



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS**  
**CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

**André Moura Blundi Filardi**

**A expansão do ensino superior no  
Brasil: da reforma de 1968 ao  
anteparo à internacionalização na  
década de 1980**

São Carlos

2019

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS**  
**CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

**André Moura Blundi Filardi**

A expansão do ensino superior no Brasil: da reforma de  
1968 ao anteparo à internacionalização na década de 1980

Tese apresentada à banca examinadora do  
Programa de Pós-Graduação em Educação da  
Universidade Federal de São Carlos, sob  
orientação do Prof. Eduardo Pinto e Silva

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Pinto e Silva

São Carlos

2019



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

Centro de Educação e Ciências Humanas  
Programa de Pós-Graduação em Educação

---

Folha de Aprovação

---

Assinaturas dos membros da comissão examinadora que avaliou e aprovou a Defesa de Tese de Doutorado do candidato André Moura Blundi Filardi, realizada em 28/06/2019:

Prof. Dr. Eduardo Pinto e Silva  
UFSCar

Prof. Dr. Evaldo Piolli  
UNICAMP

Prof. Dr. Lalo Watanabe Minto  
UNICAMP

Prof. Dr. Joelson Gonçalves de Carvalho  
UFSCar

Prof. Dr. João dos Reis Silva Junior  
UFSCar

## Resumo

Este texto se propõe a analisar a expansão das universidades públicas e privadas no Brasil no contexto que enseja desde a reforma do ensino superior de 1968, passando pela redemocratização na década de 1980, até meados da década de 1990, quando se consolidam tendências cujas contradições haviam se configurado de distintas formas nas décadas anteriores. Trata-se de um texto de História da Educação que adota, em sua análise, o método histórico-dialético e suas referências conceituais, tais como as de Estado e ideologia. Procura-se evidenciar nesta análise, as questões políticas e econômicas que são inerentes ao processo de expansão das universidades e das políticas públicas, com destaque às suas relações com o ramo de ciência e tecnologia. Tendo como base de dados: a legislação discutida e aprovada no referido contexto histórico; dados e estatísticas referentes à expansão; identificação e análise dos agentes envolvidos neste processo político e econômico; e sistematização da bibliografia de especialistas na área. Busca-se, desta forma, realizar uma retrospectiva das condições que ensejaram a universidade do Brasil na atualidade e como os cenários nacional e internacional influenciaram em sua concretização. A possibilidade de colaborar com a debate sobre a dualidade e indissociabilidade entre o público e o privado e com as discussões sobre os modelos de universidades propostos e vigentes, também, permeia a hipótese e análise. O intuito de procurar uma linha mestra na condução das políticas públicas para o ensino superior e na expansão da universidade, ou seja, investigar se existiria e como se caracterizaria uma lógica diretiva para a área em questão ao longo deste contexto. Adota-se, assim, a noção de que Estado tem sua forma política derivada da forma mercadoria e que é fiador das relações sociais capitalistas, o que não impede, porém, para a área das políticas públicas, educacionais, em particular, ser uma área em disputa. Ao longo do contexto estudado, se pôde sugerir, por meio da análise dos dados e políticas, a balança pendendo para um dos lados desta disputa entre a universidade pública e estatal e a universidade privatista e empresarial, em prol desta última.

Palavras-chave: expansão da educação superior brasileira; público e privado; políticas educacionais; História da Educação.

## **Abstract**

This text proposes to analyze the expansion of public and private universities in Brazil in the context that includes the reform of higher Education of 1968, undergoing redemocratization in the decade of 1980, until the mid-1990, when they consolidate trends whose contradictions had been configured in different ways in previous decades. It is a text of history of education that adopts, in its analysis, the historical-dialectical method and its conceptual references, such as those of state and ideology. It seeks to demonstrate in this analysis, the political and economic issues that are inherent to the expansion process of universities and public policies, highlighting their relations with the branch of science and technology. Having as a database: The legislation discussed and approved in the aforementioned historical context; Data and statistics related to expansion; Identification and analysis of the agents involved in this political and economic process; and systematization of the bibliography of specialists in the area. In this way, we seek to perform a retrospective of the conditions that have led to the University of Brazil today and how the national and international scenarios influenced its realization. The possibility of collaborating with the debate on the duality and indissociability between the public and the private and discussions about the models of universities proposed and in force also permeates the hypothesis and analysis. The aim of seeking a master line in the conduction of public policies for higher education and the expansion of the university, that is, to investigate if there existed and how a logic directive for the area in question would be characterized throughout this context. Thus, it is adopted the notion that the state has its political form derived from the commodity form and which is the guarder of the capitalist social relations, which does not prevent, however, for the area of public policies, educational, in particular, to be an area in dispute. Throughout the context studied, it was possible to suggest, through the analysis of data and policies, the balance to one side of this dispute between the public and State University and the Privatist and business University, in favor of the latter.

**Keywords:** expansion of Brazilian higher education; public and private; Educational policies; History of education.

## Lista de tabelas

Tabela 1: Cursos autorizados e negados pelo CFE de 1964-1972 por ano .....	106
Tabela 2: ensino superior – evolução do número de estabelecimentos 1968-1978 (universidades e instituições isoladas e federadas) .....	114
Tabela 3: Ensino superior – evolução do número de estabelecimentos públicos e particulares de 1968-1978 .....	116
Tabela 4: Evolução do número de cursos de nível superior no Brasil de 1968 a 1978 .....	118
Tabela 5: Ensino superior - evolução do número de vagas oferecidas de 1968 a 1978 .....	119
Tabela 6: Ensino superior - oferta de vagas segundo a natureza dos estabelecimentos de 1973 a 1977 .....	121
Tabela 7: Ensino superior - evolução do número de alunos matriculados de 1968 a 1978 .....	122
Tabela 8: Ensino superior – participação dos setores público e privado na matrícula global de 1968 a 1978 (quantidade absoluta, crescimento anual e porcentagem) .....	124
Tabela 9: Ensino superior – participação dos setores público e privado no total de concluintes de 1968 a 1978 .....	125
Tabela 10: Ensino superior – distribuição do pessoal docente segundo a natureza do estabelecimento de 1972 a 1977 .....	131
Tabela 11: Ensino superior – distribuição do corpo docente segundo nível de formação pós-graduada de 1972 a 1977 e estabelecimentos .....	131
Tabela 12: Inflação anual – variação em porcentagem de 1980 a 1992 ..	149
Tabela 13: Dívida externa pública – evolução de 1980 a 1992 .....	152
Tabela 14: Evolução do salário mínimo em reais – 1980 a 1992 .....	153
Tabela 15: Orçamento inicial e final das IFES e taxa de inflação de 1978 a 1984 .....	165
Tabela 16: Despesas anuais das IES federais com recursos do tesouro, 1972-1986 (Cr\$ bilhões de 1984 – valores ajustados pelo IGP-DI/FGV) .....	169

Tabela 17: Recursos do SESu/MEC para o Programa Nova Universidade (PNU) e para o Programa de Apoio Financeiro às IES Não-Federais (PANF) – 1986 estimativas (Cz\$ milhões correntes) .....	172
Tabela 18: Evolução do Número de Instituições por Natureza e Dependência Administrativa - Brasil 1980-1998 .....	180
Tabela 19: evolução do número de matrículas por dependência administrativa de 1980 a 1998 .....	184

## Lista de gráficos

Gráfico 1: ensino superior – evolução do número de estabelecimentos 1968-1978 (universidades e instituições isoladas e federadas).....	114
Gráfico 2: Ensino superior – evolução do número de estabelecimentos públicos e particulares de 1968-1978 .....	116
Gráfico 3: Ensino superior - evolução do número de vagas oferecidas de 1968 a 1978 .....	120
Gráfico 4: Ensino superior - evolução do número de alunos matriculados de 1968 a 1978 .....	122
Gráfico 5: Ensino superior - evolução das matrículas totais: setores público e privado - 1968 a 1978 (1.000).....	124
Gráfico 6: Total de concluintes do ensino superior: instituições públicas e privadas 1968-1978 .....	126
Gráfico 7: Inflação anual – variação em porcentagem de 1980 a 1992....	150
Gráfico 8: Dívida externa pública – evolução de 1980 a 1992.....	152
Gráfico 9: Evolução do salário mínimo em reais correspondentes de 1980 a 1992 .....	154
Gráfico 10: Orçamento inicial e final das IFES e taxa de inflação de 1978 a 1984 .....	166
Gráfico 11: Evolução do número de instituições por dependência administrativa no Brasil de 1980 a 1998 .....	183
Gráfico 12: evolução do número de matrículas por dependência administrativa de 1980 a 1998 (em mil) .....	185

## **Lista de siglas**

ABC Academia Brasileira de Ciências

AI Ato Institucional

AMB Associação Médica Brasileira

ANDES-SN Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior

ANDIFES Associação nacional dos dirigentes das instituições federais de ensino superior

ANPED Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

BID Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

BNDE Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

BNDES Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BP Balança de Pagamentos

CAPES Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CEDES Centro de Estudos Educação e Sociedade

CFE Conselho Federal de Educação

CLAD Centro Latinoamericano de Administração para o Desenvolvimento

CLT Consolidação das Leis Trabalhistas

CNE Conselho Nacional de Educação

CNPQ Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

CODEAU Coordenação de Avaliação e Controle

CONFIES Conselho Nacional das Fundações de Apoio às Instituições de Ensino Superior e de Pesquisa Científica e Tecnológica

CPI Comissão Parlamentar de Inquérito

CSP Central Sindical e Popular

DASP Departamento Administrativo do Serviço Público

DAU Departamento de Assuntos Universitários

DIEESE Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos

DOI-CODI Destacamento de Operações de Informação - Centro de Operações de Defesa Interna

DOPS Departamento de Ordem Política e Social

EAPES Equipe de Assessoria ao Planejamento do Ensino Superior  
ENCE Escola Nacional de Ciências Estatísticas  
EUA Estados Unidos da América  
FAI Fundação de Apoio Institucional ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico  
FGV Fundação Getúlio Vargas  
FINEP Financiadora de Estudos e Projetos  
FMI Fundo Monetário Internacional  
FNDE Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação  
FNCTC Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico  
FUNAT Fundo de Amparo à Tecnologia  
FUNTEC Fundo Tecnológico  
GRTU Grupo de Trabalho para a Reforma Universitária  
GT Grupo de Trabalho  
IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IES Instituição de Ensino Superior  
IFES Instituto Federal de Ensino Superior  
IGP-DI Índice Geral de Preços  
INEP Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira  
INPE Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais  
IPCA Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo  
IPEA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
IPEN Instituto de Pesquisas Energéticas e Nucleares  
IPQM Instituto de Pesquisas da Marinha  
ITA Instituto Tecnológico da Aeronáutica  
MARE Ministério da Administração e Reforma do Estado  
MCTI Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação  
MEC Ministério da Educação  
MIC Ministério da Indústria e Comércio  
NUPES Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior  
NUPPS Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas  
OCC Outros Custeios e Capital  
OCDE Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico

PAEG Plano de Ação Econômica do Governo  
PANF Programa de Apoio Financeiro às IES Não -Federais  
PBDCT Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico  
PCT Política Científica e Tecnológica  
PCT Política Científica e Tecnológica  
PIB Produto Interno Bruto  
PND Programa Nacional de Desenvolvimento  
PNPG Plano Nacional de Pós-Graduação  
PNU Programa Nova Universidade  
PSEC Plano Setorial de Educação e Cultura  
PT partido dos Trabalhadores  
PUC Pontifícia Universidade Católica  
RJ Rio de Janeiro  
SBPC Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência  
SENESU Secretaria Nacional de Educação Superior  
SEPLAN-PR Secretaria de Planejamento – Presidência da República  
SESU Secretaria de Educação Superior  
SP São Paulo  
SUS Sistema Único de Saúde  
TI Tempo Integral  
UFRJ Universidade Federal do Rio de Janeiro  
UFSCAR Universidade Federal de São Carlos  
UNE União Nacional dos Estudantes  
UNEB Universidade do Estado da Bahia  
UNESP Universidade Estadual Paulista  
UNICAMP Universidade estadual de Campinas  
USAID *United States Agency for International Development* (Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional)  
USP Universidade de São Paulo

## SUMÁRIO

Introdução.....	13
1. Estado, Ideologia e Capitalismo Dependente.....	17
1.1 O Estado .....	17
1.2 Estado capitalista e ideologia.....	20
1.3 Capitalismo dependente e periférico.....	32
2. Do Estado, da economia e das políticas educacionais na ditadura militar .....	42
2.1. Aspectos históricos do regime militar: do golpe de 1964 e o arbítrio .....	42
2.2 Política econômica, científica e tecnológica no contexto da ditadura	53
2.3 Da legislação e dos “atores” anteriores à reforma de 1968 .....	65
2.4 A Reforma do ensino superior de 1968 e os aspectos de seu contexto histórico, político e econômico.....	84
2.4.1 A atuação do CFE .....	106
2.5 Dados e análises da expansão do ensino superior (1968-1978) ....	113
2.6 Das consequências da política educacional na ditadura.....	135
3. Década de 1980: da crise econômica como anteparo para a “mercadorização” do ensino superior.....	142
3.1 Introdução aos contextos econômico e político na década de 1980 .....	142
3.2 Aspectos econômicos dos anos 1980: uma “década perdida”? .....	149
3.3 O fantasma da ditadura e a esperança democrática: contradições entre o econômico e o político na década de 1980 como preâmbulos da década de 1990 .....	155
3.4 Análise do ensino superior na crise .....	164

3.5 Programas e estatísticas do ensino superior na crise.....	172
3.6 A década de 1980 como anteparo à privatização e à internacionalização do ensino superior .....	187
Considerações finais .....	214
Referências .....	217
Anexos.....	225

## **Introdução**

Este texto se propõe à análise da expansão do ensino superior no Brasil de 1968 a meados dos anos 1990. A partir da reforma universitária de 1968, no contexto do regime militar, houve uma expansão significativa da área em questão. Esta expansão se deu a partir de determinada configuração do Estado e do sistema capitalista no Brasil, como um país de desenvolvimento periférico e no qual, portanto, esta configuração político-econômica se insere com forte influência no processo que é analisado.

Ou seja, a premissa é de que, como área estratégica, em relação às políticas públicas para educação, ciência e tecnologia, a expansão do ensino superior, desde a década de 1960, resguarda, da maneira como se configurou, relações interdependentes com a forma específica na qual se desenhou a expansão capitalista no Brasil ao longo do século XX, de maneira mais geral, e na segunda metade deste século, de maneira mais restrita.

O crescimento econômico brasileiro, os processos de industrialização e urbanização, a inserção do país no regime de acumulação conhecido como Capitalismo Monopolista e, a partir da década de 1980, a inserção do país no processo de Mundialização do Capital e a crise econômica, com a desarticulação do processo de crescimento econômico do país, são consequências da maneira como o país se insere de maneira subordinada no sistema mundo da economia capitalista. E, desta forma, a expansão do ensino superior se inscreve, particularmente, em processo semelhante, decorrente daquelas questões.

Foi na virada da década de 1960 para a década de 1970 que o ensino superior privado passa a ser o principal ofertador deste serviço para a população. Houve uma expansão significativa do número de instituições privadas e crescimento dos números de cursos e matrículas nestas instituições.

A década de 1980 é analisada como um período intermediário da consolidação desta tendência, mas também, como ratificadora deste processo, no qual avanços no campo político se deram sob uma fragilidade da base econômica.

Período no qual se preparam as bases para a abertura maciça para o capital privado e para as instituições estrangeiras nesta área. O “empresariamento” e a “mercadorização” do setor são marcas significativas que se consolidaram, na década de 1990, com as políticas públicas do governo e a ação da economia capitalista e seus atores e instituições na área do ensino superior.

A discussão sobre o Estado capitalista que se traz no primeiro capítulo do texto tem o intuito de introduzir a temática sob a ótica de determinado referencial teórico. Ou seja, o materialismo histórico-dialético. Os conceitos de Estado, Estado capitalista, ideologia e capitalismo dependente e periférico, são noções centrais, que se apresentam para a formulação da argumentação desenvolvida.

O segundo capítulo traz a análise da legislação construída para a área do ensino superior, mas também, relacionada à ciência e tecnologia, no contexto do regime militar. Ainda apresenta como esta legislação, a atuação do Conselho Federal de Educação (CFE) e da comunidade acadêmica, moldaram a expansão da área. Apresenta, em dados concretos, o resultado da organização do ensino superior no contexto da ditadura civil-militar.

O capítulo três analisa as contradições subsequentes deste processo na década de 1980. Ainda que referida como década de “redemocratização”, findada a ditadura em 1985 (eleição de Tancredo Neves), e promulgada a Constituição Federal de 1988, lançou as bases para a consolidação da “mercadorização” e “empresariamento” do ensino superior. A dinâmica de manutenção, construção e reconstrução, planejamento e preparação desta área para atuar como peça-chave no processo de articulação do mercado e das empresas com a universidade.

Pois, nesse período se configuram contradições que poderiam ter alterado a tendência geral do modelo de expansão do ensino superior, como as condições políticas daquele momento poderiam propor. Mas, que justamente ao se afirmarem, terminaram por fortalecer o processo iniciado na década de 1960, a “mercadorização” da área.

Estas características já estão presentes na transformação legislativa e na ótica como se entende o papel das instituições educacionais superiores com a

inserção do Brasil no sistema capitalista monopolista ao longo do século XX, principalmente, em sua segunda metade.

E, com a inserção do país no processo de mundialização do capital, na década de 1980, este processo se intensifica, de modo a configurar a área do ensino superior como um negócio altamente lucrativo e afinada com os interesses privados e do mercado, mas, na década de 1980 tendências diferentes são contrapostas, como a crise econômica, abertura política e o processo de redemocratização. De modo que a efetivação da “mercadorização” do ensino superior se intensifica e se afirma na década de 1990, quando as possibilidades das contradições entre o avanço de cunho político progressista se enfraquecem diante das exigências econômicas do sistema-mundo e da reforma do Estado brasileiro no governo de Fernando Henrique Cardoso.

Assim, as possibilidades de análise da área do ensino superior, seu modelo de expansão concretizada no contexto considerado, as consequências econômicas e as intenções desta concretização e a interligação com o Estado e o sistema capitalista, da maneira como se desenvolveram no Brasil, é a linha de argumentação principal deste texto. Propomos, em caráter introdutório, que os elementos que configuram a análise da área em questão são múltiplos e variados e não estão, necessariamente, todos dentro do mesmo espectro acadêmico, ou campo de análise.

A história, história da educação, a sociologia da educação, a economia da educação, a política educacional, a economia, a filosofia política, a sociologia política, a economia política, são áreas de estudos particulares que subsidiam e permeiam o texto. As “escolhas” e contribuições de autores e destas áreas específicas foram pautadas por uma necessidade de tratar o tema como um objeto abrangente que não se encerra em si mesmo e que influencia, em sua política concretizada, as mais diversas áreas da sociedade, e que, portanto, traz consequências para o país que se está formando e para aquele que se concretizará mais adiante dentro de um cenário mundial.

Porém, a perspectiva científica do materialismo histórico-dialético que busca desvendar as contradições da criação de uma sociedade capitalista, a partir de suas nuances e totalidade, e a afirmação e análise de que o presente, e

sua “anatomia”, nos auxilia a entender o passado histórico e concreto, são escolhas intencionais.

## 1. Estado, Ideologia e Capitalismo Dependente

### 1.1 O Estado

De maneira geral, a instituição “Estado” é tomada como forma de organização social na qual se apoiam as possibilidades de organização e instrumentação da formação de sociedades humanas em seu sentido mais amplo. É um poder que age na esfera política e que comanda uma determinada sociedade, através da coerção, principalmente, em tempos mais remotos, e através de mecanismo mais sofisticados, como o direito e a Constituição, na modernidade. Ao longo da história humana é uma instituição que se transformou e aprimorou suas próprias instituições e formas de governo e administração pública.

Aparece, na história moderna, a referência ao Estado no livro “O Príncipe” de Maquiavel que, em 1513, escrevia sobre as formas de manutenção de poder sobre o Estado e como as conservar. Maquiavel trata o Estado como sinônimo de domínio assim enfatizando a sujeição necessária de uma sociedade civil a um poder maior.

Todos os Estados, os domínios todos que já houve e que ainda há sobre os homens foram, e são, repúblicas ou principados. [...] Domínios assim recebidos são acostumados à sujeição a um príncipe ou livres, e adquiridos com tropas alheias ou próprias, pela fortuna ou mérito (MAQUIAVEL, 1999, p. 37)

Para o antropólogo Pierre Clastres, a formação do Estado estaria, inclusive, relacionada ao início da história humana, porém, com uma conotação negativa, por assim dizer “o momento histórico do nascimento da História, essa ruptura fatal que jamais deveria ter-se produzido, o acontecimento irracional que nós modernos nomeamos, de modo semelhante, o nascimento do Estado”. (CLASTRES, 2014, p. 111).

Nas duas citações percebemos a conotação de poder e sujeição exterior das pessoas, membros de uma sociedade civil, a uma organização social e, portanto, maior a estas.

Na teoria jusnaturalista (ou teoria do contrato social), da qual participam autores tão distintos como Hobbes e Rousseau, o Estado se caracteriza a partir de um contrato social entre os membros da sociedade civil. Esta faz com que cada um de seus indivíduos ceda parte de seu direito individual com o objetivo de organização social e assim, o Estado personifica o direito sobre todos os membros desta sociedade. Esta cessão de direitos por parte das pessoas se dá com objetivo de segurança e administração e, ainda, pela manutenção do direito, as regras de uma sociedade, como afirma Hobbes.

[...] Porque pela arte é criado aquele grande Leviatã a que se chama Estado, ou Cidade (em latim *Civitas*), que não é senão um homem artificial, embora de maior estatura e força do que o homem natural, para cuja proteção e defesa foi projetado. É no qual a soberania é uma alma artificial, pois dá vida e movimento ao corpo inteiro; os magistrados e outros funcionários judiciais ou executivos, juntas artificiais; a recompensa e o castigo (pelos quais, ligados ao trono da soberania, todas as juntas e membros são levados a cumprir seu dever) são os nervos, que fazem o mesmo no corpo natural; a riqueza e a prosperidade de todos os membros individuais são a força; *Salus Populi* (a segurança do povo) é seu objetivo[...] (HOBBS, 1999, p. 27)

Hobbes enfatiza o sentido de união de membros individuais e o Estado como força de segurança, e as instituições que a organização estatal cria no intuito de assegurar prosperidade e riqueza, mas também, enfatiza o Estado, como força coercitiva, que utiliza a força, o castigo e a recompensa para que cada pessoa cumpra seu dever.

O sentido de Estado que estamos procurando tem uma ligação com o Estado, com a organização social e suas instituições, em seu sentido marxista. Marx, também percebe o Estado como instituição maior, ou genérica, em relação ao sujeito da sociedade civil. Este, ao seu ver, vive sua vida concretamente, na sociedade civil onde se inserem as relações econômicas e de produção, mas sua referência política é aquela instituição genérica, enquanto membro de um corpo organizacional, vive sua vida no Estado.

Aprimorado, o Estado político é, por vocação, a vida genérica do homem em oposição à sua vida material. Continuam a existir todas as implicações da vida egoísta na sociedade civil, fora da esfera política, como propriedade da sociedade civil. Onde o Estado político atingiu o pleno desenvolvimento, o homem leva, não só no pensamento ou na sua consciência, mas na realidade, na vida, uma dupla essência – celestial e terrestre. Ele vive na sociedade política, em cujo seio é considerado um ser comunitário, e na sociedade civil, onde age como simples indivíduo privado, tratando os outros homens como meios, aviltando-se a si mesmo em seu meio e tornando-se joguete de poderes estranhos. (MARX, 2006, p. 21-22)

Notamos novamente uma conotação na qual os sujeitos individuais e os sujeitos políticos são percebidos de forma separada e, até antagônica. Não há como não ressaltar que esta oposição se dá pela percepção do Estado como sujeito exterior, maior, avesso as individualidades de cada sujeito para a formação de um Estado civil de direito. Marx ressalta que o sujeito se submete, neste sentido, ao “joguete de poderes estranhos” que chegam da instituição que comanda a sociedade.

O Estado político “de pleno desenvolvimento” enfatiza esta separação, por mais complexo que este se torna historicamente e em termos de organização institucional, a separação entre Estado e cidadãos se torna mais complexa na mesma medida. Porém, ressaltam Marx e Engels, que a vida social tem como base a vida na sociedade civil, na economia, na produção e não na organização política, para ressaltar que a base do sistema de produção que forja a organização política, porém, em uma relação dialética e mediada entre as duas instâncias.

Vê-se, já aqui, que essa sociedade civil é a verdadeira fonte, o verdadeiro palco da história, e como é absurda a concepção histórica anterior que omitia as relações reais, limitando-se às ações grandiosas dos príncipes e dos Estados. A sociedade civil abrange toda troca material dos indivíduos dentro de uma determinada fase de desenvolvimento das forças produtivas. Abrange todo o comércio e indústria de uma determinada fase e, por isso, é mais ampla que o Estado e a nação, se bem que, por outro lado, é necessário, frente ao exterior afirmar-se como nacionalidade e organizar-se no interior como Estado. (MARX e ENGELS, 2004, p. 63-64)

No sentido em que Marx e Engels denotam a organização política está intrinsecamente relacionada à organização econômica, ao modo de produção de determinada sociedade. Ou seja, está de acordo com a teoria do materialismo histórico-dialético, que afirma que as relações de produção permeiam e forjam as relações políticas, ou seja, a sociedade civil e a sociedade política, em determinados contexto históricos. E, ainda que, a supremacia/preponderância dos interesses e símbolos das classes sociais dominantes, por assim dizer, sua cultura, influenciam o que será tido como universal em cada uma das sociedades humanas desenvolvidas na história. Assim o Estado corresponderia ao interesse de determinada classe social na reprodução do próprio sistema econômico vigente. Desta maneira:

Já que o Estado, pois, é a forma pela qual os indivíduos de uma classe dominante fazem valer seus interesses comuns e na qual se resume toda a sociedade civil de um período, segue-se que todas as instituições comuns são mediadas pelo Estado e dele adquirem uma forma política. Daí a ilusão de que a lei se baseia na vontade e, mais ainda, na vontade livre, destacada de sua base real. Do mesmo modo, o direito é reduzido, por seu turno, à lei. (MARX e ENGELS, 2004, p. 98)

Ressaltam, portanto, o Estado moderno como produto das relações de produção capitalistas no qual ocorre uma mediação intrínseca com as relações sociais de produção, ou seja, há a divisão da sociedade em classes sociais – a burguesia e o proletariado. E que a sociedade civil se forma, com esta relação, como subproduto inerente às relações de produção capitalistas.

