3.949, de 3 de outubro de 2001. **Regulamenta a Lei nº 10.168, de 29 de dezembro de 2000, que institui contribuição de intervenção no domínio econômico destinada a financiar o Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa para o Apoio à Inovação.** Brasília, DF, 2001g. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/D3949.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3949.htm). Acesso em: 09/08/2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.332 de 19 de dezembro de 2001. **Institui mecanismo de financiamento para o Programa de Ciência e Tecnologia para o Agronegócio, para o Programa de Fomento à Pesquisa em Saúde, para o Programa Biotecnologia e Recursos Genéticos –**

\_\_\_\_\_. **Genoma, para o Programa de Ciência e Tecnologia para o Setor Aeronáutico e para o Programa de Inovação para Competitividade, e dá outras providências.** Brasília, DF, 2001h. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10332.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10332.htm). Acesso em: 09/08/2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e Desporto. **Relatório da Comissão assessora para a educação superior a distância.** Brasília, 2002a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/EAD.pdf>. Acesso em: 09/08/2019.

\_\_\_\_\_. Parecer CNE/CP nº 29/2002. **Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Profissional de Nível Tecnológico.** Brasília, DF, 2002b. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/cp29.pdf>. Acesso em: 09/08/2019.

\_\_\_\_\_. Decreto de 20 de outubro de 2003. **Institui Grupo de Trabalho Interministerial encarregado de analisar a situação atual e apresentar plano de ação visando a reestruturação, desenvolvimento e democratização das Instituições Federais de Ensino Superior - IFES.** Brasília, DF, 2003a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/DNN/2003/Dnn9998.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/2003/Dnn9998.htm). Acesso em: 09/08/2019.

\_\_\_\_\_. Grupo de Trabalho Interministerial. **Bases para o enfrentamento da crise emergencial das universidades federais e roteiro para a Reforma Universitária brasileira.** Brasília, DF: 15 de dezembro de 2003. Brasília, DF, 2003b. Disponível em: <http://www.sintunesp.org.br/refuniv/GT-Interministerial%20-%20Estudo.htm>. Acesso em: 09/08/2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Reforma da Educação Superior – reafirmando princípios e consolidando diretrizes da Reforma da Educação Superior – Documento II.** Brasília, DF, 2004a. Disponível em: <http://www.sintunesp.org.br/refuniv/MEC%2002-08-04.htm>. Acesso em: 09/08/2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.861 de 14 de abril de 2004. **Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências.** Brasília, DF, 2004b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.861.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.861.htm). Acesso em: 09/08/2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Portaria nº 4.059, de 18 de dezembro de 2004. **Revoga a portaria n. 2.253/2001, de 18 de outubro de 2001.** Brasília, DF, 2004c. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/nova/acs\\_portaria4059.pdf](http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/nova/acs_portaria4059.pdf). Acesso em: 09/08/2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.096, de janeiro de 2005. **Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências.** Brasília, DF, 2005a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm). Acesso em: 09/08/2019.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005. **Regulamenta o art. 80 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.** Brasília, DF, 2005b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5622.htmimpressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5622.htmimpressao.htm). Acesso em: 09/08/2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Portaria n.º 873 de 7 de abril de 2006.** Brasília, DF, 2006. Brasília, DF, 2006a. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/portarias/portaria873.pdf>. Acesso em: 09/08/2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Decreto 5.800 de 08 de junho de 2006. **Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB.** Brasília, DF, 2006b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5800.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5800.htm). Acesso em: 09/08/2019.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. **Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI).** Brasília, DF, 2007a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm). Acesso em: 12/10/2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Superior. **Diretrizes gerais do programa de apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI.** Brasília, DF, 2007b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/diretrizesreuni.pdf>. Acesso em 12/10/2019.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Situação Jurídica dos Partidos Políticos.** Brasília, DF, 2014. Disponível em: [http://www.senado.gov.br/relatorios\\_sgm/RelPresi/2014/006-Parte\\_I-C\\_Situacao\\_Juridica\\_Partidos.pdf](http://www.senado.gov.br/relatorios_sgm/RelPresi/2014/006-Parte_I-C_Situacao_Juridica_Partidos.pdf). Acesso em: 12/10/2019.