## **1.2 Estado capitalista e ideologia**

A partir da análise de que o Estado e modo de produção capitalista se fiam em sua relação econômica com a produção e a reprodução do capital, percebemos que é neste tipo de formação específica - Estado capitalista - que determinadas relações hierarquizadas de poder econômico e político entre as nações se concretizam. Historicamente, pretendemos tratar as relações entre os Estados como uma relação entre Estados capitalistas, porém, de formações e

contextos heterogêneos, que se forjaram em uma relação necessária entre si e que, portanto, a situação de maior ou menor desenvolvimento e crescimento econômicos, de autonomia ou heteronomia e de independência ou sujeição, são historicamente e estruturalmente forjadas.

Para Guillermo O'Donnell (1981), o Estado se caracteriza como um componente especificamente político de dominação em uma sociedade territorialmente delimitada. Este é um aspecto central do fenômeno da dominação social e esta dominação se materializa como uma modalidade de vinculação entre sujeitos sociais, sendo que, como relação de dominação esta é, *per si*, assimétrica.

Existem recursos de dominação, dentro da esfera estatal, que se diferenciaram ao longo da história e por tipos de Estados. Dos Estados da Antiguidade para os da Idade Moderna; e dos Estados autoritários para os da democracia. Os meios de coerção física: a violência, a tortura, dentre outros; o controle dos recursos econômicos; o controle dos recursos de informação e o controle ideológico, são alguns dos recursos empreendidos pelas instituições estatais com o intuito de controle e manutenção do poder. Este último, o controle ideológico, é especialmente significativo na formação e manutenção do Estado capitalista.

O controle ideológico é uma maneira de controle na qual o dominado assume e consente nesta relação assimétrica de poder [...] “o recurso mais eficiente em termos de manutenção da dominação é o controle ideológico, que implica, no consentimento do dominado a esta relação [...] a coação é o recurso mais custoso”. (O'DONNELL, 1981, p. 73)

Assim, a ideologia, é uma ferramenta de controle e desenvolvimento social engendrada no seio do Estado e, particularmente, eficiente na esfera de manutenção das relações sociais de produção. Para O'Donnell (1981), as classes sociais são um diferenciador de acesso aos recursos do Estado, e a apropriação do valor criado pelo trabalho, apropriação sobre o trabalho alheio (mais-valia), e o recebido na forma de salário, em cada uma das classes, materializa estas mesmas relações sociais de produção.

Porém, e de maneira que satisfaz, em termos de constructo social, a relação necessária à reprodução da economia capitalista, o Estado moderno, enquanto formação social e histórica mais recente se constituiu, de maneira que, em termos jurídicos, há uma “igualdade formal” entre os indivíduos membros da sociedade moderna.

Assim, o Estado capitalista promoveu, ao longo de sua formação, relações institucionais, jurídicas e burocráticas que o colocaram como uma “terceira parte” nesta relação social de produção, entre o capital e o trabalho, entre a burguesia e o proletariado. Tanto que estes autores que desenvolvemos, mais adiante, Guillermo O’Donnell e Alysson Mascaro, por exemplo, tem em comum a teoria de que o Estado, enquanto instituição delimitada por instituições modernas, processo que Marx classificou de “pleno desenvolvimento”, apenas existe a partir do Estado capitalista, ou seja, a partir da própria força política que está relacionada a este modo de produção específico e, portanto, no contexto histórico do início da modernidade.

Pois que, neste constructo social, é que o Estado se configura como “fiador” e garantidor das relações de produção. Não como defensor de uma classe diretamente ou indiretamente, mas sujeito ativo, necessário e amalgamado com as relações econômicas, políticas e sociais que constrói, fazendo parte das relações de produção, mesmo sendo uma parte exterior às classes sociais, mas não exterior ao sistema capitalista, pois que é garantia das relações de produção, conforme escreve O’Donnell:

Isto significa que a fiança prestada pelo Estado a certas relações sociais, inclusive às relações de produção, que são o coração de uma sociedade capitalista e de sua articulação contraditória em classes sociais, não é uma garantia externa nem a posteriori dessas relações. É parte intrínseca e constitutiva das mesmas, tanto como outros elementos – econômicos, de informação e controle ideológico – que são aspectos que só podemos distinguir analiticamente na própria relação. E isto significa, por sua vez, que as dimensões do Estado, ou do especificamente político, não são – como tampouco o é “o econômico” – nem uma coisa, instituição ou “estrutura”: são aspectos de uma relação social. (O’DONNELL, 1981, p. 75)

Na sociedade capitalista o controle ideológico também opera nas relações sociais de produção através da alienação do trabalho. Não há uma coincidência entre a ideologia, a alienação do trabalho e o fetichismo da mercadoria, mas cada uma destas relações sociais e econômicas concretiza o arcabouço material e ao mesmo tempo subjetivo e objetivo do Estado capitalista e os torna cada vez mais o Estado em si. Marx e Engels (2005) no livro “A Ideologia Alemã”, colocam da seguinte maneira este tópico:

As ideias [*Gedanken*] da classe dominante são, em todas as épocas, as ideias dominantes; ou seja, a classe que é a força material dominante da sociedade é, ao mesmo tempo, sua força espiritual dominante. A classe que dispõe dos meios de produção material dispõe também, dos meios de produção espiritual, o que faz com que sejam a ela submetidas, ao mesmo tempo, as ideias daqueles que não possuem os meios de produção espiritual. As ideias dominantes, são, pois, nada mais que a expressão ideal das relações materiais dominantes, são essas relações materiais dominantes compreendidas sob a forma de ideias.

[...] o fenômeno de que as ideias dominantes serão cada vez mais abstratas, isto é, são ideias que tomarão cada vez mais a forma de universalidade. Por isso, cada nova classe que ocupa o lugar da que dominava anteriormente vê-se obrigada, para atingir seus fins, a apresentar seus interesses como sendo o interesse comum de todos os membros da sociedade[...]. (MARX e ENGELS, 2004, p. 78-80)

De outra maneira, e seguindo tradição da teoria histórico-materialista, Dias (2012, p.38) afirma que: “O Estado capitalista é particularmente competente em encobrir processos que favorecem um conjunto de interesses – geralmente aqueles da classe dominante – em detrimento de outros – os da classe dominada”. E mais adiante, afirma que podemos estabelecer uma comparação com o conceito de fetichismo da mercadoria de Marx, situação na qual a mercadoria esconde as relações de produção envolvidas em seu próprio processo de produção, com o “fetichismo de Estado” (DIAS, 2012, p.39), no qual o Estado, por meio de mecanismos complexos e diversificados, como a ideologia, por exemplo, mascara/esconde as suas reais intenções no processo de formulação e planejamento das políticas públicas, mesmo porque estes são mecanismos que operam dentro da formação do Estado capitalista e são parte intrínseca das relações sociais de produção, e não mecanismos de manipulação diretos e conscientes.

Para o Professor Mauro Iasi, em videoaula de 28/02/2018 publicado pela Tv Boitempo<sup>1</sup> no sítio do *YouTube*, a ideologia é um mecanismo que atua nas relações sociais de produção com a função clara de garantir estas relações que estão na base do domínio de uma classe sobre a outra. Para Iasi, Marx e Engels no texto “A Ideologia Alemã” de 1845-46, descrevem este mecanismo como que operando a partir de determinados elementos.

O primeiro destes elementos seria o ocultamento: “A ideologia é uma forma de consciência que oculta e impede que as determinações que existem sejam percebidas, sejam compreendidas”. (IASI, 2018). Assim, as relações sociais e políticas estabelecidas na conexão com determinado modo de produção ficam ocultadas em uma gama de relações e interrelações institucionais de cunhos, jurídicos, burocráticos, culturais, dentre outras possibilidades.

Um segundo elemento seria a apresentação do mundo concreto de maneira invertida, ou seja, a inversão. Em outros pontos da teoria de Marx e Engels (teoria marxiana) este elemento aparece para descrever outras teorias filosóficas e o Estado capitalista. Quando colocam que Hegel inverteu a filosofia quando descreve o mundo do mundo das ideias para o mundo concreto, por exemplo, quando, para a crítica materialista, deveria descrever do mundo concreto para o mundo das ideias – do material e da economia para a superestrutura; das relações de produção para as relações políticas. Porém, esta inversão não é produzida na ideologia:

Ela expressa uma inversão do real e a apresenta ideologicamente, através desta inversão. Então, várias formas (por exemplo): não é a sociedade, que em certo momento gera o Estado. É o Estado que torna possível a existência da sociedade. Isso é a ideologia operando. (IASI, 2018)

O terceiro elemento é a naturalização. A ideologia força a apresentação de constructos sociais, econômicos, humanos e culturais como que necessidades naturais e inexoráveis. Apresenta, por exemplo, o modo de produção capitalista como algo natural e necessário no decorrer da história humana. O socialismo

---

<sup>1</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=P6uQ1-KNSDw> acessado em 17/07/2018

seria um sistema construído artificialmente, em oposição a um capitalismo naturalizado, esta é uma base ideológica.

Toda ideologia naturaliza aquilo que é histórico, aquilo que é cultural. O capital tem que ser apresentado como uma força da natureza. É algo próprio da natureza humana. [...]. Tudo que é natural tem que ser apresentado como se fosse inevitável. Daí uma outra função da ideologia. A ideologia é uma defesa laudatória daquilo que existe. É uma justificativa. (IASI, 2018)

E, por fim, o último elemento destacado, é a universalização. A ideologia apresenta elementos particulares do mundo cultural como características e categorias universais. Assim, o mundo se torna homogêneo e necessário em relação a um constructo social legítimo e outras possibilidades ilegítimas, mas que nem se apresentam como possibilidades históricas. Em momentos de crise, quando determinado constructo social é colocado como alternativa à simbologia dominante em determinado contexto social, há uma resposta cultural e política para desconstrução desta alternativa como visão de mundo viável.

Talvez, o principal mecanismo da ideologia, Marx desde sua crítica ao direito em Hegel, durante toda a sua obra, mesmo na fase madura de “O Capital”, vai buscar e vai manter, é que toda ideologia é a apresentação daquilo que é particular como se fosse universal. A burguesia é isso. É uma classe particular que quer e tem a pretensão de ser a humanidade. A sua história é a história, o seu Estado é o Estado, a sua forma de família é a família. Quando você rompe as determinações históricas, sociais, culturais e apresenta algo como natural, está se operando dentro do universo daquilo que é ideológico. (IASI, 2018)

Neste sentido, o sistema econômico capitalista, com suas instituições, e através de mecanismos jurídicos e culturais complexos, oculta as relações sociais de produção, inverte a realidade concreta do mundo e o apresenta como um mundo das ideias dominantes.

Assim, naturaliza o capital como força necessária da natureza. Tal se percebe na explicação do capitalismo como um sistema de evolução natural na história social humana, que universaliza a visão do mundo do capital e da burguesia, como a expressão do mundo em sua totalidade. Neste sentido, também, o capitalismo encerraria a história, pois que o mundo teria atingido sua

plenitude, sua universalidade. O movimento filosófico, político e cultural da Ilustração cumpre bem este último papel.

O Estado atua como meio de coação (regulação de mecanismos de coação) na sociedade capitalista. Assim, separa as classes sociais e opera o controle ideológico no sentido de que mascara a relação de dominação pautada na esfera econômica. Separa os capitalistas/empresários do Estado, ou seja, a classe burguesa, dos meios estatais de coação diretos. [...] “A ausência de coação para vender a força de trabalho é condição necessária para a aparência (formal) da igualdade entre as partes”. (O’Donnell, 1981, p. 76). Assim, se resguarda também, a validade e legitimidade institucional-jurídica do Estado enquanto que mediador das relações de produção, apesar de não ser um mediador ‘neutro’, mas participe das relações de produção capitalistas.

O Estado não apoia diretamente o capitalista, mas as relações sociais de produção. Ele é ‘fiador’ intrínseco desta relação e, portanto, mascara as reais e concretas relações de expropriador e expropriado. [...] “As relações capitalistas de produção pressupõem um terceiro sujeito social que aparece e atua como um não capitalista, embora seja a objetivação de um Estado que é, por isso mesmo, capitalista”. (O’DONNELL, 1981, p. 77).

A organização política no capitalismo se materializa em um Estado no qual as instituições, principalmente, coercitivas tendem a se objetivar. (O’Donnell, 1981, p. 79). Mas, o Estado em si encarna uma racionalidade mais genérica, (“mais geral e exterior aos sujeitos daquela relação”), na manutenção das relações sociais capitalistas de produção, em relação a cada empresa ou capitalista em si individualmente.

Esta abstração corresponde à emergência e reprodução de uma relação de poder – a que liga o capitalista ao trabalhador – na qual o polo dominante desprende-se do controle direto dos recursos de coação. A exploração que se realiza através das relações capitalistas de produção fica então oculta por uma aparência dúplice: a de igualdade (formal) das partes e da livre vontade com que as mesmas podem ou não entrar em relação. O capitalismo supõe tanto a separação entre trabalhador e os meios de produção como a separação entre o capitalismo e os meios de coação [...] Dito de outro modo, a reificação ou coisificação do Estado capitalista em suas instituições é a modalidade típica de sua aparência – razão pela qual a crítica ao Estado deve começar por descobri-lo como aspecto de dominação da sociedade. Do

mesmo modo que o dinheiro e a mercadoria, as instituições estatais são um fetiche. (O'DONNELL, 1981, p. 83)

A fetichização do Estado em suas instituições serve para resguardar, portanto, aquela legitimidade jurídico-institucional e 'mascarar' as relações concretas de exploração. É a objetivação de uma parcialidade escondida em toda a relação social de produção. Assim, o Estado se configura como uma relação social inerentemente contraditória.

Da mesma maneira, ou no mesmo sentido, que afirma O'Donnell (1981) haver uma separação formal entre Estado e classe social (burguesia), e que esta separação é inerente à construção econômica e política do próprio Estado e que, assim, resguarda a aparência e a lógica burocrático-formal desta instituição enquanto que 'neutra' e independente das relações específicas de cada classe social, Mascaro (2013) ressalta que o Estado moderno é o único no qual há separação formal entre os agentes políticos e os agentes econômicos. "No capitalismo, no entanto, abre-se a separação entre o domínio econômico e o domínio político. O burguês não é necessariamente, o agente estatal" (MASCARO, 2013, p. 17).

A manutenção de relações de produção capitalistas, da relação de produção entre burguesia e proletariado, pressupõe uma instância jurídica de caráter formal que possibilita a reprodução destas mesmas relações. A ideologia atua de maneira efetiva nesta instância da superestrutura cumprindo o papel de encobrir e "fetichizar" a atuação mais genérica do Estado como reproduzidor destas relações, "[...] o aparato estatal é a garantia da mercadoria, da propriedade privada e dos vínculos jurídicos de exploração que jungem o capital e o trabalho". (MASCARO, 2013, p. 18).

Por razão desta separação lógico-formal entre o econômico e o político ressaltam tanto O'Donnell (1981) quanto Mascaro (2013) que não ocorrem, em todas as situações específicas, o posicionamento do poder político, o Governo neste sentido, representado por Presidente, Primeiro-Ministro, Governadores, Prefeitos, Deputados e Senadores, como exemplos, em favorecimento explícito e direcionado a todos empreendimentos capitalistas, ou em favor do lucro imediato, em todos os casos.

No caso do ensino superior, há legislações que estabelecem que as instituições públicas e privadas mantenham infraestrutura compatível com os cursos e certificações que estas estão oferecendo e vendendo. Há uma política de remuneração dos docentes que deve ser respeitada pelas instituições, entre outros exemplos.

Esta relação também se dá por meio de contradições. Entre a forma-valor e a forma política estatal não há uma decorrência de desdobramento lógico necessário, nem de total acoplamento funcional. Se houvesse, inclusive, o Estado seria diretamente, e em todos os casos e situações, necessariamente, governado por empresários (classe burguesa).

Estabelecendo-se como um *continuum* estrutural e relacional das ações capitalistas de troca mercantil e de exploração produtiva, a forma política estatal não é um elemento insólito, neutro ou meramente técnico no sentido de indiferença em face do todo social. O Estado é, na verdade, um momento de condensação de relações sociais específicas, a partir das próprias formas desta sociabilidade. O seu aparato institucionalizado é um determinado instante e espaço dessa condensação, ainda que se possa considerá-lo o fulcro de sua identificação. Mas esse aparato só se implanta e funciona em relação necessária com as estruturas de valorização do capital. Nessa rede de relações na qual se condensa o Estado, é no capital que reside a chave de sua existência. Por isso, não é partindo das características do aparato estatal em si mesmo que se descobrirá a sua eventual utilização ou não pela burguesia. Pelo contrário, é pela estrutura de reprodução do capital que se entende o *locus* desse aparato político específico e **relativamente alheado das classes** que se chama hodiernamente Estado. (MASCARO, 2013, p. 19)

Como colocam os autores o Estado é “fiador” e “terceira parte” das relações sociais de produção que sustentam a esfera de produção e reprodução do capital. A instituição mantém, a possibilidade da exploração do trabalho alheio, portanto, da exploração da mais-valia e da alienação do trabalho, além da, propriedade privada dos meios de produção. As relações capitalistas se mantêm no Estado. E, no sistema de economia-mundo, as instituições estatais, os Governos e os acordos e instituições supranacionais, atuam como um sistema econômico e jurídico em um nível internacional e operam para manutenção das mesmas relações de produção capitalistas. O Estado é a forma jurídica e política que garante, em todos os níveis, estas relações. Porém, ele não é maior, anterior

ou mesmo posterior, à esfera do econômico, mas são conjuntos de relações formadas historicamente no desenvolvimento do próprio Estado.

A forma jurídica preserva seu núcleo necessário em face do Estado, não porque o jurídico seja maior que o político, mas porque ambas as formas não podem ser submetidas uma a outra a ponto de deixarem de existir. Derivam todas de uma mesma forma comum, do valor e da mercadoria, que demanda não uma ou outra, mas sim uma e outra. É por conta disso que o Estado não destrói o núcleo da forma jurídica, porque tal destruição é tanto do direito quanto do capitalismo e, portanto, do próprio Estado. A forma política é autônoma e conformadora da forma jurídica nos limites em que tal ação não afete a reprodução geral do capital. (MASCARO, 2013, p. 42)

O Estado moderno com sua configuração 'Estado-Nação' tende, com seu aparato lógico-formal, na figura do indivíduo e da nação, apagar outras instituições humanas anteriores à ideia de nacionalidade. Grupos, clãs, famílias devem ser absorvidos por um único constructo social que possibilitam o Estado capitalista e as ideias e ideais de 'nação', 'cidadão' e 'indivíduo'.

Estes últimos pressupõem a igualdade jurídica e foram historicamente formados no período do Iluminismo e no ideal de democracia moderna construídos nos conceitos e na filosofia das revoluções burguesas. Faz parte do arcabouço ideológico da formação do Estado moderno se colocar como figura institucional legítima e natural na história, portanto:

É no solo de relações sociais capitalistas que se dá a construção do específico conceito de nação. Trata-se de um arcabouço ideológico necessário ao capitalismo [...] A ideologia de nação constrói um espaço simbólico de amálgama por sobre as classes [...] Derivada da forma-mercadoria, a forma política democrática estabelece a correspondência entre sujeito de direito e cidadão. (MASCARO, 2013, p. 78)

Do nível material e objetivo ao nível político e subjetivo, se formam conjuntos de relações humanas, sociais, políticas e culturais que sustentam as relações sociais de produção capitalistas. O exemplo das instituições formadas no Estado moderno e os conceitos de indivíduo, cidadão e nação, são elucidativos destas relações, que são amalgamadas no Estado capitalista.

Porém, há que se ressaltar que mesmo sob o padrão capitalista o Estado, em suas relações políticas relacionadas às formas de governo, não é homogêneo.

Existem tantas formas de disputa institucional no âmbito dos governos, quanto formas de governo não democráticos possíveis para as relações de produção que o capitalismo forja, como acentua Mascaro (2013):

A forma política democrática opera em condições nas quais a reprodução social não é posta em xeque. O capitalismo, ao estabelecer balizas estruturais ao espaço da deliberação política, incide necessariamente em formas políticas não democráticas quando confrontado com o rompimento de tais limites. O fascismo, o nazismo e as ditaduras militares pelo mundo são demonstrações não casuais, mas, sim reiteradas, desse mecanismo de interdição da deliberação política quando ela tangencia os pontos extremos da estruturação da sociabilidade capitalista. (MASCARO, 2013, p. 87-88)

Ou seja, a democracia não é a única possibilidade histórico-estrutural de governo no sistema econômico capitalista. O Estado é capitalista, mas o governo não é, necessariamente, a democracia. Assim, ocorrem formações histórico-políticas diferentes da democracia neste tipo de sistema econômico. Como reitera Mascaro (2013):

Se o capitalismo porta a democracia como forma política típica, porta no mesmo grau e do mesmo modo a ditadura e os fascismos como suas formas políticas típicas para o caso de disfunção de algum de seus mecanismos. [...] Daí que a possibilidade de involução democrática é uma constante natural dos sistemas políticos assentados sobre as formas sociais capitalistas. [...] Toda a construção política posterior de ampliação da democracia, ainda que seja necessária por conta da universalização das formas de direito e ainda que mais funcional à própria sociabilidade burguesa – pois que incorpora as massas exploradas num mesmo padrão de formas de ação política - é, no entanto, indesejável às classes burguesas. Por isso, as situações de crises do capitalismo fazem explodir as lutas do capital contra a democracia. (MASCARO, 2013, p. 88-89).

Tanto é que, no período dos Estados totalitários – fascismo italiano e nazismo alemão – e em momentos de ditaduras militares, para nosso exemplo, especialmente a ditadura militar brasileira (1964-1985), foram períodos políticos que se mostraram completamente adaptados à exploração capitalista.

Inclusive, períodos nos quais, pela supressão de direitos políticos e civis da sociedade, as relações sociais de exploração se acentuaram sobremaneira e para os investimentos burgueses foram períodos de expansão da exploração da força de trabalho. Estes Estados, de certa forma, se formaram com esse intuito

específico também. Como acentua O'Donnell (1981, pág. 92), nestas formações o Estado se caracteriza mais como capitalista do que como Estado nacional e, no caso da ditadura no Brasil, além do Estado ser mais capitalista do que nacional, suprimindo direitos da sociedade civil e da própria classe política, este continuou e ajudou a forjar um modelo de capitalismo dependente (FERNANDES, 2009).

Os casos históricos que as suscitaram (as formações dos Estados burocráticos-autoritários) caracterizam-se pela supressão das mediações (...). Ao contrário dos casos 'normais', nos quais, através da vigência dessas mediações o Estado capitalista torna-se também organizador do consenso, naqueles ocorre a conjunção evidente entre uma dominação de classe e a fiança coercitiva do Estado. Neles, o Estado capitalista demonstra que é antes capitalista que nacional, popular ou de seus cidadãos. Seu componente coercitivo, ligado à dominação de classe, é, (...) o esqueleto estruturador do Estado, evidenciado quando consenso social e legitimação estatal são sacrificados para salvar a dominação. Emanação de uma relação contraditória, o Estado capitalista é intrinsecamente essa contradição mesma, inclusive expressando e 'retornando', com sua especificidade própria, as relações de forças cambiantes com que se verifica historicamente. (O'DONNELL, 1981, p. 93).

Nos estados burocráticos-autoritários, nas ditaduras, não é a classe política que é mais forte ou o Estado que é mais centralizado, apesar de também o ser, como algumas interpretações poderiam nos levar a crer ou argumentar, mas as relações sociais de produção do sistema capitalista ficam mais nítidas, mais descobertas, por assim dizer. Se o Estado nacional, em um exemplo, é dependente do capitalismo internacional esta característica tende a se acentuar, nos períodos de autoritarismo, e não o contrário. O Estado autoritário, ao pregar independência e nacionalização, enseja uma contradição, até mesmo no sentido e na realidade histórica (dos fatos). Ao mesmo tempo que é fiador de reprodução da valorização do capital, produz a ideologia nacional, a ideologia de segurança nacional e a ideologia do Brasil potência, no caso da década de 1970.

### 1.3 Capitalismo dependente e periférico

As condições materiais específicas do crescimento econômico dos países dependentes tendem a formar uma sociedade cultural e politicamente dependente. Quando as possibilidades de desenvolvimento histórico-estrutural se tornam crescimento econômico dependente e periférico, processos estruturalmente forjados no sistema da economia-mundo se entrelaçam com os contextos específicos de cada país e suas relações com a divisão internacional do trabalho de cada um destes contextos. Minto (2014) acentua esta questão na história do desenvolvimento capitalista:

As condições diferenciadas de desenvolvimento capitalista dos países dependentes materializam-se em formações sociais limitadas do ponto de vista das conquistas sociais historicamente possíveis nos países capitalistas centrais. Esse caráter “incompleto”, particular a essas formações, não pode ser apreendido por meio das explicações convencionais sobre o “atraso” ou o “subdesenvolvimento”. Todo e qualquer tipo de análise que pressuponha ser o desenvolvimento apenas a última etapa de um processo pelo qual todos os países podem/devem passar (algo “passageiro”), por seu turno, invalida o caráter histórico da condição capitalista dependente ou subordinada: no limite, o elimina. (MINTO, 2014, p. 131)

Nos países de desenvolvimento periférico e subordinado, o desenvolvimento da organização política democrática se viu fragilizada pelas condições econômicas de dependência. Como argumenta Florestan Fernandes, a revolução burguesa não consolidada, ou o tipo da revolução burguesa no Brasil, ou a maneira como esta se configurou, a partir das condições econômicas e políticas pré-existentes em nosso país, leva a uma situação política típica desta formação econômica periférica. Minto (2014) denota ainda que, com a análise de Florestan Fernandes, é possível se perceber as condições nas quais a educação se vê fragilizada nestas próprias condições materiais de dependência e subordinação, pois que estas teriam ligação com as condições políticas, econômicas e sociais que aqui se desenvolveram.

Com Florestan Fernandes ampliam-se as possibilidades teóricas para avançar na questão educacional porque seu arcabouço analítico permite compreender melhor as relações que se estabelecem entre a

condição dependente do capitalismo periférico brasileiro e as lutas de classes, na sua dinâmica externa e interna. Percebe-se, com ele, que o caráter específico da nossa revolução burguesa cria determinações que inibem/neutralizam o potencial indutor das transformações políticas, econômicas, sociais e culturais irradiadas a partir da dominação burguesa “nacional” ou “interna”. Esta, ao contrário, precisa manter a todo custo estruturas econômicas, de poder e de dominação “arcaicas” para compelir permanentemente as forças sociais criadas pelo desenvolvimento das forças produtivas. (MINTO, 2014, p. 135)

Ou seja, além de impedir o desenvolvimento de estruturas políticas e sociais condizentes com uma ideia de autonomia, a ação das forças políticas tradicionais atua no sentido da manutenção da estrutura social conservadora nos planos político, social e econômico. O desenvolvimento das forças produtivas capitalistas, ao contrário, tenderia, quando de processos de desenvolvimento econômico autônomos, estabelecer, ao longo do tempo, formas políticas mais estáveis e sociedades (próximas de) plenamente desenvolvidas, em termos de cidadania, ou seja, sociedades democráticas, apesar das crises constantes do próprio sistema capitalista.

Assim, argumenta Fernandes, que com as influências contraditórias que atuaram no processo de “revolução burguesa” no Brasil, nem a iniciativa privada, nem o próprio Estado, desenharam, ao seu modo e ao seu tempo, uma política econômica e social “coerente” e “firme”, e que, portanto, ficaram agindo de maneira oportunista e imediata, ou seja, de acordo com as mudanças conjunturais de cada época e sem planejamento. (FERNANDES, 1975b).

Em termos puramente genéticos, a instabilidade política não é causada pelo crescimento econômico. Ela surge de desajustamentos estruturais crônicos, que lançam raízes na distribuição extremamente desigual de renda, mas que possuem origem social e natureza política. O crescimento econômico contribui para manter e agravar tais desajustamentos estruturais – mas não porque ele existe: porque ele se desenrola numa escala deficiente e insuficiente, quanto à sua intensidade, ao seu ritmo e padrão estrutural. É muito provável que se se alterasse o padrão socioeconômico através do qual ele tem se manifestado historicamente, ele atuaria dinamicamente em sentido inverso, concorrendo para incentivar a absorção progressiva ou a superação daqueles desajustamentos [...] Sob este aspecto, não são as forças econômicas que constroem o futuro no presente que ameaçam o equilíbrio político da sociedade. Ao contrário, é o desequilíbrio político da sociedade que ameaça aquelas forças econômicas, reduzindo, solapando ou anulando suas potencialidades e funções sociais construtivas. Ora, o desequilíbrio político da sociedade parece associar-se a tensões latentes puramente sociais, que se polarizam politicamente

graças ao teor irracional e egoístico das avaliações daquelas tensões pelos círculos conservadores. (FERNANDES, 1975b, p. 132)

Nesta passagem, portanto, seguindo a interpretação de Minto (2014), se percebe que Fernandes apresenta o processo estrutural da revolução burguesa no Brasil do país atuando em papel desagregador em relação às forças econômicas e políticas que poderiam agir no sentido de uma transformação econômica e social. Quando Fernandes argumenta que não é o crescimento econômico em si que causa a crise política, mas as condições estruturais que já se estabeleceram antes deste processo. Ou seja, àquela necessidade das elites de manutenção das estruturas arcaicas e tradicionais que as sustentaram no poder e que reiteraram as bases da dependência econômica, cultural e política do Brasil. São questões estruturais enraizadas no modelo de crescimento econômico brasileiro e que entram em operação ao sinal de qualquer possibilidade de transformações significativas.

Ainda há a afirmação de que o suposto modelo nacional-desenvolvimentista serviu como base ideológica para a burguesia nacional e o governo, aliado à esta, colocassem um grau de nacionalismo e desenvolvimento em um sistema que, concretamente, se apoiou em outra política econômica, sobrevalorizando o papel das empresas, do setor privado e do capital estrangeiro no processo de crescimento econômico, como acentua Fonseca (1992, p. 32-33).

É exatamente a preocupação com a preservação da hegemonia que faz com uma fração da burguesia rompa compromissos táticos com o proletariado e estabeleça no País uma ordem econômica, social e política que exclui a participação das classes médias e baixas, colocando por terra a ideologia e as aspirações do chamado modelo de desenvolvimento baseado na autonomia nacional. O desenvolvimentismo, na percepção de Benevides (1979) foi usado como recurso para a garantia da estabilidade do sistema no que tange a mobilização e legitimação.

À medida que a ideologia desenvolvimentista perde sua função na sustentação da estabilidade política, seus próprios frutos lançam as bases da instabilidade futura e vão deixando evidentes as contradições.

Ao final dos anos 60, os pressupostos e aspirações da ideologia nacional desenvolvimentista (Cardoso, 1977) entram em decadência, e a realidade se apresenta de outra forma: em vez de atingir-se a autonomia nacional, estreitam-se os laços de dependência; as teses de que o crescimento econômico produziria benefícios a toda a sociedade não se confirmam. Em lugar de harmonia entre classes, aprofunda-se o conflito entre elas, e o caráter neutro do desenvolvimento é desmascarado.

No campo econômico-político, consolida-se uma nova ordem: o modelo associativo da economia que privilegia os interesses socioeconômicos multinacionais associados (associações de capitais a interesses nacionais políticos e militares nacionais e estrangeiros). Esse modelo implica a “internacionalização crescente, do setor industrial, ao lado do caráter fundamentalmente internacionalista do setor agrário tradicional”. (FONSECA, 1992, p. 32-33)

Assim, o modelo de crescimento dito nacional-desenvolvimentista está mais para uma aliança de interesses da burguesia nacional e dos interesses militares com capitais e associações internacionais, como a concretude das medidas econômicas evidenciam ao longo do governo militar.

Fernandes descreve o processo de formação de Estados burocráticos-autoritários, de ditaduras com viés político conservador, como uma reação irracional das elites econômicas e políticas a um processo de crise que, por suposição, poderia levar a uma transformação do padrão de acumulação de capital em determinado país e/ou, ainda, a resposta conservadora da classe burguesa a um suposto processo de reformas de bases estruturais. Ou seja, em momentos de crise do modo de produção a iniciativa primeira é buscar uma forma de governo que garanta a manutenção do *status quo*.

Os países de economia periférica, em particular na América Latina, mas também em outras regiões, se constituíram historicamente a partir de elementos de influência externa e, portanto, carecem de força política-institucional. São democracias mais frágeis e instáveis em termos políticos. As condições econômicas desfavoráveis revertem, vez ou outra, a situação política democrática em regimes burocráticos-autoritários. Desta forma, argumenta Mascaro (2013):

Economias que se posicionaram internacionalmente como colonialistas, imperialistas ou exploradoras de outras sociedades puderam ter margens para o incremento de suas formas políticas e de participação democrática. Por outro lado, economias coloniais, dependentes ou exploradas externamente tiveram grande dificuldade em assentar bases de liberdade política aos seus próprios grupos e classes explorados internamente. A variada consolidação histórica dessas posições em cada Estado deu também diversos arcaísmos culturais de democracia e participação política. (MASCARO, 2013, p. 90)

Assim, o capitalismo dependente se forjou como uma realidade histórica e estrutural na América Latina e, portanto, também, no Brasil. (FERNANDES, 2009, pág. 26). Esta formação tem raízes na estruturação e reestruturação da economia industrial europeia e que influenciam o modelo de crescimento econômico e a subordinação econômica e política do Brasil. Florestan Fernandes afirma: “[...] a dominação externa tornou-se imperialista, e o capitalismo dependente surgiu na realidade da América Latina”. (FERNANDES, 2009, pág. 26).

Este padrão da economia internacional imperialista, que vai se consolidar ao longo do século XX, se encontra, a partir do final da II Guerra Mundial, ou seja, no período pós-guerra, com novas necessidades de reestruturação. Há fatores políticos e econômicos que forjam um modelo de expansão para o capitalismo monopolista apostando na relação de dependência das (e nas) economias periféricas e países subdesenvolvidos. Assim, o recente “padrão de dominação externa” para a época, ou seja, início da década de 1970, para Florestan Fernandes, estava pautado no controle das corporações internacionais nas esferas econômicas e, portanto, também nas esferas políticas dos países periféricos.

O quarto padrão de dominação externa surgiu recentemente, em conjunção com a expansão das grandes empresas corporativas nos países latino-americanos – muitas nas esferas comerciais, de serviços e financeiras, mas a maioria nos campos das indústrias leve e pesada. Estas empresas trouxeram à região um novo estilo de organização, de produção e de marketing, com novos padrões de planejamento, propaganda de massa, concorrência e controle interno das economias dependentes pelos interesses externos. Elas representam o capitalismo corporativo ou monopolista, e se apoderam das posições de liderança – através de mecanismos financeiros, por associação com sócios locais, por corrupção, pressão ou outros meios – ocupadas anteriormente por empresas nativas e por seus “*policy makers*”.

[...] O traço específico do imperialismo total consiste no fato de que ele organiza a dominação externa a partir de dentro e em todos os níveis, desde o controle de natalidade, a comunicação de massa e o consumo de massa, até a educação, a transplantação maciça de tecnologia ou de instituições sociais, à modernização da infraestrutura, os expedientes financeiros ou de capital, o eixo vital da política nacional. (FERNANDES, 2009, pág. 27).

O período do pós-guerra se configura como um período de expansão do capitalismo monopolista e guarda, segundo esta interpretação do desenvolvimento do capitalismo, estreitas relações com o modelo de crescimento econômico que os países da América Latina e o Brasil seguiram ao longo da segunda metade do século XX em diante. Assim, o processo desencadeado pela crise do capitalismo monopolista, no contexto pós-guerra, e a expansão dos padrões de dependência e crescimento econômico de modelo periférico para os países de economia subdesenvolvida aparecem inter-relacionados com a forma como se deu o processo de industrialização, planejamento das políticas públicas e educação, o modelo de infraestrutura adotado, dentre outros aspectos do planejamento nacional no Brasil.

No processo que estamos indicando, as transformações econômicas resultantes da expansão do capitalismo monopolista, modelo do capitalismo industrial dos países desenvolvidos, e a própria financeirização da economia, a partir da década de 1970, como acentua Fernandes, com a ascensão do controle financeiro e das empresas de serviços nos países de economia periférica pelas empresas dos países de economia central, contribuem para a tendência de subordinação das empresas desses países ao capital das economias centrais e da interligação e dependência dos governos dos países periféricos em relação aos governos e corporações dos países centrais. Ou seja, aprofundam a heteronomia no processo de crescimento econômico, desenvolvimento industrial e tecnológico.

A preponderância da influência externa no crescimento econômico dos países de economia dependente é o traço principal da heteronomia que se instala nestes países que perdem sua capacidade de planejamento para atender aos interesses das corporações e Estados estrangeiros.

Os países latino-americanos enfrentam duas realidades áspersas: 1) estruturas econômicas, socioculturais e políticas internas que podem absorver as transformações do capitalismo autônomo; 2) dominação externa que estimula a modernização e o crescimento, nos estágios mais avançados do capitalismo, mas que impede a revolução nacional e uma autonomia real. Os dois aspectos são faces opostas da mesma moeda. A situação heteronômica é redefinida pela ação recíproca de fatores estruturais e dinâmicos, internos e externos. Os setores sociais que possuem o controle das sociedades latino-americanas são tão

interessados e responsáveis por essa situação quanto os grupos externos, que dela tiram proveito. Dependência e subdesenvolvimento são um bom negócio para os dois lados. (FERNANDES, 2009, p. 34)

Em situação particular, e de acordo com esta análise, é mister ressaltar que estes modelos seguidos não se dão de modo alheio ou são aleatórios aos interesses do Estado nacional e da burguesia nacional. Ao contrário, estes interesses e este modelo se coadunam com interesses do governo e da elite econômica nacional pois que, sob diversos aspectos, estes também “lucram” e se satisfazem com a manutenção da condição de subdesenvolvimento. Assim como, [...] “os interesses privados externos, os interesses privados internos estão empenhados na exploração do subdesenvolvimento em termos de orientações de valor extremamente egoístas e particularistas”. (FERNANDES, 2009, p. 28)

A expansão do capitalismo monopolista trouxe para regiões de economias subdesenvolvidas, em primeiro momento, a ideia de que, para estes, haveria a possibilidade de desenvolvimento econômico autônomo, como comenta Fernandes:

A erupção do moderno imperialismo iniciou-se suavemente, através de empresas corporativas norte-americanas, ou europeias, que pareciam corresponder aos padrões ou aspirações de crescimento nacional autossustentado, conscientemente almejado pelas burguesias latino-americanas e suas elites no poder ou pelos governos. Por isso, elas foram saudadas como uma contribuição efetiva para o “*desarrolismo*” ou o “desenvolvimento”, recebendo apoio econômico e político irracional. Assim que elas se tornaram um polo econômico ativo das economias latino-americanas, revelaram sua natureza, como uma influência estrutural e dinâmica interna e como um processo histórico-econômico. As empresas anteriores, moldadas para um mercado competitivo restrito, foram absorvidas ou destruídas, as estruturas econômicas existentes foram adaptadas às dimensões e às funções das empresas corporativas, as bases para o crescimento econômico autônomo e a integração nacional da economia, conquistadas tão arduamente, foram postas a serviço dessas empresas e dos poderosos interesses privados. (FERNANDES, 2009, p. 31)

Assim, este processo de expansão do capitalismo monopolista, exacerba a posição de dependência tecnológica e científica dos países periféricos e do Brasil, particularmente. E, em um contexto de dominação e heteronomia (bases para um crescimento econômico vindo de fora), o governo da ditadura militar finca as suas bases.

O golpe civil-militar é assim denominado pois contou com a organização, mesmo que de forma não totalmente coordenada, destes setores da sociedade brasileira, as Forças Armadas e a burguesia nacional, partes interessadas da sociedade civil e dos militares, principalmente, o comando das forças armadas respaldados pelos oficiais de altas patentes.

A manutenção de seus interesses e poder econômico era essencial, à manutenção do *status quo* e da ordem política que, segundo a elite econômica e as próprias forças armadas, estavam em risco naquele contexto do início da década de 1960. Conforme acentua Motta (2014), os grupos que apoiaram o golpe eram heterogêneos, mas tinham em comum a ideia da destituição do Presidente João Goulart visto como um governo de base popular marxista e, insustentável, para a época.

[...] Os grupos que deram sustentação ao golpe de 1964 compunham uma frente heterogênea, representando tanto diferenças sociais quanto ideológicas, o que tornou impossível reunir uma coalização tão ampla em torno de um programa afirmativo. Liberais, conservadores, reacionários, nacionalista autoritários e até alguns reformistas moderados receberam com alívio o golpe, pois haviam perdido a confiança no governo João Goulart. O único consenso era negativo: tirar do poder um governo acusado de conduzir o país ao precipício. (MOTTA, 2014, p. 8)

Mas, também era essencial, para as corporações dos países centrais e para as dos Estados Unidos, em particular. O modelo de dependência do Brasil, e a manutenção de suas bases, asseguraram a influência e a construção dos modelos de educação, ciência e tecnologia que estavam por vir. Com o controle de parte das atividades corporativas e de instituições oficiais os Estados Unidos asseguraram uma área de influência e a criação de um espaço econômico e institucional que lhes interessavam sobremaneira e que garantiram a hegemonia econômica e o controle político dessas áreas. Ao Brasil sobrou a heteronomia e a dependência científica e tecnológica. Assim, comenta Fernandes (1977):

[...] Em consequência, o processo de modernização, iniciado sob influência e o controle dos Estados Unidos, aparece como uma rendição total e incondicional, propagando-se por todos os níveis da economia, da segurança e da política nacionais, da educação e da cultura, da

comunicação em massa e da opinião pública, e das aspirações ideais com relação ao futuro e ao estilo de vida desejável.

[...] Diversas instituições estão executando diferentes funções ligadas à incorporação dos países latino-americanos ao espaço econômico e sociocultural dos Estados Unidos. A empresa corporativa é a mais visível destas instituições; mas as menos visíveis são talvez ainda mais prejudiciais. Elas abrangem instituições oficiais, semioficiais ou privadas, encarregadas de conduzir a política de controle global das finanças, da educação, da pesquisa científica, da inovação tecnológica, dos meios de comunicação de massa, do emprego extranacional das políticas, das forças armadas e mesmo dos governos. (FERNANDES, 2009, p. 32)

Entendemos que a partir da ideia do materialismo histórico-dialético, da configuração do Estado moderno, da organização do sistema econômico capitalista e da situação específica do Brasil, inserido de maneira determinada no sistema econômico mundial, ou seja, de maneira dependente e periférica, se estruturam as condições para as políticas científicas, tecnológicas e educacionais no Brasil. E que estas políticas não se concretizam a partir uma condição conjuntural do país, mas a partir da estrutura econômica, social e política que é reflexo das condições que forjaram o crescimento econômico do país a partir de uma base estruturalmente dependente e heterônoma. Assim, concordamos com Minto (2014), quando este autor coloca uma questão próxima, da seguinte maneira:

A conexão indissociável entre desenvolvimento capitalista global, cujas formas determinadas conformam dinâmicas *particulares* nas distintas formações sociais não centrais (ou “periféricas”), e desenvolvimento educacional em todos os níveis é essencial para compreender a educação superior brasileira, bem como para compreender as visões que dela foram feitas. É o ‘método’ da investigação dos objetos no interior de seu próprio movimento real e dinâmico, que é sempre síntese de múltiplas determinações. (MINTO, 2014, p. 12)

Porém, poderíamos notar que o contexto histórico analisado no trabalho, do final da década de 1960 até meados da década de 1990, apresenta um ponto de inflexão da formação do Estado e do capitalismo no Brasil, com a inserção do país e de sua região geográfica, a América Latina, na esfera de interesse direto da expansão do capitalismo monopolista. E que, portanto, houve um momento de

construção e consolidação dos interesses estrangeiros, privatistas e da “mercadorização” no país.

Dentro deste contexto, principalmente, em seu início, da passagem da década de 1960 para a década de 1970, aparecem por meio do desenvolvimento das políticas públicas e pela proposição e concretização, de uma política de ciência, tecnologia e de ensino superior.

Especificamente, ao longo da ditadura civil-militar, nos apresentam uma chave para entender o papel do país no contexto do capitalismo internacional e o direcionamento que se deu internamente para as áreas estratégicas para a valorização do capital – ciência, desenvolvimento tecnológico, energia, transportes, educação, indústria, dentre outros. E que o Estado, o governo, a burguesia nacional, os bancos, os meios de telecomunicações, as corporações nacionais, multinacionais e transnacionais, amalgamados para a consolidação de seus interesses e projetos, atuaram de maneira significativa na construção de um país que se insere de maneira subordinada, dependente e periférica no sistema da economia mundo.

## **2. Do Estado, da economia e das políticas educacionais na ditadura militar**

### **2.1. Aspectos históricos do regime militar: do golpe de 1964 e o arbítrio**

O golpe militar que instituiu a ditadura civil-militar no Brasil foi um acontecimento que se estendeu de 31 de março de 1964 a 9 de abril de 1964. A ação das forças armadas, que já estavam mobilizadas, aconteceu no dia 31 de março de 1964 sob liderança do general Olímpio Mourão Filho. A queda do presidente João Goulart se deu no dia 1º de abril de 1964. E o primeiro Ato Institucional (AI-1) do regime militar, promulgado no dia 9 de abril de 1964, legitimou, na presidência da República, o general Arthur da Costa e Silva.

O texto do AI-1 faz uma celebração do movimento que se auto intitula de “revolucionário” e se proclama no poder como legítimo exercício do poder constituinte:

A revolução vitoriosa se investe no exercício do Poder Constituinte. Este se manifesta pela eleição popular ou pela revolução. Esta é a forma mais expressiva e mais radical do Poder Constituinte. Assim, a revolução vitoriosa, como Poder Constituinte, se legitima por si mesma. Ela destitui o governo anterior e tem a capacidade de constituir o novo governo. (BRASIL, 1964)

Desta forma, e a partir do texto citado, percebemos o caráter (ideológico ou propagandístico) que seria trabalhado pela ditadura militar desde seu início. Há a necessidade de legitimação do regime e de seus interesses declarados e estas questões foram trabalhadas a partir de seus agentes de propaganda e controle dos meios de comunicação e da imprensa.

Ainda foram criados órgãos que tinham a tarefa de auxiliar neste trabalho de convencimento da população, como por exemplo, o Serviço Nacional de Inteligência (SNI) e o Departamento de Operações de Informação – Centro de Operação e Defesa Interna (DOI-CODI). O Departamento de Ordem Política e Social (DOPS), órgão criado em 1924, ainda na época da Primeira República,

mas que teve seu aparato renovado ao longo do Estado Novo de Getúlio Vargas (1937-1945) e que foi utilizado pela ditadura militar (1964-1985) como órgão de repressão política. Estes órgãos atuaram também como centros de detenção de pessoas para a defesa daquilo que era considerado como a “doutrina de segurança nacional”. De acordo com o arquivo nacional, ligado ao Ministério da Justiça, temos as seguintes referências destes órgãos:

Durante a ditadura militar, além do Serviço Nacional de Informações (SNI) e dos serviços secretos das Forças Armadas (Centro de Informações do Exército – CIE, Centro de Segurança de Informações da Aeronáutica – CISA, e Centro de Informações da Marinha – CENIMAR), outros órgãos davam sustentação ao sistema repressivo, como a Polícia Federal, e no âmbito estadual, as Delegacias de Ordem Política e Social (DOPS). Em julho de 1969, em São Paulo, a Operação Bandeirantes (Oban) surgiu para concentrar as ações repressivas no comando do Exército. Essa estrutura foi extinta em 1970, para dar lugar ao Centro de Operações de Defesa Interna (CODI) e ao Destacamento de Operações de Informações (DOI) instalados nas principais capitais do país. Conhecidos à época pela sigla DOI-CODI, foram os locais por onde passaram milhares presos e onde ocorreu a maioria dos casos de execuções e desaparecimentos forçados de opositores ao regime.<sup>2</sup>

Portanto, para o regime que se estabeleceu a partir do golpe de Estado há a necessidade de legitimação de seu poder e autoridade. Assim, foram comuns, ao longo deste período, que nas publicações, decretos, leis e projetos do governo aparecessem o viés de propaganda do próprio regime e de suas intenções. Ainda a afirmação institucional do regime como “revolucionário” e o foco na manutenção do poder constituinte como, por exemplo, no AI-1 e, mais adiante, quando citamos os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND’s), esta característica reaparece.

Outra característica importante do regime é a forma como são aprovadas as leis e decretos que vigoraram à época, por meio, principalmente, dos atos institucionais e decretos presidenciais. O governo tira a prerrogativa do Congresso Nacional de elaborar e aprovar as leis e passa a fazê-las por meio destes atos e de decretos. Há, portanto, a centralização do poder em torno do poder executivo e da presidência da República. No AI-2 de 27 de outubro de 1965 o governo promulga:

---

<sup>2</sup> <http://www.arquivonacional.gov.br/br/difusao/arquivo-na-historia/696-doi-codi.html> (acessado em 15/05/2019).

A Revolução é um movimento que veio da inspiração do povo brasileiro para atender às suas aspirações mais legítimas: erradicar uma situação e um Governo que afundavam o País na corrupção e na subversão.

No preâmbulo do Ato que iniciou a institucionalização, do movimento de 31 de março de 1964 foi dito que o que houve e continuará a haver, não só no espírito e no comportamento das classes armadas, mas também na opinião pública nacional, é uma autêntica revolução.

#### ATO INSTITUCIONAL Nº 2

Art. 1º - A Constituição de 1946 e as Constituições estaduais e respectivas emendas são mantidas com as modificações constantes deste Ato.

Art. 2º - A Constituição poderá ser emendada por iniciativa:

- I - dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;
- II - do Presidente da República;
- III - das Assembléias Legislativas dos Estados. (BRASIL, 1965).

Pela publicação do AI-2 o governo se auto referenda a possibilidade de emendar a Constituição de 1946 e se coloca como poder legitimamente empossado pela vontade e aspiração do povo e com o papel de luta contra a subversão e os bolcheviques. O aparato de repressão e controle se intensificam neste sentido. Mas, a Constituição ainda é mantida.

Porém, as maiores intervenções legislativas do governo da ditadura foram a promulgação da Constituição de 1967 e o Ato Institucional nº5 (AI-5), este último se estabeleceu como uma emenda à própria Constituição de 1967, porém, substituindo boa parte do texto da mesma. A primeira foi um texto elaborado pela vontade do governo de estabelecer maior legitimação a respeito da “revolução” em curso e da “ordem democrática”. Foi em parte elaborada por um conjunto de juristas, mas, emendada pelo Ministério da Justiça com influência da presidência da República.

Assim, com a promulgação do AI-5, em 13 de dezembro de 1968 a Constituição de 1967 perdeu parte significativa de seu valor institucional, de maneira que, como argumentamos, a responsabilidade legislativa, ao longo do governo da ditadura, foi, por violência institucional, centralizada no poder executivo e nos militares que se alternaram na presidência, e na organização administrativa do país.

O governo do presidente Humberto de Alencar Castelo Branco, nascido de uma decisão do Congresso Nacional consequente à Revolução de 31 de março de 1964, de logo se preocupou com o que a imprensa e a opinião pública denominaram “institucionalização da Revolução”.