CADE. **Aquisição da Estácio pela Kroton é vetada pelo CADE.** Publicado em 28/06/2017. Disponível em: <https://www.gov.br/cade/pt-br/assuntos/noticias/aquisicao-da-estacio-pela-kroton-e-vetada-pelo-cade>. Acesso em: 27/05/2020.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. **Dependência e Desenvolvimento na América Latina.** Rio de Janeiro: Zahar, 1977.

\_\_\_\_\_. Repensando dependência e desenvolvimento na América Latina, p. 4-20. In: SORJ, B.; CARDOSO, F. H.; FONT, M., (org.). **Economia e movimentos sociais na América Latina** Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2008. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/rjfv9/pdf/sorj-9788599662595.pdf>. Acesso em: 15/01/2010.

CARDOSO, Fernando Henrique. **O Modelo Brasileiro de Desenvolvimento.** Debate e Crítica – Revista semestral de ciências sociais, nº 1, p. 18 – 48, julho –dezembro de 1973. Disponível em <http://acervo.ifhc.org.br/>. Acesso em: 17/01/2020.

\_\_\_\_\_. As Surpresas do desenvolvimento, p. 81-88. In: **In Memoriam de Eurípedes Simões de Paula:** professor da Universidade de São Paulo, ex-combatente da segunda guerra

mundial. São Paulo: Seção Gráfica da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (USP), 1983. Disponível em <http://acervo.ifhc.org.br/>. Acesso em: 17/01/2020.

\_\_\_\_\_. **Mãos à obra Brasil: proposta de governo/Fernando Henrique Cardoso.** Brasília: s. Ed, 1994. Disponível em: <https://static.scielo.org/scielobooks/b27wf/pdf/cardoso-9788599662663.pdf>. Acesso em: 23/12/2019.

\_\_\_\_\_. A política externa do Brasil no início de um novo século: uma mensagem do Presidente da República. **Rev. Brasileira de política internacional**, Brasília, v. 44, n. 1, p. 5-12, junho 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v44n1/a01v44n1.pdf>. Acesso em: 21/02/2020.

\_\_\_\_\_. **Caminhos Novos? Reflexões Sobre Alguns Desafios da Globalização.** Política Externa, São Paulo, Paz e Terra, v. 16, n. 2, p. 9-24 set./nov. 2007. Disponível em <http://acervo.ifhc.org.br/>. Acesso em: 17/01/2020.

\_\_\_\_\_. **Relembrando o que escrevi: da conquista da democracia aos desafios globais.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010a.

\_\_\_\_\_. **Xadrez Internacional e a Social-democracia.** São Paulo: Paz e Terra, 2010b.

CARREIRÃO, Yan. A eleição presidencial de 2002: uma análise preliminar do processo e dos resultados eleitorais. **Revista de Sociologia e Política (UFPR. Impresso)**, Curitiba / PR, n.22, p. 179-194, junho de 2004.

CHAGAS, Helena. Relações Executivo-Legislativo. In: LAMOUNIER, Bolívar; FIGUEIREDO, Rubens (org.). **A Era FHC - Um balanço.** São Paulo: Cultura Editores Associados, 2002.

CHAUI, Marilena. **A universidade operacional.** Avaliação: Revista Da Avaliação Da Educação Superior, São Paulo, v 4 n° 3, agosto de 1999. Disponível em: <http://periodicos.uniso.br/ojs/index.php/avaliacao/article/view/1063>. Acesso em: 07/10/2019.

\_\_\_\_\_. **A universidade sob nova perspectiva.** Revista Brasileira de Educação, Rio de Janeiro: n° 24, p. 5-15, set/dez de 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n24/n24a02.pdf>. Acesso em: 06/10/2019.

CHESNAIS, François. **A Mundialização do Capital.** São Paulo: Xamã, 1996.

CHESNAIS, François. Dose teses sobre a mundialização do Capital. In: FERREIRA, Carla; SCHERER, André Forti (org). **O Brasil Frente à Ditadura do Capital financeiro: Reflexões e Alternativas.** Rio de Janeiro: UNIVATES, 2005.

CNI – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Contribuições da Indústria Para a Reforma da Educação Superior.** Brasília, CNI/SESI/SENAI/IEL, 2004. Disponível em: <http://www.anped11.uerj.br/CNI.pdf>. Acesso em: 30/05/2020.