Mantida a Constituição Federal de 1946, foi ela até 1967 objeto de profundas alterações, através dos atos institucionais nº 1, de 9 de abril de 1964, nº 2, de 27 de outubro de 1965, nº 3, de 5 de fevereiro de 1966, e nº 4, de 7 de dezembro de 1966, e, ainda, de um elenco numeroso de emendas constitucionais, votadas pelo Congresso Nacional. Essas alterações e, sem dúvida nenhuma, a preocupação do presidente Castelo Branco de alcançar um dos objetivos da Revolução — o caminho da plenitude democrática — levaram o governo a se preocupar intensamente com a elaboração de uma nova constituição que mantivesse as tradições do direito público constitucional brasileiro e que incorporasse a esse direito as modificações resultantes da operação do governo revolucionário [...]

Entregue o projeto da comissão de juristas, foi o mesmo encaminhado ao Ministério da Justiça. O ministro procedeu a um reexame da matéria para efeito de elaborar um projeto a ser encaminhado ao Congresso Nacional. A 7 de dezembro de 1966, o presidente da República editou o Ato Institucional nº 4, pelo qual o Congresso Nacional foi convocado para se reunir extraordinariamente, de 12 de dezembro daquele ano a 24 de janeiro do ano seguinte, 1967. O objeto da convocação extraordinária era a discussão, votação e promulgação do projeto de constituição apresentado pelo presidente da República[...]

Assim foi até o dia 13 de dezembro de 1968, quando, pelo Ato Institucional nº 5, a Constituição de 1967 praticamente foi derogada. Restou o telegrama de protesto dirigido ao presidente da República por 22 senadores, entre os quais o presidente do Senado, Gilberto Marinho, o líder do governo, Daniel Krieger, e o seu relator geral Antônio Carlos Konder Reis.<sup>3</sup> (FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS)

O AI-5 (13/12/1968) se configurou como o ato institucional que alçou o regime militar a sua fase mais autoritária e repressiva. Sob o discurso de “defesa da segurança nacional”, da “ordem” e do “combate à subversão”, e considerando que grupos políticos organizados tinham o intuito de impedir a continuação da “revolução”, impôs ao país a legislação mais autoritária de nossa história.

Perante este instrumento o governo central poderia suspender as reuniões do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas e das Câmaras de Vereadores, poderia decretar a intervenção federal em estados e municípios, e ainda, aposentar compulsoriamente, demitir e remover, funcionários de empresas públicas e de autarquias, por meio de decreto presidencial.

---

<sup>3</sup> <http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/constituicao-de-1967> (acessado em 15/05/2019).

Este mecanismo, portanto, que permitia à presidência da República interferir diretamente no funcionamento das universidades públicas federais e estaduais, podendo eliminar os funcionários e docentes que estivessem trabalhando, em sua leitura da situação, contra o governo central. Assim, a partir do AI-5, o regime passa a perseguir e a eliminar aquelas pessoas que foram consideradas, a partir de seu próprio e único julgamento, obstáculos ao seu “projeto de nação”. De acordo com o AI- 5 de 13 de dezembro de 1968.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL,**  
ouvido o Conselho de Segurança Nacional, e

CONSIDERANDO que a Revolução Brasileira de 31 de março de 1964 teve, conforme decorre dos Atos com os quais se institucionalizou, fundamentos e propósitos que visavam a dar ao País um regime que, atendendo às exigências de um sistema jurídico e político, assegurasse autêntica ordem democrática, baseada na liberdade, no respeito à dignidade da pessoa humana, no combate à subversão e às ideologias contrárias às tradições de nosso povo, na luta contra a corrupção, buscando, deste modo, "os meios indispensáveis à obra de reconstrução econômica, financeira, política e moral do Brasil, de maneira a poder enfrentar, de modo direito e imediato, os graves e urgentes problemas de que depende a restauração da ordem interna e do prestígio internacional da nossa pátria" (Preâmbulo do Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964);

CONSIDERANDO que o Governo da República, responsável pela execução daqueles objetivos e pela ordem e segurança internas, não só não pode permitir que pessoas ou grupos anti-revolucionários contra ela trabalhem, tramem ou ajam, sob pena de estar faltando a compromissos que assumiu com o povo brasileiro, bem como porque o Poder Revolucionário, ao editar o Ato Institucional nº 2, afirmou, categoricamente, que "não se disse que a Revolução foi, mas que é e continuará" e, portanto, o processo revolucionário em desenvolvimento não pode ser detido;

CONSIDERANDO, no entanto, que atos nitidamente subversivos, oriundos dos mais distintos setores políticos e culturais, comprovam que os instrumentos jurídicos, que a Revolução vitoriosa outorgou à Nação para sua defesa, desenvolvimento e bem-estar de seu povo, estão servindo de meios para combatê-la e destruí-la;

CONSIDERANDO que todos esses fatos perturbadores da ordem são contrários aos ideais e à consolidação do Movimento de março de 1964, obrigando os que por ele se responsabilizaram e juraram defendê-lo, a adotarem as providências necessárias, que evitem sua destruição.

Art. 1º - São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições estaduais, com as modificações constantes deste Ato Institucional.

Art. 2º - O Presidente da República poderá decretar o recesso do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas e das Câmaras de Vereadores, por Ato Complementar, em estado de sitio ou fora dele, só voltando os mesmos a funcionar quando convocados pelo Presidente da República.

Art. 3º - O Presidente da República, no interesse nacional, poderá decretar a intervenção nos Estados e Municípios, sem as limitações previstas na Constituição.

Art. 4º - No interesse de preservar a Revolução, o Presidente da República, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, e sem as limitações previstas na Constituição, poderá suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais.

Art. 6º - Ficam suspensas as garantias constitucionais ou legais de: vitaliciedade, inamovibilidade e estabilidade, bem como a de exercício em funções por prazo certo.

§ 1º - O Presidente da República poderá mediante decreto, demitir, remover, aposentar ou pôr em disponibilidade quaisquer titulares das garantias referidas neste artigo, assim como empregado de autarquias, empresas públicas ou sociedades de economia mista, e demitir, transferir para a reserva ou reformar militares ou membros das polícias militares, assegurados, quando for o caso, os vencimentos e vantagens proporcionais ao tempo de serviço.

Art. 10 - Fica suspensa a garantia de habeas corpus, nos casos de crimes políticos, contra a segurança nacional, a ordem econômica e social e a economia popular. (BRASIL, 1968)

Neste cenário de repressão e desconfiança em relação a parte da população do país aparecem as ideias de “ordem e disciplina”, as sanções e perseguição de docentes e discentes, principalmente, nas universidades e a criação em 1969, como citado acima, da Operação Bandeirantes (OBAN) que tem como objetivo o combate às organizações que lutavam contra a ditadura. Esta operação recebeu financiamento de empresas privadas que apoiavam o governo. De acordo com o arquivo nacional, sobre a Operação Bandeirantes:

A Operação Bandeirantes (Oban), criada em junho de 1969 no âmbito do II Exército (São Paulo), foi uma operação de combate a organizações que faziam oposição política ao regime militar na área da Grande São Paulo. Com o objetivo de identificar, localizar e capturar militantes considerados “subversivos” pelo regime, a Oban era composta por militares do Exército, Marinha e Aeronáutica, policiais federais, agentes do SNI, e policiais da Delegacia de Ordem Política e Social (DOPS).

Oficialmente sem dotação orçamentária, a Oban recebeu recursos de empresas privadas brasileiras e de multinacionais para o seu funcionamento. Extinta em 1970, seus quadros passam atuar nos recém-criado DOI - CODI, Destacamento de Operações de Informações do Centro de Operações de Defesa Interna.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> <http://www.arquivonacional.gov.br/br/component/tags/tag/oban.html> (acessado em, 16/05/2019).

Por fim, em relação ao movimento estudantil, destacamos o enquadramento realizado através de novas normas de organização e estrutura. A lei 4.464/1964<sup>5</sup> (Lei Suplicy de Lacerda) [...] “Dispõe sobre os Órgãos de Representação dos estudantes e dá outras providências”; e o decreto-lei 228/1967<sup>6</sup>, [...] “Reformula a organização da representação estudantil e dá outras providências”; alteraram a estrutura de organização e participação discente nas universidades, e configuraram parte da peça repressiva da ditadura sobre as instituições, a União Nacional dos Estudantes (UNE) foi extinta neste contexto, com a lei de 1.964.

LEI Nº 4.464, DE 9 DE NOVEMBRO DE 1964

Art. 1º Os órgãos de representação dos estudantes de ensino superior, que se regerão por esta Lei [...]

Art. 2º São órgãos de representação dos estudantes de ensino superior:

- a) o Diretório Acadêmico (D.A.), em cada estabelecimento de ensino superior;
- b) o Diretório Central de Estudantes (D.C.E.), em cada Universidade;
- c) o Diretório Estadual de Estudantes (D.E.E.), em cada capital de Estado, Território ou Distrito Federal, onde houver mais de um estabelecimento de ensino superior;
- d) o Diretório Nacional de Estudantes (D.N.E.), com sede na Capital Federal.

Art. 10. O Diretório Nacional de Estudantes, órgão coordenador das atividades dos Diretórios Estudantis, que cuidará da aproximação entre os estudantes e o Ministério da Educação e Cultura e que, no seu âmbito de ação, terá as obrigações e os direitos expressos no art. 1º, observará todos os preconceitos gerais desta Lei.

§ 3º O Diretório Nacional de Estudantes se reunirá na Capital Federal durante os períodos de férias escolares, dentro dos prazos e condições estabelecidos no regimento, podendo reunir-se extraordinariamente, em qualquer época, por iniciativa justificada da maioria absoluta dos seus membros, do Ministério da Educação e Cultura, ou do Conselho Federal de Educação, em local previamente designado.

Através da lei de 4.464/1964, o governo estipula a organização das entidades estudantis e estabelece as regras para seu funcionamento dentro das universidades, desta maneira, é um instrumento de coação e ingerência sobre o movimento estudantil que previa, inclusive, os mandatos de cada membro dos

<sup>5</sup> <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4464-9-novembro-1964-376749-publicacaooriginal-1-pl.html> acessado em 25/07/2018

<sup>6</sup> <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-228-28-fevereiro-1967-376022-publicacaooriginal-1-pe.html> acessado em 25/02/2018

diretórios, vedava a reeleição e previa um ano de mandato. Ainda previa a fiscalização dos diretórios estaduais e nacionais pelo Conselho Federal de Educação. O decreto-lei 228 de 1.967 vai além no enquadramento do movimento estudantil.

DECRETO-LEI Nº 228, DE 28 DE FEVEREIRO DE 1967

Reformula a organização da representação estudantil e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, usando da atribuição que lhe confere o artigo 9º, § 2º do Ato Institucional nº 4,

DECRETA:

Art. 1º Os órgãos de representação dos estudantes do âmbito do ensino superior, que se regerão por este decreto-lei[...]

Art. 10. Os auxílios ou donativos, provenientes dos Poderes Públicos ou de particulares, serão entregues aos estabelecimentos de ensino ou às Universidades, que os encaminharão aos órgãos estudantis a que forem destinadas, mediante plano de aplicação a ser previamente aprovado pela Congregação ou Conselho Universitário, respectivamente.

§ 2º A não aprovação das contas impedirá o recebimento de quaisquer novos auxílios e, se comprovado o uso indevido dos bens e recursos entregues à entidade, importará em responsabilidade civil, penal e disciplinar dos membros da Diretoria.

Art. 11. É vedada aos órgãos de representação estudantil qualquer ação, manifestação ou propaganda de caráter político-partidário, racial ou religioso, bem como incitar, promover ou apoiar ausências coletivas aos trabalhos escolares.

Parágrafo único. A inobservância deste artigo acarretará a suspensão ou a dissolução do D.A. ou D.C.E.

Art. 12. A fiscalização do cumprimento deste decreto-lei caberá ao Diretor do estabelecimento ou ao Reitor da Universidade, respectivamente, conforme se tratar de D.A. ou D.C.E.

§ 1º O Diretor do estabelecimento de ensino ou Reitor da Universidade incorrerá em falta grave se, por ação, tolerância ou omissão, não tornar efetivo o cumprimento deste decreto-lei.

Art. 13. As Universidades e os estabelecimentos de ensino superior adaptarão seus Estatutos e Regimentos, respectivamente, aos termos do presente decreto-lei, no prazo improrrogável de sessenta (60) dias.

Art. 14. Os atuais órgãos de representação estudantil deverão proceder à reforma de seus regimentos, adaptando-os ao presente decreto-lei e os submetendo, através do Diretor do estabelecimento ou do Reitor da Universidade, à Congregação ou ao Conselho Universitário, dentro de trinta (30) dias da aprovação da reforma dos Regimentos e Estatutos, a que se refere o artigo anterior.

Art. 15. Serão suspensos ou dissolvidos pelas Congregações ou pelos Conselhos Universitários, conforme se trate de Diretório Acadêmico ou de Diretório Central de Estudantes, os órgãos de representação estudantil que não se organizarem ou não funcionarem em obediência ao prescrito neste decreto-lei e nos respectivos Regimentos ou Estatutos.

Neste instrumento jurídico o governo proibiu as entidades estudantis de se manifestarem politicamente (art. 11), bem como promoverem manifestações. Obrigou os diretores e reitores das instituições à fiscalizar o movimento estudantil (art. 12) e previu a suspensão e a dissolução das entidades que não cumprissem as determinações (art. 15).

O “enquadramento” do movimento estudantil e a exigência de que suas entidades funcionassem de acordo com as regras institucionalizadas pelo governo central e pelo Ministério da Educação (MEC) foi um passo importante do regime para preparar a reforma universitária que era tida como apoio central para a transformação da universidade aos moldes que estamos comentando, ou seja, para sua “modernização”. Comenta o professor Carlos Benedito Martins (2009):

Com relação ao dispositivo repressivo, vale mencionar o Decreto n. 4.464/64, que extinguiu a União Nacional dos Estudantes (UNE); o Decreto n. 228/67, que limitou a existência de organizações estudantis ao âmbito estrito de cada universidade; o Decreto n. 477/69, que impôs severas punições aos estudantes, professores ou funcionários que desenvolvessem atividades consideradas hostis ao regime militar, com a criação, no interior do MEC, de uma divisão de segurança e informação para fiscalizar as atividades políticas de professores e estudantes nas instituições. Houve, igualmente, aposentadorias compulsórias de professores considerados nocivos ao regime militar em várias universidades públicas. (MARTINS, 2009, p. 18-19)

Assim, com este aparato repressivo e autoritário em vigor e mirando os setores da educação e, principalmente, as universidades, tanto a classe docente como a classe discente, o governo prepara suas intenções e prerrogativas para os setores das ciências, desenvolvimento tecnológico e educação. Como as instituições de ensino superior estavam sitiadas pelo poder central e as outras instituições do governo relacionadas à educação como o Ministério da Educação e o Conselho Federal de Educação estavam ocupadas por pessoas que coadunavam com as intenções do governo e, quando não coadunavam, eram colocadas de lado e expulsas das instituições, assim como, se fazia com professores e políticos, o governo teve espaço para elaborar e implementar as medidas que, para si, eram consideradas as adequadas para a área em questão.

Desta forma, podemos argumentar que uma lógica de gestão sustentada para este contexto é modelo tecnocrático-autoritário, ou tecnoburocracia. Este

modelo procura associar a ideia de impessoalidade, gestão e eficiência, para a administração pública e seus órgãos.

Autores importantes desenvolveram a concepção do modelo burocrático ou tecnocrático de administração. Dentre esses Maurício Tragtenberg em “Burocracia e Ideologia” e Bresser-Pereira em “A sociedade Estatal e a Tecnoburocracia”.

Nos dois autores se percebe um desenvolvimento da teoria de que o modelo burocrático ou tecno-burocrático busca suas raízes em uma tentativa de organização do Estado, na racionalização, e, ainda, nos modelos teóricos de formação política moderna do Estado de Weber, que percebe na modernização, na racionalização e na impessoalidade, uma nova forma de gestão política no contexto do Estado capitalista.

Porém, estes autores também ressaltam a tendência deste modelo ser mais presente em modelos de Estados autoritários, nos quais, a representação democrática dos Estados de capitalismo central, não se apresenta de forma plena. De acordo com Tragtenberg, em relação à teorização desenvolvida por Weber:

Coloca-se na situação complexa de um pensador liberal que ultrapassou os limites do liberalismo clássico. Critica a Alemanha dominada ilegitimamente e manipulada por funcionários que nada entendem de política, especialmente o militarismo que tomou o comando do Reich. Lembra a necessidade de falar menos no Estado e lembrar mais da Nação. (TRAGTENBERG, 2006, p. 149)

O que é real é que Weber estudou a burocracia porque via na sua expansão no sistema social o maior perigo ao homem. Estudou-a para criar os mecanismos de defesa ante a burocracia. O que significa burocracia para Weber? A burocracia para ele é um tipo de poder. Burocracia é igual à organização. É um sistema racional em que a divisão de trabalho se dá racionalmente com vista a fins. A ação racional burocrática é a coerência da relação entre meios e fins visados. (TRAGTENBERG, 2006, p. 71)

Portanto, para o Brasil, este modelo remete à centralização política, à racionalização, e à eficiência, mas sempre resguardando o caráter capitalista do Estado. Ou seja, podemos argumentar que é um modelo adotado com um objetivo central que é a proteção do modelo econômico capitalista, com uma organização estatal autoritária. Segundo Bresser-Pereira destaca, um “capitalismo de Estado”:

O advento das sociedades tecnoburocráticas é, ao mesmo tempo, um avanço e um retrocesso em relação às sociedades capitalistas. É um avanço porque reflete um estágio mais elevado das forças produtivas e um eventual caminho para o socialismo. É um retrocesso porque vem sendo realizado quase às custas da redução e não do aperfeiçoamento das liberdades democráticas. Não há razão, entretanto, para acreditar que a tecnoburocracia e o estatismo sejam intrinsecamente autoritários. Seu autoritarismo geralmente relacionou-se com uma forte pressão por maiores taxas de crescimento econômico, exigindo taxas mais elevadas de acumulação de meios de produção. Isto ocorreu nos países estatais, em que a tecnoburocracia estabeleceu uma aliança com os trabalhadores e eliminou a burguesia. Mas isto também ocorreu nos países capitalistas retardatários, onde a tecnoburocracia aliou-se à burguesia dominante para estabelecer regimes autoritários. Tanto em um tipo de formação social como no outro, entretanto, o autoritarismo poderá ser reduzido na medida em que, de um lado, seja possível paralisar o esforço para aumentar a taxa de acumulação de meios de produção, e de outro que as lutas dos trabalhadores em defesa da democracia ganhe força. Nos países capitalistas avançados, em que a taxa de acumulação atingiu um nível satisfatório, a democracia tem feito avanços.

Quando a organização burocrática se torna absolutamente dominante, eliminando o capital, ou seja, a propriedade privada dos meios de produção, ao invés do socialismo, temos o modo estatal ou tecnoburocrático de produção ou simplesmente o estatismo, em que a classe dominante é a tecnoburocracia e a classe dominada, os trabalhadores operativos. Observe-se que uso como sinônimas as expressões modo estatal e modo tecnoburocrático de produção, embora “estatal” e “tecnoburocrático” obviamente não sejam expressões equivalentes. A tecnoburocracia é uma classe sediada tanto no aparelho do estado, quanto nas empresas privadas capitalistas que ainda existam. Emprego a expressão “estatal” para salientar, no novo modo de produção, em sua forma pura, o caráter estatal da nova relação e produção: a organização. De fato, a organização é a propriedade coletivamente assumida pela tecnoburocracia do Estado. Este, por sua vez, neste novo modo de produção, é a organização burocrática inclusiva que detém o controle de todos os meios de produção. Por outro lado, utilizo a expressão “tecnoburocrática” para me referir à nova classe dominante nas sociedades estatais ou tecnoburocráticas. (BRESSER-PEREIRA, 1981, p. 2-3)

De acordo com esta passagem, percebemos que em relação a organização estatal, Bresser-Pereira destaca que os estados socialistas, e/ou nos quais a propriedade privada é extinta e nos quais a propriedade dos meios de produção passa a ser coletivizada, planificada, há o socialismo ou ainda o estatismo. No caso brasileiro, no contexto da ditadura militar, formamos um modelo tecnoburocrático autoritário que preservou a propriedade privada dos meios de produção, e no qual a economia capitalista e o meio empresarial se expandiram sobremaneira, inclusive com a anuência dos países capitalistas centrais.

Ainda, sobre o conceito de tecnoburocracia, organização do Estado na modernidade, Motta (1986) chama a atenção para o controle exercido tanto pelo poder público, quanto pelo privado, através de mecanismos de controle eficientes para este contexto. Enumerando, inclusive, a escola, a educação e, portanto, também, as universidades, como instrumentos eficazes de reprodução da lógica cultural do capitalismo. De acordo com Motta:

O controle social concentra-se cada vez mais nas mãos da tecnoburocracia tanto pública quanto privada [...]

Nada impede, porém, que definamos o Estado de forma ampla, como o aparelho de poder das classes dominantes. O Estado assim definido tem seu funcionamento a cargo das classes sociais que tem seu campo de existência em cada unidade de produção última e em cada uma das condições gerais de produção. As operações desse Estado amplo podem estar a cargo tanto de burgueses quanto de tecnoburocratas ou gestores. Todavia, a crescente integração econômica e tecnológica, bem como a unificação tecnoburocrática, leva a uma importância cada vez maior dos últimos na condução da organização da força de trabalho, da regulação da produção, da imposição da disciplina fabril etc. [...]. (MOTTA, 1986, p. 135-136)

O modelo tecno-burocrático, neste sentido, associado ao regime autoritário se fazem instrumentos da reprodução do modo de produção capitalista e a tecnoburocracia se faz como um instrumento que estabelece mais uma mediação entre o Estado e a classe social burguesa, apesar de serem, conjuntamente, atores da reprodução social em questão.

Desta forma, apresentando as principais características políticas, a organização do Estado e o modelo repressivo que se instaurou no Brasil, nesta época, temos o quadro geral no qual se desenvolveram as áreas da política científica e tecnológica e a área da educação superior no país inseridos no modelo tecno-burocrático em questão.

## **2.2 Política econômica, científica e tecnológica no contexto da ditadura**

O processo histórico, as políticas estatais e a forma política do Estado, cuja raiz é a forma-valor, se caracterizam como contraditórios e conflituosos (MASCARO, 2013). E ainda que comportem elementos estruturais, apresentam especificidades conforme o período em questão. No caso brasileiro, o Estado e as políticas por ele engendradas ao longo do regime militar assumem determinadas peculiaridades nos campos econômico, político e educacional que procuraremos analisar neste capítulo. Para tal, consideraremos as articulações entre as esferas políticas, jurídicas e econômicas, inevitavelmente produtoras de alguns preceitos ideológicos legitimadores, senão “naturalizadores”, das crises e da sociabilidade exploratória inerentes à lógica do capital.

Para tanto, podemos, por exemplo, colocar a questão da importância das áreas de ciência, tecnologia e ensino superior para a expansão do capitalismo monopolista no Brasil e como os governos militares se esforçaram para mudanças e transformações jurídicas que “abriram” estes setores para a “mercadorização”, de acordo com o que as transformações políticas e econômicas do mundo, nas décadas de 1960 e 1970, exigiam para o país.

Assim, como acentua Dias (2012), o planejamento e desenvolvimento destas legislações e políticas estão relacionadas com a correlação aqui proposta que enfatiza o público e o privado como instâncias que se relacionam/inter-relacionam neste processo de formulação e implantação de políticas públicas pelo Estado. Dentre tais políticas, as de ciência, tecnologia e ensino superior envolvem múltiplos interesses e relações de poder. O desenvolvimento racional da área inclui interesses acadêmicos, industriais, políticos e econômicos, dentre outros.

[...] É preciso, contudo, ressaltar que, como qualquer política pública elaborada no âmbito do Estado capitalista, a PCT (Política Científica e Tecnológica) atende fundamentalmente aos interesses de alguns atores sociais: da comunidade de pesquisa e, em menor medida, da burguesia industrial nacional, no caso brasileiro. (DIAS, 2012, p. 69)

Ou seja, há um discurso oficial, que se propaga por meio dos decretos, legislações e programas, que embasa uma determinada ação do governo, e que se utiliza dos meios de propaganda e de discurso oficial para sua legitimação.

Porém, boa parte destas ações e discursos vem no sentido de mascarar ou esconder as consequências concretas destes programas. A linguagem jurídica, burocrática e tecnicista exhibe esta faceta de deixar margem para dúvidas, uma vez que enseja e produz efeitos ideológicos. Além do mais, esta discussão acaba acontecendo em ambientes acadêmicos e governamentais aos quais boa parte da população não tem acesso e/ou interesse.

Por exemplo, percebemos que as agências de fomento a estas políticas estão diretamente relacionadas às instituições internacionais dos países centrais, como a *United States Agency for International Development (USAID)* - Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional - e o Banco Mundial, e os “técnicos” e “políticos” que elaboraram estas propostas são, em sua maioria, administradores, engenheiros, bacharéis em direito e economia, com inspirações de caráter liberal.

Froelich (2007, p. 10) comenta sobre esta geração destes artífices das políticas públicas e do planejamento que estes técnicos do Estado brasileiro assumiram, mesmo antes do governo militar, a postura teórica da economia liberal e ortodoxa, e que, neste sentido, seria incongruente estes trabalharem em ações de planejamento de Estado, postura contraditória à economia-política liberal. Deste quadro técnico, algumas figuras foram importantes no planejamento e/ou execução de planos de governo no Brasil, até mesmo anteriores ao governo militar.