\_\_\_\_\_. Disponível em: <http://www.portaldaindustria.com.br/cni/institucional/>. Acesso em: 30/05/2020.

CONED – CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Plano Nacional de Educação proposta da sociedade brasileira**. Belo Horizonte: APUBH, 1997. Disponível em: <https://www.adusp.org.br/files/PNE/pnebra.pdf>. Acesso em: 08/07/2020.

COUTINHO, Carlos Nelson. A Época Neoliberal: Revolução Passiva ou Contra-Reforma? **Novos Rumos**, Marília, v. 49, n. 1, p. 117-126, janeiro-junho de 2012. Disponível em: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/novosrumos/article/view/2383/1943>. Acesso em 30/09/2020.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A desoficialização do ensino no Brasil: a Reforma Rivadávia. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 30, n. 108, pág. 717-738, outubro de 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v30n108/a0530108.pdf>. Acesso em: 10/09/2020.

DEO, Anderson. **A consolidação da social democracia no Brasil: Forma tardia de dominação burguesa nos marcos do capitalismo de extração prussiano-colonial**. 2011. 303 páginas. Tese (Doutorado – Ciências Sociais). Universidade Estadual Paulista – UNESP/Marília. São Paulo/Marília. Disponível em: [http://www.marilia.unesp.br/Home/Pos-Graduacao/CienciasSociais/Dissertacoes/deo\\_a\\_do\\_mar.pdf](http://www.marilia.unesp.br/Home/Pos-Graduacao/CienciasSociais/Dissertacoes/deo_a_do_mar.pdf). Acesso em 14/04/2020.

DREIFUSS, René. **A internacional capitalista: estratégias e táticas do empresariado transnacional 1918 - 1986**. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo 1987.

FARIAS, Francisco Pereira de. *Frações burguesas e bloco no poder: uma reflexão a partir dos trabalhos de Nicos Poulantzas*. **Rev. Crítica Marxista**, São Paulo n.º 28, 2009. Disponível em: [https://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos\\_biblioteca/artigo166artigo4.pdf](https://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos_biblioteca/artigo166artigo4.pdf). Acesso em 08/05/2020.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. **A universidade no Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968**. *Educ. rev.*, Curitiba, n. 28, p. 17-36, dezembro de 2006, p. 20-23. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/er/n28/a03n28.pdf>. Acesso em 10/09/2020.

FERNANDES Florestan. **Universidade Brasileira: Reforma ou Revolução?** São Paulo: Expressão Popular, 2020.

FIORI, José Luís. **O Voo da Coruja**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

FOLHA DE SÃO PAULO. **'Esqueçam o que escrevi' é polêmica até hoje**. Folha de São Paulo. São Paulo, domingo, 13 de outubro de 1996. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/10/13/mais!/7.html>. Acesso em 10/01/2020.

FONTES, Virgínia. **O Brasil e o capital-imperialismo**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2012.

FÓRUM NACIONAL DA LIVRE INICIATIVA NA EDUCAÇÃO. **Propostas do Fórum Nacional da Livre Iniciativa na Educação**. Brasília: ABMES, 2005. Disponível em: <https://www.abruc.org.br/view/assets/uploads/legislacao/eaq483508/00000448.pdf>. Acesso em: 30/05/2020.

FUNDAÇÃO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO. Disponível em: <https://fundacaoofhc.org.br/ruth-e-fhc/fernando-henrique-cardoso>. Acesso em 24/12/2019.

FRISCHTAK, Claudio. **A Social-democracia brasileira: seu momento de definição**. In: Fórum Nacional, XXIV – *Rumo ao Brasil Desenvolvido*, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <http://www.interb.com.br/sites/default/files/FRISCHTAK,%20Cl%C3%A1udio%20R.%20A%20SocialDemocracia%20Brasileira,%20seu%20momento%20de%20defini%C3%A7%C3%A3o.%20F%C3%B3rum%20Nacional,%20Campus,%202012.pdf>. Acesso em: 14/04/2020.