Embora jamais tenha sido um estruturalista, Campos reconhece que chegou a dar alguma importância aos fatores estruturais na explicação da inflação brasileira, mas prevaleceu sempre a tese monetarista. Em sua análise o autor acredita que as próprias desilusões com o serviço público e o que chama de amadurecimento intelectual o aproximaram cada vez mais de Gudin e Bulhões, com suas posturas liberais mais puras. É curioso que, apesar dessa postura, tanto Campos como Bulhões participaram alguns anos depois do governo Castelo Branco, na elaboração do PAEG – Plano de Ação Econômica do Governo, respectivamente como ministros do Planejamento e da Fazenda. Se fossem coerentes com seu discurso liberal jamais deveriam fazer parte de nenhum governo, muito menos do tipo militar e muito menos ainda em atividades que envolviam planejamento. A atuação de Campos no Plano de Metas, misturada à sua constante pregação em prol do capital estrangeiro, levou Ricardo Bielschowsky a classificá-lo como desenvolvimentista não-nacionalista, enquanto Gudin seria neo-liberal. Campos elogia o trabalho do cepalino, mas prefere a conotação liberal-desenvolvimentista, alegando que: “A fórmula ideal, que eu

costumava pregar, era o nacionalismo de fins, o internacionalismo de meios e o supra-nacionalismo de mercado” (Campos, 1994, p.168). (FROELICH, 2007, p. 10).

Eugenio Gudín, engenheiro formado pela Escola Politécnica do Rio de Janeiro, professor no ensino superior em Economia e que inspirou a geração seguinte de técnicos ligados aos projetos do governo militar como Otávio Bulhões, formado em Direito pela Faculdade do Rio de Janeiro e especialista em economia pela *American University* em Washington, além de, Roberto Campos, formado em Filosofia e mestre em Economia pela Universidade George Washington nos Estados Unidos, que foi o principal responsável à frente do Ministério Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica, no Governo Castelo Branco em 1964, pela formulação do Plano de Ação Econômico do Governo (PAEG), plano de característica econômica ortodoxa, anterior aos PND's. Sobre o PAEG, de Castelo Branco e Roberto Campos, comenta Rodrigues (2015):

O PAEG tinha como meta conter o processo inflacionário e preparar as bases para o crescimento econômico de longo prazo. Para tanto, implementou várias medidas, principalmente financeiras, decorrente da leitura de que não havia mais possibilidade do financiamento inflacionário no país, então seria necessário assegurar recursos para o Estado, por isso a reforma tributária também era importante. As causas da inflação, como em qualquer análise monetarista ortodoxa, seriam, para os articuladores do PAEG, “o crescente déficit público, a expansão exacerbada do crédito ao setor privado e os ‘demagógicos’ aumentos salariais acima dos aumentos da produtividade”, segundo Oliveira (1981, p. 39-40). (RODRIGUES, 2015, p. 8-9).

Desta forma, segundo Rodrigues, mesmo fazendo parte da equipe de planejamento, Campos trouxe para o Estado, já no início da ditadura, no governo de Castelo Branco, a análise e a postura de governo aliados à “análise monetarista ortodoxa”. O próprio Campos se denominaria “liberal-desenvolvimentista” em um esforço, talvez exagerado, de conciliar liberalismo com planejamento econômico. É em parte desta atmosfera teórica e prática que se desenvolveram os planos econômicos no governo militar.

Na discussão entre liberalismo e planejamento econômico a figura do economista, formado na FEA-USP em 1951, Antônio Delfim Netto ilustra sua

participação como figura central dos planos econômicos da época da ditadura e, segundo Froelich (2007), teve uma participação neste contexto que foi dos “pendores keynesianos” no início do regime a “velha receita ortodoxa” para o combate da inflação já no governo Figueiredo ao final do regime. Porém, destaca Froelich, a facilidade de trânsito na qual estes economistas de corrente liberal trafegaram pelo regime ditatorial é de observação importante, inclusive, lembrando que Milton Friedman, foi economista de destaque no regime da ditadura chilena de Pinochet. Ou seja, o liberalismo econômico, o sistema econômico capitalista, como teoria e prática, comporta e aceita o regime autoritário sem reservas aparentes:

A história tem mostrado que não há incompatibilidade entre matriz liberal e governos ditatoriais. Se Keynes pode ser acusado de ter alimentado ditaduras, dando suporte teórico a economistas como Antônio Delfim Netto, o todo poderoso homem forte da economia na maior parte do período militar no Brasil, a matriz liberal foi muito mais longe, uma vez que seu principal representante, o economista Milton Friedman, foi assessor econômico do governo Pinochet no Chile, uma das ditaduras mais brutais de que se tem notícia na América Latina e no mundo [...].

A inserção de Delfim Netto na vida pública brasileira ilustra bem essa questão: se no período Costa e Silva/Médici ele mostrou claros pendores keynesianos, no governo Figueiredo ressurgiu um novo Delfim, liberal, propondo a velha receita ortodoxa para combater a inflação. (FROELICH, 2007, p. 8-9)

Outro economista responsável pela proposição de planos econômicos da época é Mario Henrique Simonsen, graduado em Engenharia e em Economia, com especialização em Engenharia Econômica, também figura técnica e política relevante para os projetos que analisamos, e economista de caráter liberal, que atuou como presidente do Banco Central no Governo Castelo Branco, Ministro da Fazenda no Governo Geisel, e como Ministro do Planejamento no Governo Figueiredo (1979-1985).

Ainda temos a figura de João Paulo dos Reis Veloso, formado em Economia no Rio de Janeiro e pós-graduado em Economia pela FGV e pela Universidade de Yale, nos Estados Unidos, que é tido como um economista da ala desenvolvimentista. Ele trabalhou no governo militar como Ministro do Planejamento de 1969 até 1979 nos governos de Médici e Geisel. Esses são

parte dos quadros políticos e técnicos que formularam os projetos e políticas públicas que analisamos. Segundo suas inclinações econômico-políticas, comenta Froelich (2007, p. 9):

Os liberais conviveram muito bem com os militares brasileiros. Roberto Campos e Octavio Gouveia de Bulhões comandaram a economia no governo Castello Branco e implantaram o velho modelo ortodoxo, de corte monetarista, ensaiado por Gudin após a morte de Vargas. Nos governos Costa e Silva e Garrastazu Médici eles perderam espaço para o delfinismo de corte keynesiano, mas voltaram ao poder com Mario Henrique Simonsen no governo Geisel. Aliás, a experiência realizada no governo Geisel foi notável: talvez com a intenção de dar a palavra final, o presidente conseguiu harmonizar a atuação de um desenvolvimentista no Ministério do Planejamento, João Paulo dos Reis Velloso, com um liberal no Ministério da Fazenda, Mario Henrique Simonsen, o que reforça a ideia de que não há incompatibilidade ideológica entre keynesianos/desenvolvimentistas e neoclássicos/monetaristas, pelo simples fato de que Keynes era um liberal! (FROELICH, 2007, p. 9)

No âmbito da construção de um projeto nacional de pesquisa, desenvolvimento tecnológico e ensino superior, não necessariamente de caráter autônomo, ao longo da década de 1960 e 1970, há exemplos de investidas do Estado neste sentido, exemplificamos alguns destes projetos e programas.

Em 1965 foi criado o Fundo de Financiamento de Estudos de Projetos e Programas (Finep) no governo do marechal Castelo Branco (1964-1967), assinado pelo próprio e pelos ministros Otávio Bulhões e Roberto Campos, respectivamente ministros da Fazenda e Planejamento e Coordenação Econômica à época. Este fundo é financiado por agências internacionais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e pela Agência Internacional de Desenvolvimento dos Estados Unidos (Usaid).

A Finep se torna em 1967, a Financiadora de Estudos e Projetos e, é vinculada ao Ministério do Planejamento, já no governo do general Artur da Costa e Silva (1966-1969). Neste mesmo governo foi criado o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT, também no âmbito do Ministério do Planejamento, este auxilia e financia a formação do Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PBDCT), que foi aprovado em 1973, já no governo do general Emílio Médici (1969-1974).

Os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND's) entram nesta estratégia do “desenvolvimento nacional”, considerada por nós como estratégias de adaptação ao projeto de modernização e crescimento econômico sob uma ótica heterônoma, ou seja, com influência e supervisão dos países centrais, com destaque para os Estados Unidos. Não à toa que estes financiam parte desta estratégia para o crescimento econômico e industrial dos governos militares da época. Assim, estes projetos fazem parte da estratégia da expansão do capitalismo monopolista e das possibilidades de atuação das empresas transnacionais no país.

O I PND foi instituído em 4 de novembro de 1971 (Lei nº 5.727/71) no governo Médici, organizado no Ministério do Planejamento por João Paulo dos Reis Veloso, e Mário Henrique Simonsen. Este plano cita por vezes “competição”, “integração nacional”, “modernização”, “atuação eficiente do governo” e “implementação da política tecnológica nacional”. Na parte II do texto: “A execução da estratégia”; capítulo II: “Os fatores da expansão: política científica e tecnológica”, são elencados os diversos instrumentos de financiamento, os componentes e as políticas de revigoramento e expansão desta área para o triênio 1972-1974:

- Operação do sistema financeiro para o desenvolvimento tecnológico, compreendendo, notadamente, o Fundo nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDTC), o FUNTEC (BNDE), o fundo associado ao Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq) e o FUNAT. Esse conjunto de fundos deverá realizar, no período, aplicações de Cr\$ 1.100 milhões (preços de 1972).

- Coordenação da atuação e modernização das principais instituições governamentais de pesquisa científica e tecnológica, para executar o PLANO BÁSICO DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO, que deverá aplicar, no período, Cr\$ 1.750 milhões, ou seja, a média anual de Cr\$ 583 milhões, em comparação com Cr\$ 90 milhões, em 1968 (a preços de 1972).

- Revigoramento da carreira de pesquisador, nas principais instituições de pesquisa do Governo Federal (administração direta e autarquias), de modo que permita condições de trabalho adequadas, preferencialmente, em tempo integral, com regime de remuneração satisfatório e com perspectivas de ascensão funcional. Comissão integrada pelo Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, DASP e CNPq irá propor as bases dessa reformulação.

- Implantação do Sistema Nacional de Informação Científica e Tecnológica, funcionalmente, articulado com o CNPq e para operação de caráter descentralizado.

Os principais componentes deverão ser os subsistemas de Informação Científica, de informação Tecnológica Industrial Livre, de Informação Tecnológica Patenteada (com a criação do Banco de Patentes), de informação sobre Infra-Estrutura e Serviços, de Informação Agrícola e de Coleta e Disseminação de Informações do exterior. (BRASIL, 1971, p. 56-57)

Percebemos nestas políticas e fundos de financiamento, da política científica e tecnológica, a vontade dos governos desta época na inserção do país no sistema da economia mundo que se formava nas décadas de 1960 e 1970, porém, não a partir do modelo “nacional-desenvolvimentista” que era propagado, mas como plataforma de reprodução tecnológica e científica, ou seja, ainda em um patamar de economia subordinada aos países centrais.

Estas políticas não trouxeram o país para a condição de economia central, mas revigoraram as possibilidades de crescimento econômico periférico. Abriam possibilidades, como coloca Fernandes (2009), para a “modernização dependente”.

[...] Através da incorporação ao espaço econômico, sociocultural e político do “mundo capitalista”, a América Latina projeta-se nos conflitos internacionais e vê-se envolvida nas grandes decisões que giram em torno da crise da “civilização ocidental moderna”. A modernização dependente equivale, agora, à colonização portuguesa e espanhola. Só que ela se desenrola através de instituições, estruturas sociais e econômicas, ou orientações de valores que não são coloniais. Cada índice de “crescimento” – nos diferentes níveis de organização da economia, da sociedade e da cultura – representa um passo a mais na incorporação ao espaço econômico, sociocultural e político do “mundo livre”. Em nome da “liberdade” e da “livre iniciativa” o que se faz é intensificar a dominação externa, sem limitações, e revitalizar distâncias econômicas, sociais e políticas que estariam condenadas ao desaparecimento. O meio para manter-se essa transição – que não tem enfrentado a repulsa e a oposição que deveria receber – é a intensificação do monopólio social do poder político estatal. Portanto, é nessa esfera que a modernização dependente acentua-se com maior vitalidade, impelindo a transformação das formas autoritárias de governo presidencialista (ligadas à dominação oligárquica tradicional, à democracia restrita ou à democracia ampliada conforme o país considerado), em governos definitivamente totalitários (embora formalmente embricados a “regimes constitucionais e democráticos”). Dessa forma, a evolução interna do capitalismo dependente e a evolução externa do capitalismo monopolista se completam. O abuso econômico e social se casa com o abuso político, proliferando uma modalidade de modernização dependente que atinge os níveis mais profundos da consciência da pessoa e do controle ativo dos dinamismos da sociedade de massas. (FERNANDES, 2009, p. 131-132)

Entendemos, das análises das políticas públicas do governo que analisamos neste contexto, e pelas características e consequências das ações de Estado que comentamos, ser o caso brasileiro bem enquadrado na análise que Florestan Fernandes elaborou sobre o processo de modernização dependente, pois que a partir destas políticas e transformações jurídicas e institucionais o país se atrelou mais ainda à economia internacional, o segundo Plano Nacional de Desenvolvimento intensificou este processo.

O II PND, foi promulgado pela Lei 6.151 de 04/12/1974, válido para o quinquênio de 1975 a 1979, está assinado pelo Presidente Ernesto Geisel, e pelos ministros Mário Henrique Simonsen e João Paulo dos Reis Velloso, dentre outros da equipe governamental.

Quando analisamos o II PND e verificamos que a partir deste a dívida externa nacional cresceu exponencialmente, devemos ressaltar que a conjuntura econômica internacional em meados da década de 1970 não era favorável à sua implantação. Porém, pelo fato da dependência da economia nacional aos credores internacionais e às empresas estrangeiras, a proposta de grande crescimento econômico e retomada de investimentos em infraestrutura, produção de energia, ciência e tecnologia, para ficar em algumas áreas estratégicas, ficou pelo caminho.

O II PND do Governo Geisel propunha metas ambiciosas, mas, de certa forma, ressaltava também, as dificuldades da economia internacional e os obstáculos que poderiam surgir no caminho do crescimento econômico nacional. Era previsto no programa que haveria dificuldades dada situação da crise energética mundial e previa possibilidades de rápido e sustentado crescimento econômico.

O Brasil se empenhará, até o fim da década, em manter o impulso que a Revolução vem procurando gerar, para cobrir a área de fronteira entre o subdesenvolvimento e o desenvolvimento.

Essa próxima etapa será, necessariamente, marcada pela influência de fatores relacionados com a situação internacional, principalmente quanto à crise de energia.

A realização da tarefa a que se propõe o IV Governo da Revolução significará a efetivação de importantes marcos na trajetória econômica e social do País, até o fim da década. Como indicadores de perspectivas, caso se possa dispor de um mínimo de normalidade na situação internacional, seria possível salientar:

- A renda per capita nacional, em 1979, terá ultrapassado a barreira dos mil dólares.

- Em 1977, estará o Brasil ultrapassado a barreira dos US\$ 100 bilhões em seu PIB

- A criação de oportunidades de emprego, no quinquênio com a perspectivas de expansão a taxas superiores a 3,5% ao ano, ultrapassará em 1.700.000 a 1.800.000 a oferta de mão-de-obra disponível no mercado de trabalho.

- A população economicamente ativa, em 1980, já estará beirando os 40 milhões de pessoas, representando parcela maior da população a responder pelo esforço de desenvolvimento.

- O nível do comércio exterior brasileiro, no final do II PND, estará acima dos US\$ 40 bilhões, ou seja, cerca de 15 vezes o que era na altura de 1963.

A efetivação de tais resultados estará ligada à realização de tarefas árduas, que cumpre ter em mente. Tais tarefas tem o sentido de conquistas econômicas e sociais de envergadura, a seguir sumariamente caracterizadas:

O Brasil deverá ajustar a sua estrutura econômica à situação de escassez de petróleo;

Espera-se consolidar, até o fim da década, uma sociedade industrial moderna e um modelo de economia competitiva;

A Política de Energia, num País que importa mais de dois terços de petróleo consumido, passa a ser peça decisiva de estratégia nacional;

A Política Científica e Tecnológica, com a execução do II e do III Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, e do primeiro Plano nacional de Pós-Graduação, contará com recursos de aproximadamente Cr\$ 22 bilhões no período;

Na área da integração nacional, será realizado programa que contará com recursos no montante de Cr\$ 165 bilhões.

A ocupação produtiva da Amazônia e do Centro-Oeste receberá impulso;

A estratégia de desenvolvimento social, servida por um Orçamento Social da ordem de Cr\$760 bilhões;

Na integração com a Economia Mundial, ganha mais importância a conquista dos mercados externos, principalmente, para manufaturados e produtos primários não tradicionais (agrícolas e minerais). (BRASIL, 1974, p. 3-7)

O seu financiamento estava baseado na oferta de créditos internacionais. Mas, em um momento de virada da economia mundial para a crise econômica, a conjuntura internacional, nesta época, já sofria com os efeitos da crise do petróleo de 1973 e da diminuição da oferta desta *commoditie*. Assim, se desenhou um cenário no qual o país vislumbrava a possibilidade da oferta de créditos internacionais para o financiamento de seu projeto, enquanto a conjuntura econômica mundial apontava em outra direção.

Para Rodrigues (2015, p.17) este poderia ser um projeto de caráter desenvolvimentista, mas de viés dependente, pois que atendia, mais uma vez, para os interesses dos capitais estrangeiros e das multinacionais.

Ou seja, um projeto liberal-desenvolvimentista e de cunho internacionalista, em consonância com as políticas pensadas e adotadas na época dos ministros Roberto Campos e Delfim Netto e aos moldes do pensamento econômico de Mário Henrique Simonsen.

Na área da política científica e tecnológica previa a execução do II e do III Planos Básicos de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PBDCT) e do I Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPG).

No quadro II “Indicadores Econômicos e Sociais” (Brasil, 1974 p. 80) do programa do II PND, para o ensino superior, previa-se que, de 1974 para 1979, deveria ocorrer a expansão do número de matrículas (em milhões) de 1,1 para 1,7, um crescimento de 55% no quinquênio; um crescimento do número de docentes em regime de tempo integral de 3,1 mil para 5,7 mil, um crescimento de 84%; e um crescimento do número de docentes em regime de 24 horas de 6,6 mil para 8,7 mil, um crescimento de 32% para o período de cinco anos (1974-1979).

Ainda, no âmbito do II PND, foi articulado o I Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPG), este previa a concessão de bolsas para a capacitação de professores e para a pós-graduação destes no exterior, garantindo salário integral, a integração da pós-graduação ao sistema universitário, elevar os padrões de desempenho, planejar a sua expansão tendo em vista uma estrutura mais equilibrada entre as áreas e regiões. (Brasil, 2004, p. 13).

O I PNPG (1975-1979) partiu da constatação de que o processo de expansão da pós-graduação havia sido até então parcialmente espontâneo, pressionado por motivos conjunturais. A partir daquele momento, a expansão deveria tornar-se objeto de planejamento estatal, considerando a pós-graduação como subsistema do sistema universitário e este, por sua vez, do sistema educacional. Deveria então estar integrada às políticas de desenvolvimento social e econômico e, assim, ao II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), através do Plano Setorial de Educação e Cultura (PSEC) e ao II PBDCT (Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico), para o período 1975-1980. (BRASIL, 2004, p. 12).

Existem explicações com argumentos das razões internas e externas pelas quais o II PND não foi exitoso, mas aquelas que destacam o cenário internacional desfavorável e a crise da dívida externa brasileira são mais recorrentes. Cada uma destas razões se desdobra em consequências econômicas e sociais que

intensificam a crise da economia e da política brasileiras para a época. Tavares (1992) destaca em seu artigo “Ajuste e Reestruturação nos Países Centrais”, os elementos da crise internacional que ocorreram ao longo da década de 1970 e que, mais a frente, foram corresponsáveis pela situação da crise no Brasil. Destacamos que havíamos expandido, ao longo dos últimos anos das décadas de 1960 e 1970, nossa interdependência em relação à economia internacional.

Os ajustes macroeconômicos ocorridos ao longo da década de 70 foram uma resposta defensiva imposta de forma progressiva a todos os países capitalistas, a partir da crise monetária internacional do começo dos anos 70 e do primeiro choque do petróleo. Tratava-se, em geral, de políticas monetárias que propunham a um só tempo combater a inflação e realizar o ajuste do balanço de pagamentos com taxas de câmbio flutuantes, quase sempre acompanhadas de políticas fiscais pró-cíclicas.

[...] O resultado foi, em geral, que a fuga de capital especulativo acompanhava as desvalorizações requeridas para equilibrar as balanças comerciais. Vale dizer, o “câmbio flexível” provocava movimentos de sentido contrário nas duas contas centrais do balanço de pagamentos, a comercial e a de capital. Por outro lado, a teoria ignorava também o papel das desvalorizações cambiais na ampliação dos efeitos inflacionários dos choques externos, entrando em contradição com as políticas de estabilização de salários e preços.

A partir dos choques do final da década de 1970 – nova alta do petróleo e forte elevação da taxa de juros – iniciou-se uma reversão dramática da política cambial norte-americana. A “diplomacia do dólar forte” foi uma decisão unilateral dos EUA que, com sua política de juros altos, promoveu valorizações da ordem de 50%, entre 1980 e 1985, destinadas não apenas a fechar o balanço de pagamentos, mas também a reverter a decadência da moeda americana no cenário mundial.

A elevação da taxa de juros e a revalorização do dólar tiveram impacto sobre os balanços de pagamentos e as políticas de ajuste monetário de todos os países, que, no entanto, reagiram de forma diferenciada. A resistência à desvalorização foi maior por parte dos países de moeda forte. A maior parte dos países europeus de moeda frágil procedeu a alinhamentos automáticos ao marco. Os “tigres asiáticos” flutuaram entre o dólar e o iene, segundo a sua inserção no cenário internacional e o grau de endividamento com os bancos americanos ou japoneses. As máximas desvalorizações, acompanhadas de aceleração inflacionária, foram a regra nos países periféricos. As relações desfavoráveis entre passivos e ativos em dólar dos bancos e das grandes empresas internacionais e as mudanças abruptas dos preços relativos no mercado internacional levaram a economia mundial à beira de uma crise financeira global. (TAVARES, 1992, p. 24-27).

Como argumenta Tavares (1992) a política de valorização do dólar leva o fluxo de capital em direção aos Estados Unidos e, ainda, eleva o padrão da dívida para aqueles países que devem às instituições internacionais em moeda

estadunidense. A crise do petróleo se soma a este cenário elevando o preço da importação do insumo para as economias periféricas. Para estes países há sensível perda da capacidade de investimentos em razão desta crise internacional. O Brasil perde sua capacidade de investimento, pois que, depende do capital externo, e se vê obrigado a cumprir suas obrigações da dívida externa, que havia aumentado ao longo do ciclo de crescimento econômico anterior.

A partir de 1977, com a elevada taxa de juros interna, além da inflação e a diminuição do consumo, quem passa a levar adiante os investimentos, em um ritmo menor, é o setor público, pois as empresas multinacionais “fugiram para as zonas mais rentáveis do investimento especulativo no mercado financeiro ou para o mercado de terras, na agroindústria exportadora ou na mineração” (TAVARES e ASSIS, 1985, p. 61) com a “retórica do ‘novo’ modelo primário-exportador”, culminando com o fracasso do II PND. (RODRIGUES, 2015, p. 21)

Desta forma, a partir da apresentação de elementos introdutórios aos cenários da política econômica e da política científica e tecnológica da passagem da década de 1960 para a década de 1970, colocamos o cenário mais específico da política para o ensino superior proposto e institucionalizado pelo regime militar a partir das transformações burocráticas e jurídicas que se concretizaram neste contexto. O governo centralizado atuou no sentido direto de colocar as universidades, as instituições de ensino superior e as instituições privadas dentro de seu projeto “modernizante” e atuou também para que seus “interlocutores”, “agentes” e “técnicos” ganhassem o espaço institucional necessário para a concretização destas transformações e reformas.

### **2.3 Da legislação e dos “atores” anteriores à reforma de 1968**

A política científica e tecnológica, conforme argumenta Dias (2012, pág. 79) é influenciada de forma direta, desde sua institucionalização, por parte interessada e engajada da comunidade científica. Particularmente, por aquela que se preocupa e tem mecanismos para influenciar na distribuição de recursos e

planejamento dos rumos da universidade no Brasil. Ou seja, esta também explicita vinculações com interesses diretamente engajados.

É certo que não há consenso sobre a formação da comunidade de pesquisa, ou comunidade científica, no Brasil e sua atuação mais ou menos direta sobre a formação da política científica e tecnológica (PCT) no país. Porém, diversos autores como Schwartzmann (2001), Dagnino (2006), Dias (2012) e Oliveira (2016), citam a “comunidade de pesquisa” como parte interessada nas transformações das universidades e nos moldes de gestão da PCT no país.

Porém, nenhum destes autores conceitua de forma decisiva a “comunidade científica”. Mas, estes acentuam que esta comunidade exerceu poder de influência sobre a PCT no Brasil, mesmo que em graus variados, de acordo com a inserção e mobilização política, de cada grupo da própria comunidade científica.

E que, fazendo parte das instituições que comandam a PCT no Brasil e, sendo autores de parte das políticas públicas para o ensino superior e para a ciência e tecnologia, esta comunidade exerceu influência, porém, não de maneira linear, na reforma universitária da década de 1960. Dias comenta sobre a atuação desta comunidade.

A política científica pode ser compreendida como o produto da tensão existente entre a “agenda da ciência” – o conjunto de interesses relativamente articulados da **comunidade de pesquisa** – e as “agendas da sociedade”, que envolvem uma grande pluralidade de atores e interesses. [...] (DIAS, 2012, p. 69)

A ideia de “culturas políticas”, [...], guarda uma estreita proximidade com o conceito de sistema de crenças apresentado pelo referencial de *advocacy coalitions*. No caso norte-americano, a pluralidade de atores que participam da elaboração da política científica e tecnológica assegura uma grande diversidade de agendas (apoiadas em diferentes culturas políticas) e, assim, torna o resultado do processo de negociação mais democrático e aderente às demandas da sociedade.

No caso brasileiro, isso não ocorre. Em vez de ser elaborada a partir de um processo plural, a PCT brasileira é, essencialmente, o produto da agenda de um único ator: a **comunidade de pesquisa**. (DIAS, 2012, p. 79, grifos nossos).

Assim como Dias, colocamos a comunidade de pesquisa como agente central da PCT, porém, ressaltamos que esta é parte do Estado capitalista. São dirigentes de instituições e de sociedades que atuam no Estado, neste sistema, e para a construção e reprodução deste. Entendemos, de acordo com as

referências citadas, que a comunidade de pesquisa (comunidade epistêmica) é um grupo heterogêneo formado por pesquisadores, docentes, administradores, técnicos de nível superior, e ainda, as instituições ligadas às áreas de ciência, tecnologia e ensino superior.

Diversas instituições da *intelligentsia* nacional, como a Academia Brasileira de Ciências (ABC) de 1916, a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) de 1948, e ainda as diversas sociedades representativas das mais variadas áreas relacionadas ao ensino superior no Brasil, como exemplo, a Associação Médica Brasileira (AMB) de 1951 e, mais recentemente, temos o exemplo da formação da Sociedade para o Desenvolvimento da Pesquisa Científica fundada em 1993 por membros do corpo docente da Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE), do IBGE. E, em cada uma destas instituições existem os diversos membros que são ligados às universidades, aos centros de pesquisa e a diversas instituições.

Relacionados diretamente ao Estado e às Forças Armadas, que configuram epicentro de parte do desenvolvimento científico e tecnológico nacional, exemplificamos, com a criação do Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA) em 1950, especializado nas áreas de ciência e tecnologia no setor aeroespacial; o Instituto de Pesquisas da Marinha (IPqM) de 1959 que “dedica-se a projetos que assegurem a independência tecnológica do Brasil, o desenvolvimento da base industrial de defesa e o robustecimento da Força Naval”<sup>7</sup>; o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) de 1960, relacionado ao ITA, porém de origem civil, e que foi criado a partir de uma iniciativa da Sociedade Interplanetária Brasileira, que também, produz ciência e tecnologia no setor aeroespacial; e o Instituto de Pesquisas Energéticas e Nucleares (IPEN-USP) de 1956 com onze centros de pesquisas relacionados a ele e, ainda, ligado à Universidade de São Paulo (USP). Todos estes são centros de referência da produção científica nacional e fazem parte da comunidade científica e suas instituições.

---

<sup>7</sup> <https://www.defesa.gov.br/ensino-e-pesquisa/instituicoes-de-ensino-militar/instituicoes-de-ensino-e-pesquisa-vinculadas-a-marinha/instituto-de-pesquisas-da-marinha-ipqm> acessado em 22/08/2018.

Schwartzmann (2001) enfatiza as contradições e ambiguidades que envolvem a área e nos passa uma noção das dificuldades de estabelecer uma agenda que tivesse apoio das pessoas e instituições envolvidas com a mesma e sobre o estabelecimento da própria “comunidade de pesquisa”:

[...] Nos interessava demonstrar que havia no Brasil uma **comunidade científica** anterior à redescoberta da racionalidade econômica pelas novas agências governamentais --- comunidade que não podia ser colocada sob o controle e os limites estreitos do planejamento econômico, e que precisava gozar de liberdade de pesquisa, do apoio permanente do setor público e de um sistema de auto-regulagem como condições para a sua sobrevivência, reprodução e crescimento. Contrariando a visão economicista prevalecente, acentuamos as tensões que existem entre ciência e tecnologia, em lugar da sua complementaridade; os vínculos entre ciência e cultura, de um lado, e de outro a educação superior, em lugar dos vínculos entre a ciência e a economia; e o apoio buscado pelos cientistas em instituições e grupos autônomos, em vez de dependerem do Estado. As palavras “**comunidade científica**”, presentes no título do livro de 1979, surgiram ao final do trabalho, e assinalam como que a conclusão de todo o estudo – a existência de uma comunidade que precisaria ser conhecida e entendida. À medida que o projeto se desenvolvia, a FINEP também se deslocava gradualmente do simples apoio à tecnologia para o apoio à ciência, à tecnologia e à educação universitária de pós-graduação, de modo geral. (SCHWARTZMANN, 2001, p. 16)

Trata-se, portanto, de um grupo heterogêneo que participava e reproduzia, em partes, as principais ideias de expansão e reestruturação do ensino superior delineadas nos governos militares, mas que tinha como principal proposta, as possibilidades da produção científica e tecnológica se expandirem nas universidades, mesmo que sob um modelo tecnocrático. Para Dagnino (2006), que estabelece uma crítica a este modelo, para quem a comunidade científica é capturada e protagonista do Estado cujo a forma política é a forma-valor. Ou mais adequado sob este modelo, para outros, como Schwartzmann (2001) que é crítico do “economicismo” e prevê uma comunidade de pesquisa autônoma ao Estado e, portanto, não percebe sua subordinação ao capital.

Porém, este não pode ser entendido como grupo unificado e coeso, atuando em bloco para determinado propósito específico. Assim, os autores citados e, mais especificamente, Schwartzmann (2001) e Dagnino (2006) ressaltam a influência decisiva, “a captura”, desta comunidade na condução da PCT nacional:

A afirmação radical de que a política de ciência e tecnologia parece ser, em todo o mundo, a política pública mais eficazmente “capturada” pelo seu ator central - a comunidade de pesquisa - é um dos argumentos centrais que desenvolveremos aqui. Embora não possa ser “provado”, ela parece encontrar respaldo no trabalho de renomados analistas da PCT dos países avançados [...].

Com o objetivo de potencializar, no campo normativo, a tendência de conformação de um novo arranjo institucional da relação universidade-empresa-governo, eles têm enfatizado o surgimento de um contrato social que levaria a um comportamento mais adequado da comunidade de pesquisa. Ao fazê-lo, referem-se a um “Modo 1” em que a comunidade de pesquisa no âmbito do velho contrato assumia uma posição de extrema influência. Posição, esta, analisada por Sabatier e Mazmanian (1979) quando verificam como o ator dominante no âmbito de uma dada política pública pode vir a atuar como se ela fosse de sua “propriedade” (ou o que aludimos acima como “captura”). (DAGNINO, 2006, p. 45)

Assim, entendemos que, como um conjunto de pesquisadores, docentes, membros de associações científicas e partícipes diretos e indiretos da elaboração das políticas públicas e da agenda do ensino superior, a comunidade científica exerceu, em maior ou menor grau, sua influência sobre as áreas da educação superior, ciência e tecnologia. O viés tecnocrático e “modernizante” que o Estado brasileiro assumiu, a partir dos governos militares passa pela influência dessa comunidade. E as transformações burocráticas e jurídicas que levaram ao direcionamento de um novo modelo de ensino superior passaram por suas fileiras.

De acordo com a argumentação de Minto (2014), de que lei da reforma universitária foi precedida por uma série de fatores, legislações, comissões e equipes, dentre outros “sujeitos” destas medidas, que direcionaram a política educacional da ditadura para a formação de um arcabouço de ideias que desembocavam num viés “mercadorizado”, senão, privatizante, percebemos a atuação desta comunidade.

Sem que seja necessário repetir debates já amplamente realizados, destacam-se alguns importantes sujeitos e fatores constitutivos dessas reformas: os acordos MEC-USAID; os empréstimos e cooperação técnica (“ajuda”) do Banco Mundial; a comissão especial, criada por decreto em fins de 1967 e chefiada pelo general Carlos de Meira Mattos, que produziu o “Relatório Meira Mattos” (1968); o documento *Rumos à reformulação estrutural da universidade brasileira* (“Relatório Atcon”), publicado pelo MEC em 1965; a Equipe de Assessoria ao Planejamento do Ensino Superior (Eapes), criada no âmbito dos acordos MEC-USAID em 1965; e o Instituto de Pesquisas e

Estudos Sociais (Ipes), vinculado ao empresariado brasileiro e importante produtor e difusor de ideologias de seu interesse. Além, é claro, do Grupo de Trabalho para a Reforma Universitária (GTRU), criada por decreto em julho de 1968, que condensou, agilizou e foi responsável por colocar em prática o “consenso privatizante” da contrarreforma da educação superior. (MINTO, 2014, p. 228)

Por exemplo, no relatório/livro intitulado “Rumos à reformulação estrutural da universidade brasileira” (1966) de Rudolph Atcon, assessor independente para assuntos universitários em diversos países e que estabeleceu consultoria para o MEC na década de 1960, temos duas passagens de destaque, dentre outras.

Na primeira que destacamos, o Relatório Atcon cita a “política salarial suicida” praticada nas universidades e no funcionalismo público no Brasil, enfatizando que esta leva a uma série de acumulações de atividades e cargos que seria contraproducente em relação a efetividade do serviço prestado e que, no fim das contas, acaba desembocando em um “sobrepago” e que a sociedade não recebe em troca deste excedente de valor pago ao servidor. (ATCON, 1966, p. 79-80).

Ainda, mais adiante, destaca a “indolência e a corrupção”, que a política salarial traria ao país, em particular às universidades, nesta passagem, em específico, se utiliza do sarcasmo para destacar sua crítica:

Qualquer criança pode ver que seria um lucro para o país pagar a cada pessoa um só salário de ingresso global, equivalente ao das parcelas acumuladas, para permitir-lhe dedicar-se a uma só atividade, durante oito horas por dia de real trabalho e de efetiva produção. Um sistema equitativo de pagamento adequado, por serviços reais prestados permitiria a paulatina eliminação da indolência, corrupção e indiferença geral pelo bem comunitário, porque o aumento de segurança econômica pessoal seria em função da sua produtividade. Permitiria o crescimento biológico das qualidades individuais e do avanço social, em base de mérito e não de pistolão. Enfim, todos ganhariam e sobretudo a Nação. (ATCON, 1966, p. 80)

Soa estranho um relatório técnico que se utiliza de figuras de linguagem inadequadas e jargões como “pistolão”, para ser utilizado como diagnóstico para a “reformulação estrutural da universidade brasileira”. Aqui, nestas passagens, a ideia por trás do texto indica que deveria haver mecanismos de controle sobre o trabalho e os salários no sentido de tornar o serviço público mais próximo do

serviço no setor privado, ou seja: competitividade, eficiência, modernidade administrativa. Termos que são utilizados para justificar o aumento da carga de trabalho e o controle sobre a “produção” do servidor.

No tópico sobre a “Reforma Administrativa” são encontrados termos como “autonomia administrativa” e “controles internos à instituição” e, mais adiante, Atcon deixa claro que o modelo de universidade, já esboçado quando coloca sua ideia de política salarial, deve ser o modelo de empresa privada. Aqui escrito diretamente: “uma universidade autônoma é uma grande empresa e não uma repartição pública”. (ATCON, 1966, p. 82)

Sobre o Conselho de Curadores, e com a intenção de se concretizar a influência do meio empresarial e financeiro na administração das universidades, Atcon destaca que estas deveriam ter “o aumento da autonomia e a diminuição dos controles financeiros do Estado” (ATCON, 1966, p. 88). Esta “diminuição do controle financeiro do Estado” significa o Estado não sendo o principal responsável pela manutenção financeira das universidades. Ou seja, não seria maior autonomia nem independência, mas seria dependência do setor privado e heteronomia das decisões, pois que balizadas pelo mercado.

Devem ser pessoas destacadas da comunidade e não meramente economistas contratados. Um grande industrial, um destacado banqueiro, outras pessoas de relevo do mundo jurídico ou com projeção social, mas não política, ainda quando não todos ligados necessariamente ao mundo financeiro, bem poderiam começar a constituir um grupo "consultor" da universidade, até que cheguem, através dos anos e da experiência, à composição formal de um Conselho efetivamente destinado a resolver os problemas financeiros da universidade. (ATCON, 1966, p. 88)

Ao longo da década, portanto, e principalmente, depois do golpe militar de 1964, boa parte da legislação e do meio jurídico das universidades foram sendo alterados para a consolidação da reforma universitária e, portanto, do modelo de ensino superior, ciência e tecnologia aos moldes do governo, da comunidade científica, da elite econômica (burguesia/empresariado), do sistema econômico internacional (corporações/conglomerados transnacionais), e do próprio Estado capitalista.

Com relação à reorganização das instituições em si, apresentamos como exemplo de preparação para a reforma universitária as transformações jurídicas trazidas pelos seguintes decretos: Decreto-Lei nº 53 de 18/11/1966<sup>8</sup> que [...] “fixa princípios e normas de organização para as universidades federais e dá outras providências”; o Decreto-Lei nº 252 de 28/02/1967<sup>9</sup> que [...] “estabelece normas complementares ao Decreto-Lei nº 53, de 18 de novembro de 1966, e dá outras providências”; e o Decreto-Lei nº 62.937 de 02/07/1968<sup>10</sup>, que criou o Grupo de Trabalho (GT) que estabeleceu as regras e inovações para a reforma universitária e outros anteprojetos de lei que transformaram as instituições de ensino superior.

Estas medidas foram escoradas e somadas ao ideal de “modernização” do ensino superior, que também surgia em parte das universidades e sociedades de pesquisas consideradas as elites da comunidade de pesquisa científica do Brasil, como a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) e de um movimento de parte dos professores, pesquisadores, dirigentes, discentes e funcionários que enxergavam nesta “modernização” uma boa oportunidade para o desenvolvimento das áreas em questão, como comenta Martins (2009).

Os primeiros anos da década de 1960 foram marcados por um intenso movimento visando à reforma do sistema universitário brasileiro, do qual participaram os docentes, os pesquisadores e o movimento estudantil. A inserção dos docentes nessa mobilização traduzia as aspirações de cientistas e de jovens pesquisadores que haviam recebido uma formação no exterior e desejavam fazer da universidade um *lócus* de produção de conhecimento científico. A Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) constituiu um fórum importante de suas reivindicações. Por sua vez, o movimento estudantil realizou seminários sobre a reforma universitária, nos quais criticava seu caráter elitista, denunciando igualmente a existência do regime de cátedra vitalícia, indicava a necessidade de realização de concursos públicos para a admissão de professores e lutava por currículos atualizados e pela ampliação da participação estudantil nos órgãos colegiados.

O “novo” ensino superior privado emergiu de uma constelação de fatores complexos, entre os quais se destacam, num primeiro momento, as modificações ocorridas no campo político nacional em 1964 e seu impacto na formulação da política educacional. Com a instauração do regime militar, as medidas repressivas desencadeadas pelos novos governantes, com relação ao movimento estudantil, e a estrita vigilância

---

<sup>8</sup> [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/De10053.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/De10053.htm) acessado em 25/07/2018.

<sup>9</sup> <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-252-28-fevereiro-1967-376151-publicacaooriginal-1-pe.html> acessado em 25/02/2018

<sup>10</sup> <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-62937-2-julho-1968-404810-publicacaooriginal-1-pe.html> acessado em 25/02/2018

dos docentes se combinaram com propostas de modernização e de expansão do ensino superior. (MARTINS, 2009, p. 18)

A legislação que estabelece o GT para a reforma universitária enfatiza a área educacional, o ensino superior e as áreas de pesquisas em ciência e tecnologia, como uma das diretrizes setoriais do “Plano Estratégico do Desenvolvimento” do novo governo e que esta deve se basear e tornar possível a “modernização” a partir de uma reestruturação administrativa. Elenca também que a partir da “nova política universitária” esta abriria a solução para as questões sociais que o país enfrentava à época, inclusive, sobre a questão da “ascensão social da comunidade brasileira”. (BRASIL, 1968a)

Decreto nº 62.937, de 2 de julho de 1968

Dispõe sobre a instituição de grupo de trabalho para promover a reforma universitária e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, usando da atribuição que lhe confere o artigo 83, item II, da Constituição,

CONSIDERANDO que a educação é problema de importância fundamental para o País, assim como instrumento de valorização da pessoa, como elemento essencial à criação de riquezas;

CONSIDERANDO que nas diretrizes setoriais para a educação, do Plano Estratégico do Desenvolvimento, estão expressos os princípios através dos quais se realizará a reforma universitária;

CONSIDERANDO que, encaminhada a reorganização administrativa do Ministério da Educação e Cultura, tornar-se-á possível utilizar uma estrutura ajustada às modernas exigências do trabalho, para a imediata formulação da nova política universitária, que o País reclama como imperativo de valorização da cultura superior e do desenvolvimento das pesquisas científicas e tecnológicas; e

CONSIDERANDO, ainda, que a solução do problema do mais alto sentido para a ascensão social da comunidade brasileira, deve associar os esforços e a colaboração efetiva de educadores, cientistas, especialistas e estudantes,

DECRETA:

Art. 1º. Fica instituído, no Ministério da Educação e Cultura, um grupo de trabalho, com 11 (onze) membros designados pelo Presidente da República, para acelerar a reforma da universidade brasileira, visando à sua eficiência, modernização, flexibilidade administrativa e formação de recursos humanos de alto nível para o desenvolvimento do País.

Art. 2º. O grupo de trabalho a que se refere o artigo anterior será presidido pelo Ministro de Educação e Cultura e deverá convocar a colaboração de educadores, cientistas, estudantes, especialistas em educação superior e representantes de outros setores governamentais, para a assistência técnica indispensável aos objetivos visados.

Art. 3º. Os estudos e projetos deverão estar concluídos dentro de 30 (trinta) dias após a instalação do grupo de trabalho, cujos encargos constituirão matéria de alta prioridade e relevante interesse nacional.

Art. 5º. Decorrido o prazo de 30 (trinta) dias, os Ministros da Educação e Cultura, Planejamento e Coordenação Geral, Fazenda e Justiça, que representam os setores integrados na reforma universitária, promoverão, em conjunto e a curto prazo a revisão dos projetos elaborados. (BRASIL, 1968a)

Estas legislações se destacam como anteparo à própria lei de reforma universitária que virá em seguida, no final de 1968. Como estamos destacando, estas leis foram instituídas dentro do cenário do regime autoritário e, portanto, não houve participação, que se consideraria em um nível democrático, da sociedade civil, além daqueles quadros ligados diretamente aos interesses do governo e de parte da comunidade acadêmica de viés tecnocrático, ou seja, um segmento mais específico da universidade e das instituições do próprio Estado, nesta reforma universitária. Os exemplos sobre do enquadramento do movimento estudantil e a perseguição e exoneração de docentes vem a sugerir a pequena predisposição ao diálogo com segmentos de oposição ao projeto governamental.

Ainda, o grupo de trabalho formado pelo governo para o planejamento da reforma universitária teve um mês para se reunir e fechar um texto coerente a esta proposta. Podemos colocar que a reforma se deu “a toque de caixa”, sem a devida participação da sociedade civil e sem tempo hábil para a execução da tarefa proposta, qual seja: analisar a estrutura e funcionamento da universidade brasileira e propor uma reforma significativa a esta instituição, [...] “visando à sua eficiência, modernização, flexibilidade administrativa e formação de recursos humanos de alto nível para o desenvolvimento do País”. (BRASIL, 1968a)

O documento que saiu da reunião destes professores, intelectuais, dirigentes e discentes (que se recusaram a participar da sua escrita) é o ‘Reforma Universitária: Relatório do Grupo de Trabalho criado pelo Decreto nº62.937/68’ (BRASIL, 1983) que, como comenta Fernandes (1975), é um texto que menos que uma “reforma universitária” propõe, basicamente, uma série de medidas e apontamentos, e [...] “foi reduzida a um simples repertório de soluções realistas e de medidas operacionais que permitam racionalizar a organização das atividades universitárias, conferindo-lhes maior eficiência e produtividade”. (FERNANDES, 1975, p. 203). Sobre o mesmo contexto e sobre o decreto que formou o GT em questão comenta o professor Luiz Antônio Cunha:

Assim, em julho de 1968 foi constituído um grupo de trabalho que, no curtíssimo prazo de um mês, apresentou anteprojetos de leis, sendo um de reforma universitária, e de decretos regulando aspectos de interesse dessa questão, acompanhados por um relatório onde se apresentavam as justificativas das medidas sugeridas. **O anteprojeto de lei foi retocado pelo Governo e enviado ao Congresso onde sofreu toda a sorte de emendas, devido aos grandes e contraditórios interesses que a matéria despertava em diferentes segmentos da sociedade brasileira.** (CUNHA, 1988, p. 240, grifos nosso).

Neste grupo de trabalho em questão havia diversos membros ligados às mais diversas universidades públicas brasileiras, aos Ministérios da Educação e Planejamento, mas também, dois membros da sociedade civil e universitária que merecem destaque: Padre Fernando Bastos D'Ávila, vice-reitor da PUC/RJ e assessor da Associação dos Dirigentes Cristãos de Empresas e Paulo Possas, aluno da Escola de Engenharia da UFRJ, indicado pelo Vigário-Geral do Rio de Janeiro, José de Castro Pinto e pelo Movimento Universitário para o Desenvolvimento Econômico e Social (MUDES), entidade criada por empresários (CUNHA, 1988, p. 241).

Deve-se ressaltar que os dois discentes indicados para o acompanhamento do grupo de trabalho criado, um destes, o já citado Paulo Possas aluno da UFRJ, e o outro discente, João Carlos Moreira Bessa, presidente do diretório acadêmico da PUC/RJ, não compareceram às reuniões e não assinaram o relatório do GT da reforma universitária. Estes renunciaram à sua participação, pelo entendimento do movimento estudantil de que o grupo de trabalho não tinha legitimidade para a tarefa designada pelo governo. A renúncia dos dois discentes foi noticiada no Jornal do Brasil do dia 7/7/1968 (CUNHA, 1988, p. 242). Neste grupo de trabalho citado, também estavam membros do CFE: os professores e dirigentes universitários Newton Sucupira e Valnir Chagas, partícipes da elaboração das políticas para o ensino superior da época e membros da comunidade de pesquisa no contexto do regime militar.

Ainda, e pela medida do texto que se apresentou, há um caráter abstrato, uma linguagem erudita e sofisticada, que não materializa a realidade necessária para a transformação que era almejada pelo movimento discente, por exemplo. Faz, segundo análise de Fernandes (1975), um diagnóstico da universidade, mas

não avança no sentido de sua democratização. A autonomia é citada, mas, não é concretizada, no sentido de que o governo continua com as instituições sob sua tutela. Fernandes ainda destaca o relatório como peça de ficção e de linguagem teórico-verbal que se encerra neste sentido, tão somente:

Construído como uma peça literária de vigor e como um documento educacional participante, o “Relatório” possui méritos que não devem ser subestimados. Ele contém, de longe, o melhor diagnóstico que o Governo já tentou, tanto dos problemas estruturais, com que se defronta o ensino superior, quanto das soluções que eles exigem. Se a questão fosse de avanço “abstrato”, “teórico” ou verbal, os que participam dos movimentos pela reforma universitária poderiam estar contentes e ensarilhar suas armas.

Entretanto, o avanço “abstrato” e “teórico” esgota-se como mero expediente literário, como se ele fosse uma verbalização de circuito fechado. Ao passar do diagnóstico da situação para o plano da formulação de normas e princípios, que regerão o ensino superior, o encanto se desvanece. Aí surge a natureza da vontade política a que estava submetido o GT e todo o seu saber intelectual. As normas e os princípios só traduzem o alcance, a profundidade e a adequação histórica do diagnóstico quando não se chocam, direta ou indiretamente, com as imposições ou as expectativas daquela vontade política. A melhor fonte de ilustração da referida defasagem (entre diagnóstico da situação e formalização jurídico-política das soluções recomendadas) vem a ser as várias digressões que servem de encaixes explicativos dos anteprojetos de lei, de decretos-leis e das recomendações.

Essa defasagem não é novidade. Ela parte do normal de uma situação histórico-social em que a atuação conservadora se acha ameaçada e é compelida a assumir o controle político dos processos de modernização cultural e de inovação institucional. Em conjunturas dessa espécie, tão frequentes em nossa história remota e recente, os diversos estratos das camadas conservadoras alcançam graus diferentes de consciência da situação histórico-social[...]. (FERNANDES, 1975, p. 204-205).

Fernandes comenta, neste sentido, que o GT do relatório aceita escrever um diagnóstico e uma recomendação, mas que, quando este esbarra na realidade do que o Estado e as próprias classes conservadoras e a elite econômica propõem para a universidade, aquele mesmo grupo se incumbe do papel de legitimador das medidas jurídico-políticas que já foram promulgadas para a própria reforma universitária. Ou seja, se o texto, mesmo que erudito e de valor explicativo, não condiz com a necessidade do Estado capitalista, para aquele momento histórico, ele se ajusta a essas necessidades no que cabe às normas e realizações, portanto, onde nos interessa, na universidade real/concreta/realizada.

Fernandes, aponta que o grupo de trabalho escreve um relatório que, em certos momentos, se contenta com o encaixe de seu texto com a legislação já vigente ou que esboça a vontade política do Estado e da elite econômica. A legislação, neste sentido, cumpre o papel de se “encaixar” com a expansão do ensino superior, e do modelo de ciência e tecnologia, aos moldes do empresariado e, também dos organismos internacionais. (FERNANDES, 1975).

O professor Valdemar Sguissardi no livro intitulado “Universidade, Fundação e Autoritarismo” (SGUISSARDI, 1993), também, aponta os elementos que configuraram estas tendências que estamos mencionando: as questões do controle político das universidades, a influência direta de agências estrangeiras no processo de reforma e expansão do ensino superior, que guarda relação direta com a expansão do capitalismo monopolista e o modelo de gestão “fundação” que serviu para abrir as instituições para um modelo de gestão “eficiente” e “mercadorizado/privatizado”, ou seja, se propunha no relatório que a [...] “reforma tem objetivos práticos e tende a conferir ao sistema universitário uma espécie de racionalidade instrumental em termos de eficiência técnico-profissional” [...] (BRASIL, 1983):

As tendências que se verificam no final do regime nacional-desenvolvimentista e muitas das ações recomendadas pelos GTs., através dos relatórios acima citados (Relatório do assessor americano prof. Rudolph Atcon, da EAPES/MEC-USAID, do gen. Meira Mattos, da CPI do Ensino Superior de 1967-69 e do Grupo de Trabalho da Reforma Universitária de 1968), culminam na própria reforma universitária, que – através de nova estrutura – visa garantir novas formas de controle político-ideológico de um ensino universitário mais racionalizado e eficiente e, com isso, prover a segurança do novo modelo de crescimento.

É no recrudescimento da expansão e fortalecimento de um Estado autoritário, de consolidação da internacionalização da economia brasileira no interior do capitalismo, que deve ser o esforço real de privatização do ensino superior, sem perda pelo Estado do controle político e administrativo sobre esse sistema de ensino.