FUKUYAMA, Francis. **O Fim da História e o Último Homem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

GAMA, Zacarias; VILLARDI, Raquel. Espaço comum de Ensino Superior da União Europeia, América Latina e Caribe (ECES - UEALC): nova forma de incorporação dependente? **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 85, p. 917-938, out/dez 2014, p. 932. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v22n85/v22n85a04.pdf>. Acesso em: 27/04/2020.

GAMA, Zacarias. Produção de Conhecimento e Produção Acadêmica: Qual o nosso projeto societário? **Germinal: Marxismo e Educação em Debate**, Salvador, v. 4, n. 2, p. 90-99, julho de 2013. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/revistagerminal/article/view/9388/6826>. Acesso em 27/04/2020.

GIDDENS, Antony. **A terceira via**. Rio de Janeiro: Record, 1999.

GIDDENS. **A terceira via e seus críticos**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

IANNI, Octaviano. **Teorias da Globalização**. Rio de Janeiro: Paz e terra, 2000.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Evolução do Ensino Superior – graduação 1980 - 1998**. Brasília: MEC, 2000. Disponível em [http://download.inep.gov.br/download/censo/1998/superior/evolucao\\_1980-1998.pdf](http://download.inep.gov.br/download/censo/1998/superior/evolucao_1980-1998.pdf). Acesso em: 09/08/2019.

\_\_\_\_\_. **Resumo técnico: censo da educação superior 2007**. Brasília: MEC, 2009. Disponível em: [http://download.inep.gov.br/download/superior/censo/2007/Resumo\\_tecnico\\_2007.pdf](http://download.inep.gov.br/download/superior/censo/2007/Resumo_tecnico_2007.pdf). Acesso em: 09/08/2019.

\_\_\_\_\_. **Resumo técnico: censo da educação superior 2011**. Brasília: MEC, 2013.

Disponível em:

[http://download.inep.gov.br/download/superior/censo/2011/resumo\\_tecnico\\_censo\\_educacao\\_superior\\_2011.pdf](http://download.inep.gov.br/download/superior/censo/2011/resumo_tecnico_censo_educacao_superior_2011.pdf) Acesso em 09/08/2019.

\_\_\_\_\_. **Censo da Educação Superior – Notas estatísticas, 2019**. Brasília: MEC, 2020.

[https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados?\\_authenticator=73b6b0e03f10cadf5ec8ab8e09e6be4f931e571f](https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados?_authenticator=73b6b0e03f10cadf5ec8ab8e09e6be4f931e571f).

Acesso em: 18/01/2020.

JAGUARIBE, Hélio; et al. **A proposta Social-Democrata**. Rio de Janeiro: José Olímpio, 1987.

KONDER, Leandro. **O que é dialética**. São Paulo: círculo do livro, 1981, p. 161.

KOSIK, Karel. **Dialética do Concreto**. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

LAGARES, Rosilene; ALMEIDA, Greice Quele Mesquita de, SANTOS, Jocyleia Santana dos Santos. Congressos e Conferências Nacionais de Educação: Espaços Sociais Democráticos de Interlocução e Planejamento. **Revista Signos**, Lajeado, ano 39, n. 1, pp 126-149, 2018.

LASTRES, Helena Maria Martins. **A Globalização e o Papel das Políticas de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico**. Brasília: IPEA, 1997. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2273/1/td\\_0519.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2273/1/td_0519.pdf). Acesso em: 05/01/2020.

LENIN, Vladimir. **Imperialismo, estágio superior do capitalismo**. São Paulo: Expressão Popular, 2012, p. 75.

LIMA, Kátia. A política de ensino superior a distância no Brasil nos anos de neoliberalismo. **Perspectiva**, Florianópolis: v. 29, jan./jun. 2011a. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/view/2175-795X.2011v29n1p19/19406>. Acesso em: 08/09/2019.

\_\_\_\_\_. O Banco Mundial e a educação superior brasileira na primeira década do novo século. **Rev. katálysis**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 86-94, junho de 2011b. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rk/v14n1/v14n1a10.pdf>. Acesso em: 27/04/2020.

LIMA, Licínio C.; AZEVEDO, Mário Luiz Neves de; CATANI, Afrânio Mendes. O processo de Bolonha, a avaliação da educação superior e algumas considerações sobre a Universidade Nova. **Avaliação: Revista de Avaliação da Educação Superior**, Campinas, v. 13, n. 1, p. 7-36, março de 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/aval/v13n1/a02v13n1.pdf>. Acesso em 27/04/2020.