O esforço de privatização, passando pelo aumento da eficiência do sistema, pode-se dizer que terá um novo marco de referência na (re)contratação pelo MEC dos serviços do assessor americano prof. Rudolph Atcon em 1965. (SGUISSARDI, 1993, p. 34-35)

No relatório o item 1.2 diz respeito ao regime jurídico e administrativo proposto para as instituições, este aponta que “foi concebido em termos amplos e flexíveis” (BRASIL, 1983, p. 23), podendo se organizar como autarquia, fundação

ou mesmo associação, porém, que se organizarão sob a forma jurídica do direito privado. Também, neste item foi proposto que a organização da universidade poderia se abrir para a “comunidade”, com isso dirigentes empresariais e outras associações de interesse privado passaram a exercer o direito de participar da gestão das universidades. Com a categoria fundação que, ao longo do tempo e, principalmente, nas últimas décadas, foi um modelo difundido para a gestão de diversas universidades federais no Brasil, mais empresas e o setor privado, de maneira geral, passaram a participar da gestão e do controle financeiro das instituições públicas. Ainda, neste mesmo item, é citada a necessidade do “processo de racionalização da administração universitária”, da “racionalização” e da “administração financeira”. (BRASIL, 1983, p. 25).

Estes ajustes na legislação, que foram corroboradas pelo GT da reforma universitária, e as mudanças jurídico-políticas que enfatizamos, nos dá uma noção da importância para o capital privado e empresarial de atuar em estreita relação com o Estado e nos dá pistas das consequências para a distribuição de recursos e de como a agenda do Governo e, também do Estado, está permeada pelos interesses empresariais. Ainda, a própria administração da universidade, que é pública, teve de se submeter à influência direta, em seu próprio quadro de diretores e em relação aos rumos de seu funcionamento e em relação aos seus projetos político, científico e pedagógico. A maneira como se deu esta interferência, por meio do estabelecimento de fundações e pela reforma universitária, trouxe consequências para o modelo de gestão das universidades.

Porém, na década de 1960, e na reforma universitária, o modelo “fundação” trazia uma ideia de descentralização da gestão das instituições. Mas, o governo militar não considerava a ideia de perder o controle administrativo das mesmas. Assim, o modelo que se consolidou, foi uma miríade institucional que permitia certa autonomia, principalmente, no tocante a busca por recursos privados e relacionados ao capital empresarial, como forma de “aliviar” o orçamento do Estado, mas que ainda subordinava a gestão administrativa ao governo.

Sguissardi comenta, a este respeito, que o modelo “fundação” passou a ser aceito legalmente, para universidades e escolas superiores, a partir da

promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a Lei nº 4.024/61. O relatório do professor Rudolph Atcon de 1966, publicado com o nome de “Rumo à Reformulação Estrutural da Universidade Brasileira”, apontava, também, para o modelo fundacional como forma de promover a autonomia e a descentralização administrativa das instituições e, ainda, apontava a necessidade destas não dependerem do financiamento do Estado. E, como já apontamos, no GT da reforma universitária indicava, na mesma direção, para o modelo “fundação”. Sguissardi argumenta que este modelo traz maiores possibilidades de “empresariamento” das universidades. Um modelo de gestão que teria como referência as empresas e o setor privado.

A preferência pela adoção do regime fundacional em substituição ao regime autárquico na administração pública é geralmente analisada a partir do binômio *centralização x descentralização*. A forma autárquica corresponderia à tendência centralizadora e, a **forma fundação, à tendência descentralizadora** [...].

**Na busca da descentralização administrativa pública procurou-se formas organizacionais que tivessem as características de organização privada.** Nesse caso se encontra especialmente a sociedade anônima de direito privado, com participação acionária exclusiva ou majoritária do Estado. [...] Além, da sociedade anônima, outra **forma muito utilizada na administração descentralizada é a fundação.**

A **descentralização administrativa** nos anos 60 correspondeu à necessidade de se buscar formas organizacionais que propiciassem maior **flexibilidade, agilidade e adaptabilidade da administração pública.** [...].

O potencial de expansão da administração descentralizada revela-se maior. **Em tese,** a direção de instituições que compõem uma administração descentralizada pode aprovar orçamentos, investir, contratar, fazer, convênios, sem a necessidade de autorização da administração central ou do poder legislativo. [...].

Entretanto, essa expansão das organizações de uma administração pública descentralizada não trouxe somente vantagens, do ponto de vista do poder central. Este teve e tem que lutar para retomar o controle e coordenação deste segmento da administração pública.

**Esta tendência,** que se verificaria na administração pública em geral, durante os últimos 30 anos, **se manifesta especialmente nas Universidades Federais Fundações.** Por um lado, pretendeu-se dotar as universidades de mecanismos mais ágeis, de maior plasticidade, de menor burocracia, para seu funcionamento; por outro lado, **buscaram-se formas de mantê-las sob controle político-administrativo.** E o mecanismo primeiro e mais utilizado tem sido, como se verá, mais adiante, o do **controle orçamentário,** o do **controle da expansão de cursos e custos,** via proibição sistemática de novas contratações ou de expansão do quadro de servidores, via **rebaixamento real de salários,** via **nomeação unilateral de seus dirigentes,** tantos conselheiros do

Conselho Diretor ou de Curadores quanto reitores e diretores de unidades etc. (SGUISSARDI, 1993, p. 45-48).

O modelo fundacional proposto nos relatórios citados que poderia ser um instrumento de autonomia para as universidades, passa a ser mais um modelo que estimula a entrada do setor privado nas instituições, mas que não permite, por influência e controle do Estado, sobre o planejamento orçamentário, a decisão sobre a expansão de cursos e sobre o quadro de servidores e docentes.

É relevante mencionar que a política supracitada (legislações, decretos, anteprojetos de lei, dentre outros), a expansão da educação superior, o investimento nas universidades e na produção de mão de obra qualificada, com expansão do investimento na pós-graduação, foram consideradas estratégicas na vigência do governo militar.

A criação de agências e fundos para essas áreas, como o Fundo Nacional de Pesquisa (FINEP) em 1967, e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) em 1969, são exemplos claros desta importância:

O Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT – foi criado em 1969, por meio do Decreto-Lei nº 719, como um instrumento financeiro de integração da ciência e tecnologia com a política de desenvolvimento nacional, tendo por base a experiência do Fundo de Apoio à Tecnologia – FUNTEC, constituído em 1964 e gerido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDES.

A Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP, empresa pública criada em 24 de julho de 1967, pelo Decreto nº 61.056, é a Secretaria Executiva do FNDCT, desde 15 de março de 1971.

O FNDCT foi criado com o objetivo de apoiar financeiramente programas e projetos prioritários de desenvolvimento científico e tecnológico nacionais, tendo como fonte de receita os incentivos fiscais, empréstimos de instituições financeiras, contribuições e doações de entidades públicas e privadas.

**A partir da década de 1970, o FNDCT tornou-se o mais importante instrumento de financiamento para implantação e consolidação institucional da pesquisa e da pós-graduação nas universidades brasileiras e de expansão do sistema de ciência e tecnologia nacional.**<sup>11</sup>

Na área da pesquisa e pós-graduação que, neste contexto, também passavam por transformações significativas e se inseriram na lógica semelhante a que passava toda a universidade, e que colocou toda educação superior na

---

<sup>11</sup> <http://fndct.mcti.gov.br/>, acessado em 06/08/2018.

esfera de influência do capitalismo monopolista e no processo de internacionalização, o Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq) e a Coordenação para Aperfeiçoamento para Pessoal de Nível Superior (CAPES), como instituições e o Relatório Sucupira (Parecer 977/65), redigido pelo Conselho Federal de Educação (CFE), além da criação do Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPG), mais adiante, em 1975, são instituições, instrumentos e projetos que foram criados neste contexto histórico ou que neste ganharam grande apoio e continuidade.

Apesar do CNPq e da CAPES terem sido fundadas na década de 1950, há um estímulo substancial às suas ações e investimentos significativos nestas agências ao longo do regime ditatorial. Segundo argumento de Motta:

Não obstante a prioridade do governo, entre 1964 e 1967, fosse reduzir gastos, ainda assim as demandas de modernizar atividades de ensino e pesquisa resultaram em alguns novos investimentos. Um dos mais significativos foi a expansão de bolsas de pesquisa das agências federais, tendência que acompanhou o aumento de cursos de pós-graduação. Segundo registros do CNPq, em 1963 a agência financiou 533 bolsas no país, número que ascendeu a 777 em 1965 e a 1.309 em 1967. As bolsas de pós-graduação no exterior financiadas pelo órgão também se expandiram no período, embora em ritmo mais modesto. Tendência semelhante ocorreu na Capes, cujas bolsas saltaram de 334 em 1964 para 1.493 em 1966.

Mas, a melhor notícia para a pesquisa científica nos primeiros anos do regime militar foi a criação, em maio de 1.964, do Fundo de Desenvolvimento Técnico Científico (Funtec). [...] O Funtec seria transformado, em 1969, no Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) permanecendo sob o controle e a gestão do BNDE. (MOTTA, 2014, p. 81-82)

Os acordos MEC-USAID foram uma das estratégias utilizadas pelo Governo no sentido buscar uma ligação com o sistema universitário dos Estados Unidos, modelo que era tido como de excelência, em termos acadêmicos e econômicos. Porém, este não foi seguido à risca, como já colocamos, pelo fato de que algumas de suas indicações destoavam da necessidade do Estado ditatorial de manter as universidades sob sua tutela, principalmente, administrativa. Porém, serviram de base para o “empresariamento” e “mercadorização” do ensino superior, assim como, o relatório do GT da reforma universitária também serviu, como destaca Cunha:

[...] fui analisar o Relatório do Grupo de Trabalho da Reforma Universitária. Ao compará-lo com o Relatório MEC-USAID para o ensino superior notei, de imediato, as grandes semelhanças: a concepção empresarialista da universidade e o paradigma explícito da universidade norte-americana a mostrar o caminho para a brasileira. Em reforço a esse (pre)conceito, o relatório MEC-USAID, só publicado em 1969 dizia que sua versão preliminar havia sido levada como subsídio ao Grupo de Trabalho da Reforma universitária. (CUNHA, 1988, p. 22-23).

Além dos acordos MEC-USAID para o modelo de gestão e organização das universidades, para o estabelecimento e organização da pós-graduação, recorreu-se ao Parecer 977/65 do CFE, assinado por A. Almeida Júnior, Presidente da Comissão de Educação Superior; Newton Sucupira, relator; Clóvis Salgado, José Barreto Filho, Maurício Rocha e Silva, Durmeval Trigueiro, Alceu Amoroso Lima, Anísio Teixeira, Valnir Chagas e Rubens Maciel. Também conhecido como “Relatório Sucupira”, este parecer foi uma das bases para a expansão da pós-graduação no Brasil nas décadas de 1960 e 1970, tinha um intuito de formar a base do capital humano e científico que daria suporte a expansão da universidade e ao novo processo de expansão do capital, sob este aspecto, no país.

Um primeiro passo foi conduzir a pós-graduação ao modelo tido como recomendável, o estadunidense, e guiá-la pelo objetivo estratégico da formação de capital humano. Este foi o sentido de sua regulamentação através do Parecer 977/65 e o financiamento oriundo das parcerias com as agências internacionais foram os caminhos traçados para consolidar o ensino superior e a pós-graduação no Brasil, o que gerou um crescimento quantitativo. Este parecer não fez nenhuma tergiversação sobre suas intenções. Título de um dos tópicos: ‘Um exemplo a ser seguido – a norte-americana’ [...]

Criadas as normas para a expansão da pós-graduação, o próximo passo da ditadura foi se apropriar dos anseios sociais, em especial, estudantis, da noção de reforma universitária, ressignificando o seu conteúdo e adotando medidas presentes na UnB que, recontextualizadas, poderiam garantir legitimidade da ‘reforma’. A Comissão Meira Mattos (dezembro de 1967) e, a seguir o Grupo de Trabalho da Reforma Universitária (julho de 1968), como iniciativas que, embora não plenamente coincidentes, tinham como meta fazer o ajuste da universidade brasileira aos requisitos do capitalismo monopolista.

Além de permanentemente acompanhada pelos intelectuais estadunidenses, a Reforma Universitária foi precedida pelos contratos com os EUA destinados ao planejamento da educação e execução orçamentária, através dos acordos MEC-USAID. Pode-se afirmar que a Lei 5.540, de novembro de 1968, institucionalizou de modo combinado (pois expressa posicionamentos de formuladores brasileiros e estadunidenses) todas essas iniciativas contrarreformistas”. (LEHER e SILVA, 2014, p. 10-11)

O discurso do governo na ditadura é de independência e nacionalismo, mas os moldes da reforma universitária e da pós-graduação, área importante para o desenvolvimento da ciência e tecnologia nacionais, seguem parâmetros estrangeiros e o auxílio e coordenação com a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional - *United States Agency for International Development* (USAID), corrobora esta hipótese. Sobre a atuação da USAID e de outras agências internacionais no Brasil, destaca Minto (2006):

A ajuda externa tornou-se instrumento fundamental, não só do ponto de vista de interesses do capital, mas de um modo muito especial no campo educacional. Neste último, a atuação da “ajuda” apresenta duas faces: uma, financeira/econômica, e outra, política/ideológica (legitimação). Sua função, segundo Arapiraca (1982, pp.72-73), seria a de fazer com que países subdesenvolvidos passassem a orbitar dentro das esferas de influência direta dos países centrais, cujos mecanismos internacionais – FMI, BIRD, USAID etc. – faziam papel de mediadores. Além do quê, tais organismos, pretensamente multilaterais, amenizavam as flutuações cíclicas do capitalismo, garantindo assim maior estabilidade ao sistema global de acumulação”. (MINTO, 2006, p. 96)

Apresentado o contexto que antecedeu a reforma universitária de 1968 e algumas de suas características de legislação, decretos, programas e planos, além, das propostas de mudanças estruturais que acompanharam o ensino superior ao longo da década de 1960 e o ideal de “modernização” e “eficiência administrativa” envolvidos mas, que não são acompanhados pela democratização institucional e pela autonomia das instituições perante o governo militar, analisamos a seguir o principal instrumento jurídico de reforma do ensino superior na época. Este é mais um instrumento aglutinador do programa que já se desenhava, portanto, uma ferramenta para legitimação da transformação da universidade brasileira aos moldes que planejavam o Estado, os empresários e a elite econômica.

## **2.4 A Reforma do ensino superior de 1968 e os aspectos de seu contexto histórico, político e econômico**

O texto da reforma do ensino superior, lei 5.568/68, apresenta cinco capítulos; a saber: Capítulo 1: “do Ensino Superior”; Capítulo 2: “do Corpo Docente”; Capítulo 3: “do Corpo Discente”; Capítulo 4: “Disposições Gerais”; Capítulo 5: “Disposições Transitórias”. Esta foi votada e aprovada em no ano de 1968, mesmo ano em que o AI-5, foi decretado pelo governo. Apresentamos o texto na íntegra (com exceção dos artigos vetados) no Anexo A. Aqui, nesta seção, apresentamos alguns artigos em destaque.

Seu teor, de modo geral, se remete à reorganização da educação superior, e das instituições, para aspectos de administração que se remetem a tecnoburocracia. Ao controle de gastos e a eficiência de gestão, ao estabelecimento da disciplina e das sanções administrativas, à responsabilização de seus gestores, a incorporação dos setores empresarias em suas fileiras administrativas, ao controle rígido do corpo docente e discente aos parâmetros do governo e a um alargamento dos poderes do CFE em relação as políticas para o ensino superior.

Em relação ao capítulo 1, que estabelece os parâmetros gerais para o ensino superior e o entendimento de suas funções e prerrogativas para o governo neste contexto, vale ressaltar o artigo 14, que em seu parágrafo único estabelece a criação de um “conselho de curadores, com representantes da comunidade, inclusive, das classes produtoras”; o artigo 16 que rege a nomeação de reitores e vice-reitores e que, em seu parágrafo 4º, estabelece que o “reitor e o diretor de unidades devem zelar pela manutenção da ordem e da disciplina”; os artigos 24 e 26, que dão prerrogativas para que o CFE atue na normatização de cursos e a conceituação dos cursos de pós-graduação; e o artigo 29 parágrafo 1º que prevê possíveis sanções aos docentes que deixarem de cumprir o programa e os parâmetros da instituição.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
Faço saber que o CONGRESSO NACIONAL decreta eu sanciono a seguinte Lei:

## CAPÍTULO I

### Do Ensino Superior

Art. 1º O ensino superior tem por objetivo a pesquisa, o desenvolvimento das ciências, letras e artes e a formação de profissionais de nível universitário.

Art. 2º O ensino superior, indissociável da pesquisa, será ministrado em universidades e, excepcionalmente, em estabelecimentos isolados, organizados como instituições de direito público ou privado.

Art. 3º As universidades gozarão de autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa e financeira, que será exercida na forma da lei e dos seus estatutos.

Art. 4º As universidades e os estabelecimentos de ensino superior isolados constituir-se-ão, quando oficiais, em autarquias de regime especial ou em fundações de direito público e, quando particulares, sob a forma de fundações ou associações.

Parágrafo único. O regime especial obedecerá às peculiaridades indicadas nesta Lei, inclusive quanto ao pessoal docente de nível superior, ao qual não se aplica o disposto no artigo 35 do Decreto-Lei nº 81, de 21 de dezembro de 1966.

Art. 14. Na forma do respectivo estatuto ou regimento, o colegiado a que esteja afeta a administração superior da universidade ou estabelecimento isolado incluirá entre seus membros, com direito a voz e voto, representantes originários de atividades, categorias ou órgãos distintos de modo que não subsista, necessariamente, a preponderância de professores classificados em determinado nível.

Parágrafo único. Nos órgãos a que se refere este artigo, haverá, obrigatoriamente, representantes da comunidade, incluindo as classes produtoras.

Art. 15. Em cada universidade sob forma de autarquia especial ou estabelecimento isolado de ensino superior, mantido pela União, haverá um Conselho de Curadores, ao qual caberá a fiscalização econômico-financeira.

Parágrafo único. Farão parte do Conselho de Curadores, na proporção de um terço deste, elementos estranhos ao corpo docente e ao discente da universidade ou estabelecimento isolado, entre os quais representantes da indústria, devendo o respectivo estatuto ou regimento dispor sobre sua escolha, mandato e atribuições na esfera de sua competência.

Art. 16. A nomeação de Reitores e Vice-Reitores de universidades e Diretores e Vice-Diretores de unidades universitárias ou estabelecimentos isolados far-se-á com observância dos seguintes princípios:

I - O Reitor e o Vice-Reitor de universidade oficial serão nomeados pelo respectivo Governo e escolhidos de listas de nomes indicados pelo Conselho Universitário ou colegiado equivalente;

§4º Ao Reitor e ao Diretor caberá zelar pela manutenção da ordem e disciplina no âmbito de suas atribuições, respondendo por abuso ou omissão.

Art. 24. O Conselho Federal de Educação conceituará os cursos de pós-graduação e baixará normas gerais para sua organização, dependendo sua validade, no território nacional, de os estudos nêles realizados terem os cursos respectivos, credenciados por aquele órgão.

Art. 26. O Conselho Federal de Educação fixará o currículo mínimo e a duração mínima dos cursos superiores correspondentes a

profissões reguladas em lei e de outros necessários ao desenvolvimento nacional.

Art. 29. Será obrigatória, no ensino superior, a frequência de professores e alunos, bem como a execução integral dos programas de ensino.

§1º Na forma dos estatutos e regimentos, será passível de sanção disciplinar o professor que, sem motivo aceito como justo pelo órgão competente, deixar de cumprir programa a seu cargo ou horário de trabalho a que esteja obrigado, importando a reincidência nas faltas previstas neste artigo em motivo bastante para exoneração ou dispensa, caracterizando-se o caso como de abandono de cargo ou emprêgo.

§2º A aplicação do disposto no parágrafo anterior far-se-á mediante representação da instituição ou de qualquer interessado. (BRASIL, 1968b)

No tocante ao capítulo 2 sobre o corpo docente são apresentados os artigos 31 a 37 que, de modo geral, estabelecem regras como as relacionadas a carreira docente e a sua isonomia, a extinção do sistema de cátedras, ao aperfeiçoamento do pessoal docente, sob responsabilidade do CFE e da CAPES, a intenção de estender o regime de dedicação exclusiva em todas as universidades, de acordo com as possibilidades de cada unidade, e os parâmetros de aquisição da estabilidade do emprego público do cargo de docente.

## CAPÍTULO II Do Corpo Docente

Art. 31. O regime do magistério superior será regulado pela legislação própria dos sistemas do ensino e pelos estatutos ou regimentos das universidades e dos estabelecimentos isolados.

Art. 32. Entendem-se como atividades de magistério superior, para efeitos desta lei:

a) as que, pertinentes ao sistema indissociável de ensino e pesquisa, se exerçam nas universidades e nos estabelecimentos isolados, em nível de graduação, ou mais elevado, para fins de transmissão e ampliação do saber;

b) as inerentes à administração escolar e universitária exercida por professores.

§1º Haverá apenas uma carreira docente, obedecendo ao princípio da integração de ensino e pesquisas.

§2º Serão considerados, em caráter preferencial, para o ingresso e a promoção na carreira docente do magistério superior, os títulos universitários e o teor científico dos trabalhos dos candidatos.

Art. 33. Os cargos e funções de magistério, mesmo os já criados ou providos, serão desvinculados de campos específicos de conhecimentos.

§2º Nos departamentos, poderá haver mais de um professor em cada nível de carreira.

§3º Fica extinta a cátedra ou cadeira na organização do ensino superior do País.

Art. 34. As universidades deverão progressivamente e na medida de seu interesse e de suas possibilidades, estender a seus docentes o Regime de Dedicção exclusiva às atividades de ensino e pesquisa.

Art. 35. O regime a que se refere o artigo anterior será prioritariamente estendido às áreas de maior importância para a formação básica e profissional.

Art. 36. Os programas de aperfeiçoamento de pessoal docente deverão ser estabelecidos pelas universidades, dentro de uma política nacional e regional definida pelo Conselho Federal de Educação e promovida através da CAPES e do Conselho Nacional de Pesquisas.

Art. 37. Ao pessoal do magistério superior, admitido mediante contrato de trabalho, aplica-se exclusivamente a legislação trabalhista, observadas as seguintes regras especiais:

I - a aquisição de estabilidade é condicionada à natureza efetiva da admissão, não ocorrendo nos casos de interinidade ou substituição, ou quando a permanência no emprego depender da satisfação de requisitos especiais de capacidade apurados segundo as normas próprias do ensino;

II - a aposentadoria compulsória, por implemento de idade, extingue a relação de emprego, independente de indenização, cabendo à instituição complementar os proventos da aposentadoria concedida pela instituição de Previdência Social, se estes não forem integrais. (BRASIL, 1968b)

O capítulo relativo ao corpo discente apresenta os artigos 38 a 41 e, de modo geral, versa sobre a representação estudantil nas universidades e seus direitos e deveres, as sanções previstas caso os órgãos de representação discente, os diretórios, não seguirem as regras da instituição ao qual estão relacionados, destacando que, seus estatutos devem ser aprovados pelas próprias instituições, ou seja, passavam pelo crivo das direções das instituições. Ainda, estes artigos destacam, por meio do artigo 40, que estes diretórios deviam estimular a formação cívica, neste contexto de ditadura esta indicação significava cumprir os parâmetros de disciplina e ordem da nação.

### CAPÍTULO III

#### Do Corpo Discente

Art. 38. O corpo discente terá representação, com direito a voz e voto, nos órgãos colegiados das universidades e dos estabelecimentos isolados de ensino superior, bem como em comissões instituídas na forma dos estatutos e regimentos.

Art. 39. Em cada universidade ou estabelecimento isolado do ensino superior poderá ser organizado diretório para congregar os membros do respectivo corpo docente.

§ 1º Além do diretório de âmbito universitário, poderão formar-se diretórios setoriais, de acordo com a estrutura interna de cada universidade.

§ 2º Os regimentos elaborados pelos diretórios serão submetidos à aprovação da instância universitária ou escolar competente.

§ 3º O diretório cuja ação não estiver em consonância com os objetivos para os quais foi instituído, será passível das sanções previstas nos estatutos ou regimentos.

§ 4º Os diretórios são obrigados a prestar contas de sua gestão financeira aos órgãos da administração universitária ou escolar, na forma dos estatutos e regimentos.

Art. 40. As instituições de ensino superior:

c) estimularão as atividades de educação cívica e de desportos, mantendo, para o cumprimento desta norma, orientação adequada e instalações especiais;

d) estimularão as atividades que visem à formação cívica, considerada indispensável à criação de uma consciência de direitos e deveres do cidadão e do profissional. (BRASIL, 1968b).

No capítulo sobre as disposições gerais, a lei da reforma elenca os artigos 42 a 51. Damos destaque aos artigos do 46 ao 51 que apresenta uma série de prerrogativas que são relacionadas ao CFE. Este órgão passa a ter o controle e a ser responsável pelos pareceres de autorização e reconhecimento de estabelecimentos isolados, pela suspensão do funcionamento destes estabelecimentos e pela suspensão da autonomia das universidades, pela última instância de verificação das instituições que deveria ocorrer periodicamente.

#### CAPÍTULO IV

##### Disposições Gerais

Art. 46. O Conselho Federal de Educação interpretará, na jurisdição administrativa, as disposições desta e das demais leis que fixem diretrizes e bases da educação nacional, ressalvada a competência dos sistemas estaduais de ensino, definida na Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961.

Art. 47. A autorização ou o reconhecimento de universidade ou estabelecimento isolado de ensino superior será tornado efetivo, em qualquer caso, por decreto do Poder Executivo, após prévio parecer favorável do Conselho Federal de Educação, observado o disposto no artigo 44 desta Lei.

Art. 48. O Conselho Federal de Educação, após inquérito administrativo, poderá suspender o funcionamento de qualquer estabelecimento isolado de ensino superior ou a autonomia de qualquer universidade, por motivo de infringência da legislação do ensino ou de preceito estatutário ou regimental, designando-se Diretor ou Reitor pro tempore.