MAGALHÃES, Ana Maria Silva; REAL, Giselle Cristina Martins. **A produção científica sobre a expansão da educação superior e seus desdobramentos a partir do Programa Reuni: tendências e lacunas**. Avaliação, Campinas: v. 23, n. 2, p. 467-489, 2018.

Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/aval/v23n2/1982-5765-aval-23-02-467.pdf>. Acesso em: 03/12/2019.

MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquilas. **O social no governo Lula: a construção de um novo populismo em tempos de aplicação de uma agenda neoliberal**. Rev. Econ. Polit., São Paulo, v. 26, n. 1, p. 58-74, Mar. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rep/v26n1/a04v26n1.pdf>. Acesso em: 25/03/2020.

MARTINS, Carlos Benedito. A reforma universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 30, n. 106, pág. 15-35, abril de 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v30n106/v30n106a02>. Acesso em: 20/09/2020.

MARTUSCELLI, Danilo Enrico. A transição para o neoliberalismo e a crise do governo Collor. In: BOITO JR, Armando; GALVÃO, Andréia. (Org). **Políticas e Classes Sociais No Brasil dos Anos 2000**. São Paulo: Alameda, 2012.

MARX, Karl; FRIEDRICH Engels. **A Ideologia Alemã**. São Paulo: Martin Claret, 2012.

\_\_\_\_\_. **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo: Escala, 2007.

MARX, Karl. **O 18 de Brumário de Luís Bonaparte**. São Paulo: Boitempo, 2011a.

\_\_\_\_\_. **Grundrisse**. São Paulo: Boitempo, 2011b.

MEDEIROS, Milena. **Mundialização do Capital e Educação Superior**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

MEC – MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/content/270-programas-e-aco-es-1921564125/sinaes-2075672111/12303-sistema-nacional-de-avaliacao-da-educacao-superior-sinaes>. Acesso em: 5/06/2010.

MENDONÇA, Ana Waleska PC. **A universidade no Brasil**. Rev. Bras. Educ., Rio de Janeiro, n. 14, pág. 131-150, agosto de 2000. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbedu/n14/n14a08.pdf>. Acesso em: 10/09/2020

MORAES, Reginaldo C. **Reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações Estado-sociedade**. Educação e Sociedade, Campinas, v. 23, n. 80, p. 13-24, setembro de 2002. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302002008000002](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302002008000002). Acesso em: 30/01/2021.

MOTA JUNIOR, William Pessoa. **O Banco Mundial e a contrarreforma da educação superior brasileira no governo Lula da Silva (2003-2010)**. Avaliação

(Campinas), Sorocaba, v. 24, n. 1, p. 213-233, maio de 2019. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/aval/v24n1/1982-5765-aval-24-01-213.pdf>. Acesso em: 25/04/2020.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. **As Universidades e o Regime militar**. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

OLIVEIRA, Regina Teresa Cestaria de. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: Tramitação Legislativa e Aspectos Principais. **Nuances: Estudos Sobre Educação**, v. 4, n. 4, p. 7-36, Presidente Prudente, set. 1998. Disponível em: <http://revista.fct.unesp.br/index.php/Nuances/article/download/70/72> . Acesso em: 30/06/2019.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Da Administração Pública Burocrática à Gerencial**. Revista do serviço público, p. 5 - 29, Brasília: v. 47 n° (1), janeiro-abril de 1996. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAGerencial.pdf>. Acesso em: 24/02/2020.

\_\_\_\_\_. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista Do Serviço Público**, p. 5-42, Brasília v. 49(1), janeiro – março de 1998. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/360/365>. Acesso em: 24/02/2020.

\_\_\_\_\_. Reforma institucional, competitividade e autonomia financeira. **Revista Adusp**. São Paulo: n° 21, p. 39 – 47, dezembro de 2000. Disponível em: <http://www.adusp.org.br/files/revistas/21/r21a08.pdf>. Acesso em: 06/10/ 2019.

PEREIRA, Mendes Márcio João. **O Banco Mundial como Ator Político Intelectual e Financeiro. (1944 -2008)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

PERICÁS, Luiz Bernardo; SECCO, Lincoln (org.). **Intérpretes do Brasil: clássicos, rebeldes e renegados**. São Paulo: Boitempo, 2015.

POULANTZAS, Nicos. **Poder Político e Classes Sociais**. São Paulo: UNICAMP, 2019.

RISTOFF, Dilvo. **Vinte e um anos de educação superior expansão e democratização**. Cadernos do GEA, n. 3, jan. – jun. 2013.

RODRIGUES, José Santos; REIS, R. **O declínio da universidade pública: considerações sobre o atual quadro das relações sociais de produção da educação superior pública brasileira**. Cadernos Cemarx, Campinas, v. 1, n. 3, p. 183-194, 2006. Disponível em: <https://econtents.bc.unicamp.br/inpec/index.php/cemarx/article/view/10877/6142>. Acesso 30/05/2020.

RODRIGUES, José Santos. **Os Empresários e a educação superior**. Campinas: Autores Associados, 2007.

SAES, Décio. A questão da autonomia relativa do Estado em Poulantzas. **Rev. Crítica Marxista**. São Paulo: n.º 7, 1998. Disponível em:

[https://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos\\_biblioteca/critica7parte3.pdf](https://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos_biblioteca/critica7parte3.pdf). Acesso em 08/05/2020.

SALLUM J.R, Brasílio. **O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo**. Tempo social, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 23-47, outubro de 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ts/v11n2/v11n2a03.pdf>. Acesso em: 24/02/2020.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A universidade pós-pandêmica**. Jornal de Letras, 1 a 14 de julho de 2020. Disponível em:

[http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/A%20universidade%20p%C3%ABblica%20p%C3%B3s-pand%C3%A9mica\\_1Julho2020.pdf](http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/A%20universidade%20p%C3%ABblica%20p%C3%B3s-pand%C3%A9mica_1Julho2020.pdf). Acesso em: 10/03/2021.

SAVIANI, Dermeval. **História das Ideias Pedagógicas no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2013.

SETTEMBRINI, Domenico. Reformismo. *in* Norberto BOBBIO, Nicola MATTEUCCI & Gianfranco PASQUINO. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. Disponível em:

<http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/17973/material/Norberto-Bobbio-Dicionario-de-Politica.pdf>. Acesso em: 30/09/2020.

SGUISSARDI, Valdemar et al. Universidade: reforma e/ou rendição ao mercado? Mercantilização do conhecimento e deserção do Estado. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 88 especiais, p. 647-651, out. 2004. Disponível em:

<http://www.scielo.br/pdf/es/v25n88/a01v2588.pdf>. Acesso em: 06/10/2019.

SHIROMA, Oto Eneida; MORAIS, Maria Célia de; EVANGELISTA, Olinda. **Política Educacional**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. **Carta ao povo brasileiro**, por Luiz Inácio Lula da Silva. São Paulo: s. Ed, 2002a. Disponível em:

<http://www.fpabramo.org.br/uploads/cartaaopovobrasileiro.pdf>. Acesso em: 15/04/2017.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. Programa de governo 2002: Coligação Lula presidente: um Brasil para todos. São Paulo. **Comitê Nacional Lula Presidente**, 2002b. Disponível em:

<https://www1.uol.com.br/fernandorodrigues/arquivos/eleicoes02/plano2002-lula.pdf>. Acesso em: 26/03/2020.

UNESCO – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. **Declaração mundial sobre educação para todos**: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem. Jomtien, 1990. Disponível em:

<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-mundial-sobre-educacao-para-todos-conferencia-de-jomtien-1990>. Acesso em: 26/04/2020.

WOOD, Ellen Meiksins. **O Império do Capital**. São Paulo: Boitempo, 2014.

XAVIER, Libânia Nacif. Oscilações do público e do privado na educação brasileira. **Revista Brasileira de História da Educação**, Campinas-SP, v. 5, n. 1, p. 233-252, 2003.

ZANINI, Fábio. 2002: Lula vira paz e amor, conquista o mercado e finalmente chega lá. **Folha de São Paulo**, 10 de outubro de 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/2002-lula-vira-paz-e-amor-conquista-o-mercado-e-finalmente-chega-la.shtml>. Acesso em: 17/05/2020.