Art. 49. As universidades e os estabelecimentos isolados reconhecidos ficam sujeitos à verificação periódica pelo Conselho de Educação competente, observado o disposto no artigo anterior.

Art. 50. Das decisões adotadas pelas instituições de ensino superior, após esgotadas as respectivas instâncias, caberá recurso, por estrita arguição de ilegalidade:

a) para os Conselhos Estaduais de Educação, quando se tratar de estabelecimentos isolados mantidos pelo respectivo Estado ou de universidades incluídas na hipótese do artigo 15 da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961;

b) para o Conselho Federal de Educação, nos demais casos.

Art. 51. O Conselho Federal de Educação fixará as condições para revalidação de diplomas expedidos por estabelecimentos de ensino superior estrangeiros, tendo em vista o registro na repartição competente e o exercício profissional no País. (BRASIL, 1968b)

Por fim, no capítulo das disposições transitórias, a lei trata da reorganização das universidades rurais e da possibilidade de suas incorporações a outros estabelecimentos de ensino mantidos pela União.

#### CAPÍTULO V

##### Disposições Transitórias

Art. 52. As atuais universidades rurais, mantidas pela União, deverão reorganizar-se de acordo com o disposto no artigo 11 desta Lei, podendo, se necessário e conveniente, incorporar estabelecimentos de ensino e pesquisa também mantidos pela União, existentes na mesma localidade ou em localidades próximas.

Parágrafo único. Verificada, dentro de doze meses, a partir da data de publicação desta Lei, a juízo do Conselho Federal de Educação, na impossibilidade do disposto neste artigo, as universidades rurais serão incorporadas às federais existentes na mesma região.

Art. 58. Ficam revogadas as disposições em contrário.

Art. 59. A presente Lei entra em vigor na data de sua publicação. Brasília, 28 de novembro de 1968; 147º da Independência e 80º da República.

A. COSTA E SILVA Tarso Dutra (BRASIL, 1968b)

A lei da reforma universitária de 1968 é um instrumento jurídico que consolida diversos aspectos da transformação do ensino superior brasileiro, colocando a área de produção científica e tecnológica, e as próprias universidades, na área de influência direta do processo de produção capitalista.

Assim, àquela noção trabalhada anteriormente, na qual o Estado capitalista e suas instituições se voltam para esta tarefa principal de garantia das relações de produção, nas quais o interesse principal é a manutenção destas mesmas relações em prol da continuidade do sistema de acumulação de riquezas e

capital, pode ser aqui retomada com a análise de como estas mediações operam em níveis jurídicos e econômicos concretos e concretizados.

Assim, neste contexto, para o ensino superior, e para as áreas de produção científica e tecnológica, que são áreas estratégicas, assumem um caráter de planejamento estratégico para o Estado. Ainda mais, quando já se pronunciavam e já se avistavam no horizonte novos processos de acumulação do capital baseados nos avanços tecnológicos, na circulação de capitais e serviços especializados, na importância da mão-de-obra qualificada e na produção científica, para os rumos do capitalismo mundial. Com novos processos de acumulação baseados na tecnologia e na ciência como produtores e reprodutores diretos de capital.

Porém, como acentua Fernandes (1975), essa reforma, apesar de consolidar o “privatismo” característico da sociedade moderna neste contexto de expansão do capitalismo monopolista, o faz de maneira que marca o país com o modelo de capitalismo excludente e subordinado à esfera estrangeira, ou seja, a reforma serve para consolidação de um modelo de capitalismo dependente, neste nível da pesquisa científica e tecnológica e de ensino superior, como sugere Fernandes:

Vários exemplos testemunham essa orientação, evidenciando que, atrás do aparente “caráter técnico” da contribuição do GT, se oculta uma deliberada e forte diretriz política, que desemboca num privatismo típico das nações capitalistas dependentes: um “**privatismo exaltado**” (ou **exasperado**), que não pode ser contido e policiado pela ordem social estabelecida, porque é ele que a configura e a determina (e não o contrário).

As implicações da orientação apontada podem ser claramente percebidas nas consequências diretas ou indiretas das medidas recomendadas pelo GT. Primeiro, na anuência à fórmula por excelência privatista de organização das universidades em fundações. O GT não teve a audácia para romper com as pressões dos estudantes e de vastos círculos de defensores do caráter republicano do ensino público oficial. Mas, manteve a dubiedade da Lei de Diretrizes e Bases deixando aberta uma porta que possibilita a adulteração do controle financeiro-administrativo das universidades federais por interesses particulares extra-educacionais. Outras medidas complementam essa “abertura”, patenteando melhor as intenções que estão em jogo: a inclusão obrigatória de “representantes da comunidade” (eufemismo pelo qual o GT designa os círculos empresariais) entre os membros dos colegiados da administração superior das universidades; a recomendação para estabelecer maior integração de docentes e pesquisadores como consultores das empresas privadas, seja pela criação de um Centro de

Integração Universidade-Indústria [...]. (FERNANDES, 1975, p. 226).  
Grifos do autor.

Corroborando com esta posição do GT da reforma universitária citada por Fernandes, na lei da reforma universitária se incluem os artigos 14 e 15 que versam sobre a participação direta da classe produtora na administração das universidades e no Conselho de Curadores que foi criado em todas instituições pela mesma lei. E ainda insere, “obrigatoriamente”, pessoas de “fora” da universidade no quadro de sua administração direta.

Um exemplo desta relação simbiótica entre a expansão da universidade, a lei de reforma universitária e a implantação da política científica com o meio empresarial e o capital privado, está na criação da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), em 1969. Esta se formou em um momento no qual estas relações que analisamos se consolidavam e, portanto, ajudam a demonstrar como a legislação e a atuação do CFE e do governo na época incentivaram, de maneira direta, esta interrelação e interdependência entre estes setores. No artigo 4 da lei supracitada foi consolidada a possibilidade do modelo fundacional.

Sguissardi (1993) analisou a criação da UFSCar e a burocracia em torno da sua institucionalização, e colocou como um exemplo de universidade que foi criada a partir do modelo de “fundação” e as consequências deste modelo para o funcionamento da universidade e sua expansão. Neste, o autor destaca que o modelo fundacional está ligado a um processo de privatização do próprio Estado e que a interligação entre o meio empresarial e aquela instituição ganha novos contornos no contexto analisado, ou seja, final da década de 1960 e início de 1970. Sobre a criação da UFSCar dentro deste modelo de fundações e sobre seus órgãos superiores, destaca:

Quanto ao modo de se constituir, a maioria das universidades fundações foi criada a partir da incorporação de escolas superiores pré-existentes. As exceções são conhecidas: das tradicionais apenas a UnB e UFSCar. A diferença fundamental é que no caso das primeiras, os Conselhos Diretores ou de Curadores da fundação nasceram concomitantemente à constituição dos Conselhos Universitários e de Ensino e Pesquisa das Universidades. No segundo caso, como ocorreu na UFSCar, esses órgãos colegiados universitários constituíram-se muitos anos após a constituição dos Conselhos Diretores ou de Curadores. Registre-se que, em cada caso, a criação dessas

Universidades foi fruto da pressão movida pelos interesses de determinados grupos políticos, empresariais, culturais etc. A marca das instituições pré-existentes ou das lideranças envolvidas nesta “empresa” de constituir uma Universidade numa capital de Estado ou numa cidade do interior perdura por muito tempo, às vezes determinando muito das feições e características futuras de cada instituição. (SGUISSARDI, 1993, p. 67-68)

Professor Sguissardi foi docente da UFSCar, no Departamento de Educação e na pós-graduação, e traçou esta relação de interdependência que se abriram e se acentuaram a partir destas transformações jurídicas, políticas e econômicas que comentamos. Demonstrou que o principal articulador político para a criação da UFSCar foi o empresário Ernesto Pereira Lopes, dono de um grupo de empresas - Indústrias Pereira Lopes S.A, dentre outras, e que fez parte do Conselho Administrativo (Conselho de Curadores) da mesma universidade desde sua fundação, ocupando cargo vitalício até sua morte no início da década de 1990. Aponta que ele tinha estreitas ligações políticas com quadros importantes do Governo Militar, e com um deputado em especial, chamado Lauro Monteiro da Cruz, que também foi articulador e entusiasta do estabelecimento da UFSCar em São Carlos.

Sguissardi (1993) acentua que a negociação política necessária para a criação da UFSCar durou oito anos e que a classe empresarial e política da cidade teve de esforçar muito para a sua concretização. Mesmo não sendo um dos principais centros urbanos do interior do estado de São Paulo nos fins dos anos 1960, a vinda de uma universidade de ponta para a cidade significou uma vitória política importante que colocou o município no mapa dos centros de difusão científica e tecnológica do Brasil.

A UFSCar se consolidou como centro de excelência em diversas áreas da pesquisa e produção de tecnologia das universidades brasileiras e o município de São Carlos-SP entrou no mapa como uma das cidades com as maiores médias de pós-graduados por habitantes do Brasil e centro industrial e tecnológico consideravelmente importante.

Porém, a forma de criação da instituição e administração superior da mesma carregaram as consequências do modelo escolhido para a sua criação. É uma universidade que aponta para a lógica empresarial, principalmente, quando

se analisa a função e direção de sua fundação de apoio, criada em 1992, a FAI-UFSCar. Este órgão se coloca como uma “Fundação de Apoio Institucional ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico da Universidade Federal de São Carlos – é uma entidade de direito privado, sem fins lucrativos”<sup>12</sup>, cujo a missão seria apoiar as atividades de ensino, pesquisa e extensão e o estímulo à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico.

Estas fundações de apoio, modelo atualmente difundido nas universidades federais, são instituições de direito privado sem fins lucrativos e que foram regularizadas pela Lei 8.958/1994 que “Dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio e dá outras providências” (BRASIL, 1994). A UFSCar se antecipou a esta legislação e instituiu sua fundação de apoio em 1992, inclusive, dando aparato legal e jurisprudência para que a lei fosse formulada e aprovada no ano de 1994. A partir deste processo surgiu o Conselho Nacional das Fundações de Apoio às Instituições de Ensino Superior e de Pesquisa Científica e Tecnológica (Confies) que afirma em seu sítio eletrônico:

As Fundações de Apoio são instituições de direito privado instituídas pelo Código Civil – Lei 10.406/2002, veladas pelos Ministérios Públicos Estaduais, credenciadas pelo MEC e MCTI, e integram o Sistema Nacional de Desenvolvimento Científico, Tecnológico e de Inovação do País. Atualmente existem 98 Fundações de Apoio credenciadas no CONFIES – Conselho Nacional das Fundações de Apoio as Instituições de Ensino Superior e de Pesquisa Científica e Tecnológica. Esse credenciamento pelo MEC e MCTI obriga essas Fundações a serem fiscalizadas também pelos órgãos superiores da universidade apoiada e a prestação de contas regular aos dois Ministérios. A lei que rege as Fundações, Lei 8.958 de 20 de dezembro de 1994, regulamentada pelo Decreto Nº 7.423 de 14 de dezembro de 2010, em seu artigo 1º autoriza as IFES a celebrar contratos e convênios com as suas Fundações de Apoio com a finalidade de apoiar projetos de ensino, pesquisa, extensão e desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, inclusive na gestão administrativa e financeira.

Nas IFES, o ensino, a pesquisa e a extensão são pilares indissociáveis e estão entre as funções regulares do docente de dedicação exclusiva. O princípio da indissociabilidade entre essas atividades está inscrito e consagrado na Constituição desde 1988, em seu artigo 207, assim como o da autonomia universitária. Portanto, o docente em regime de dedicação exclusiva pode receber por colaboração eventual ou esporádica segundo os artigos 20º e 21º da Lei 12.772/2012, que trata do Plano de Carreiras e Cargos do Magistério.

---

<sup>12</sup> <http://www.fai.ufscar.br/pagina/quem-somos.html>, acessado em 10/09/2018.

Além disso, a Lei 8.958/94 autoriza as Fundações de Apoio a conceder bolsas de ensino, pesquisa e extensão não apenas a docentes como também a servidores públicos técnico-administrativos das universidades que participem de projetos de pesquisa, observando apenas que a soma não pode ultrapassar o teto de remuneração do servidor público, bem como a Lei 12.349/2010 que autoriza as Fundações de Apoio a conceder bolsa de estímulo à inovação.

Entes públicos podem dispensar uma licitação na contratação de uma Fundação de Apoio para realizar um projeto de pesquisa, ensino ou extensão, com base no artigo 24, inciso XIII da lei de licitações e contratos administrativos, a Lei 8.666/83 c/c o art. 1º da lei 8.958/94. (CONFIES, 2015).

As fundações de apoio, como o exemplo da FAI-UFSCar, se organizaram a partir da necessidade e exigência que surgiram, após as reformas da década de 1960 e 1970, no sentido de as universidades buscarem formas de financiamento descoladas no Governo Federal. As medidas que preconizaram as leis de inter-relacionamento das universidades com as empresas privadas – as leis de incentivo público-privadas. No artigo 15, e em seu parágrafo único, da Lei da Reforma Universitária de 1968, por exemplo, o estabelecimento do Conselho de Curadores que tinha como função a “fiscalização econômico-financeira” das IFES e a necessidade deste conselho ser formado, também, por “representantes da indústria”, apontam nesta direção do início da influência direta do setor produtivo na administração das instituições universitárias.

Assim, o modelo fundacional, corroborado pela reforma universitária, abriu o espaço institucional e político para que, nas décadas seguintes, este modelo das fundações de apoio (instituições de direito privado funcionando dentro das universidades e que permitem contratos diretos da iniciativa privada com as universidades) e a interligação universidades-empresas se concretizasse.

Ainda sobre as medidas propostas pelo GT e corroboradas, mesmo que indiretamente, pela lei da reforma universitária, há no anteprojeto de lei que cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), publicada junto ao relatório do GT da reforma universitária e que seria a base para a consolidação das medidas da própria reforma. Neste, o artigo 11 prevê a cobrança de “anuidades” que se estabeleceriam de acordo com a faixa de renda de cada discente medida por média de salários-mínimos por pessoa da família. Fernandes (1975) critica este artigo colocando que o Estado e a burguesia deveriam assumir

a responsabilidade do processo de formação de mão-de-obra qualificada e não maneiras de financiamento do ensino superior e da pesquisa com vistas a diminuir “os gastos” e as responsabilidades, desta maneira:

Contudo, o importante, no caso não é a gratuidade do ensino público, mas a que responde a própria filosofia de um Estado republicano que assuma deveres fundamentais na nacionalização e na expansão do ensino público. A investida não é feita senão com intenções destrutivas: aí, a privatização do público o que pretende é anular ou destruir certas tendências, que lançam o Estado, através do ensino público, contra o monopólio da educação escolarizada e da cultura pelas “classes possuidoras”. Terceiro, no cuidado escrupuloso com que o GT evitou que a carga pela expansão do ensino superior e da pesquisa científica ou tecnológica onerasse diretamente, de fato, o orçamento dessas classes. Nenhuma das medidas que fomentam incentivos nessa área chega a criar uma obrigação adicional para tais classes. Ao contrário, os incentivos se traduzem em novos direitos ou regalias, como da expressa indicação, pelos interessados, do destino a ser dado parte do seu imposto de renda (2%), que as pessoas físicas ou jurídicas poderão destinar a “programas de desenvolvimento da educação”. Outras medidas aventadas seguem o mesmo diapasão. No entanto, é patente que nunca poderemos acelerar a expansão do ensino – e especialmente do ensino superior avançado, da pesquisa científica e da pesquisa tecnológica sem uma política que promova a captação maciça de recursos que onerem pesadamente as “classes possuidoras”, independentemente, de qualquer modalidade de pagamento do ensino público. O Brasil está diante de uma terrível alternativa. Ou se procede desse modo, abrindo vias reais e promissoras de autonomização cultural do País, ou se ficará em um estado de dependência cultural permanente em relação ao exterior. (FERNANDES, 1975, p. 228-229)

Há esboçada uma maneira de iniciar a cobrança de anuidades dos alunos nas universidades federais e esta iniciativa é apoiada e corroborada pelo GT da reforma universitária. A legislação e os projetos propostos e aceitos, neste cenário, preveem a participação do empresariado na administração das universidades, a formação dos conselhos de curadores, a possibilidade das universidades se formarem como fundações, a cobrança de anuidades nas instituições. Quando se aglutinam estas propostas, os projetos e anteprojetos de lei e programas para as universidades públicas, se esboça esta reforma da universidade com viés mercadorizado e com influências relacionadas ao seu empresariamento – “eficiência administrativa” e “gestão racional dos recursos financeiros”.

A respeito da propagada “autonomia universitária”, que está prevista em diversos dispositivos e relatórios, por exemplo no Relatório Atcon, publicado em

1966, e no relatório do GT da reforma universitária (nos itens 1.1 - Introdução, Definição de Princípios; 1.2 – Regime Jurídico e Administrativo) e está, no texto acima citado, na lei da reforma universitária, em seu artigo número 3: “As universidades gozarão de autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa e financeira, que será exercida na forma da lei e dos seus estatutos”. (BRASIL, 1968b).

Comenta Fernandes que, apesar, das citações e esforços textuais, para reforçar o termo, o que ocorre de fato foi a maior ingerência do poder central sobre a universidade. Esta ingerência se dá pelos Ministério da Educação e de Planejamento, pelo Conselho Federal de Educação, na legislação que cria o FNDE, na constituição dos referidos Conselhos de Curadores, na continuidade da regra de que os Reitores serão escolhidos pelo presidente da República, em uma lista elaborada pelos conselhos das universidades. Segundo Fernandes, há uma tendência à maior burocratização e a tendência técnico-burocrática se faz mais presente a partir da política educacional que se concretiza no governo da ditadura sobre as universidades. (FERNANDES, 1975).

Por exemplo, no texto que cria o FNDE, se delega a administração deste fundo a um Conselho Deliberativo. Neste, haverá representantes do MEC, do Ministério do Planejamento, do Ministério da Fazenda, do CFE, dos discentes e do empresariado. Assim, o principal fundo que compôs, à época, o orçamento das universidades, foi administrado por instituições externas às universidades e em órgãos centralizados do poder nacional, principalmente, por representantes dos ministérios. Assim, ressalta Fernandes:

Outros aspectos confirmam não só a existência, mas também, a virulência dessa predisposição, de converter a autonomia universitária em mera ficção legal. [...] Pois, os princípios aceitos e recomendados pelo GT favorecem a persistência ou, por vezes, (o que é mais frequente), o fortalecimento de tendências tecnocráticas, incentivando um tipo de burocratização que gravita em torno do poder central, da União e de seus órgãos ministeriais ou especiais [...].

Por essa razão, certas praxes inveteradas, que deveriam ser extintas, foram renovadas e fortalecidas, sustentando a sujeição da universidade a tutelas externas que não se justificam. [...] A tutela externa não fomenta, ao contrário do que se pensa e do que se diz, o amadurecimento das universidades. Ela gera a corrupção da instituição e a irresponsabilidade dos que formam seu corpo de pessoal, induzidos a julgarem seus atos e decisões a partir de critérios exteriores e

meramente formais. [...] O efeito de tais praxes são sempre da mesma natureza. Elas inibem ou impedem, quando não solapam apenas, a democratização das estruturas de liderança e de tomada de decisões, ordenadas institucionalmente. Não é de se admirar que até a escolha final e a nomeação dos reitores e vice-reitores continuassem presas ao antigo ritual, como atribuição do Presidente da República. [...] As consequências são evidentes – a erosão e a perversão da autonomia universitária, mantida como recurso de retórica e como ficção legal inútil. (FERNANDES, 1975, p. 230-233).

Já havíamos comentado que a autonomia universitária estava mais para peça de propaganda do que para intenção de concretização efetiva de parte do governo, como acentua Fernandes. A análise da política educacional sugeria que, para o governo, não era tolerável deixar um instrumento essencial da política econômica e estratégica para as áreas de ciência, pesquisa e tecnologia se gerirem de maneira autônoma de fato.

A intenção do governo, em um ambiente de centralização política, é ter sob seus domínios institucionais, o controle das universidades e dos instrumentos de políticas públicas, como o próprio Conselho Federal de Educação, por exemplo. Portanto, tratar os textos e legislações referentes à autonomia universitária como peças de ficção, ou ideologia, é mais apropriado para a análise do contexto educacional da época.

A estrutura administrativa das universidades deveria se basear em dois sentidos, um técnico-pedagógico relacionado aos programas e cursos e docentes, e outro administrativo, relacionado ao financiamento e à gestão dos recursos, que deveria ser designado a administradores e empresários, conforme coloca Cunha:

A estrutura das “melhores universidades norte-americanas” era colocada como a que deveria orientar a reforma das brasileiras. Naquelas, a direção seria dividida entre dois conselhos: o técnico-científico, com predominância de representantes da reitoria e do corpo docente, e o administrativo, com a maioria dos representantes do “mundo econômico e social”, principalmente das organizações das organizações privadas e das pessoas que contribuíssem financeiramente para o patrimônio e a manutenção da universidade. (CUNHA, 1988, p. 75).

Em termos organizacionais, categoria significativa para pensarmos os moldes da universidade pública de meados para o fim do século XX e a expansão e desenvolvimento de cursos que daí se seguiria, as Faculdades de Filosofia,

Ciências e Letras que abarcavam todas as áreas do conhecimento foram subdivididas dando espaço à especialização que temos na atualidade, Faculdades e Institutos de Educação, Faculdades de Filosofia, Letras e Ciências Humanas e Faculdades e Institutos de Ciências Naturais, por exemplo, Institutos de Ciências Exatas e Geociências.

Ainda, a subdivisão destes em departamentos no intuito de buscar maior organização e sectarização do pessoal docente; e a desestruturação do sistema vitalício de cátedras que dominava a universidade tradicional.

Com estas medidas se conseguiu também, pelo menos parcialmente, aumentar a distância entre o pessoal politicamente engajado da universidade, ou seja, aqueles que queriam discutir este modelo de universidade que se impunha, tanto docentes, como técnicos-administrativos e discentes, e “cientistas puros”, que apoiaram e aderiram, em maior ou menor grau, às ideias e ao modelo proposto pelo Governo Militar.

Ou seja, neste ponto destacamos a heterogeneidade da “comunidade de pesquisa”. Para alguns docentes, como “cientistas puros”, estão preocupados com a produção de ciência e pesquisa dentro de seu próprio campo acadêmico, conforme delimita Bourdieu e, portanto, estariam menos suscetíveis às interferências externas do meio social e político, as quais ocorrem, em menor ou maior grau, de qualquer maneira. Aqueles professores da comunidade acadêmica que estão engajados com a interpretação e/ou com a transformação do mundo social e político, estariam, neste sentido, mais suscetíveis de interferência destas áreas em suas atividades acadêmicas.

Bourdieu (2003) coloca uma interpretação que considera a “ciência escrava” àquele campo científico no qual as interferências da política econômica são mais presentes e a “ciência pura” para aquele campo científico distante das obrigações da política econômica. Neste sentido, e neste contexto que analisamos, em uma conjuntura política autoritária, o campo engajado é aquele que assume a tecnoburocracia.

Assim, o campo das ciências exatas, e as áreas de produção científica e tecnológica, passam a trabalhar com o gerenciamento do campo econômico e técnico-industrial, pois que estão interessados na produção científica dentro da

lógica da razão instrumental. A técnica está, nesta área, voltada “ciência neutra” (como discurso), porém, engajada com a lógica de reprodução do capital.

Porém, a área menos voltada, até por suas características, a razão instrumentalizada, a área de ciências humanas neste caso, está sob tutela e ingerência política do poder central. Com a vigência do poder autoritário e a ideia de direcionar as instituições de ensino superior para a produção científica e tecnológica, causam e promovem desgastes políticos arbitrários para àquelas áreas que não se voltam para a razão técnica. Ou seja, há um direcionamento político e econômico das universidades, por meio das instituições do Estado, o CFE, por exemplo, para que o modelo técnico, burocrático, e engajado economicamente seja seguido.

Porém, segundo Bourdieu, o campo se comporta na “jurisdição” do próprio meio social. Assim, não haveria campo acadêmico isento de interferências externas, pois que participa do meio social e político. Mas, os “cientistas engajados” por estabelecerem como base de atuação a produção científica pressuposta na atuação social, abririam seu próprio campo de atuação científica à heteronomia. Não há, na atuação social e acadêmica, nenhum arquétipo concretizado de “cientista puro” ou “engajado”. Há variações e níveis exemplificados destes tipos ideais.

Em outras palavras é preciso escapar, à alternativa da “ciência pura”, totalmente livre de qualquer necessidade social, e da “ciência escrava”, sujeita a todas as demandas político-econômicas. O campo científico é um mundo social e, como tal, faz imposições, solicitações etc., que são, no entanto, relativamente independentes das pressões do mundo social global que o envolve. De fato, as pressões externas, seja, de que natureza forem, só se exercem por intermédio do campo. Uma das manifestações mais visíveis da autonomia do campo é sua capacidade de *refratar*, retraduzindo sob uma forma específica as pressões ou as demandas externas[...]

Dizemos que quanto mais autônomo for um campo, maior será o seu poder de refração e mais as imposições externas serão transfiguradas, a ponto, frequentemente, de se tornarem perfeitamente irreconhecíveis. O grau de autonomia de um campo tem poder indicador principal seu poder de refração, de retradução. Inversamente, a heteronomia de um campo manifesta-se, essencialmente, pelo fato de que os problemas políticos, aí se exprimem diretamente. Isso significa que a “politização” de uma disciplina não é indício de uma grande autonomia, e uma das maiores dificuldades das ciências sociais para chegarem à autonomia é o fato de que pessoas pouco competentes, do ponto de vista de normas específicas, possam sempre intervir em nome

de princípios heterônomos sem serem imediatamente desqualificadas. (BOURDIEU, 2003, p. 21-22)

A discussão sobre como os docentes, pesquisadores e técnicos aderiram ao modelo de ciência e universidade proposto e concretizado pelo governo militar é parte importante da bibliografia deste contexto. Mesmo porque são pesquisadores, docentes e instituições que trabalhavam e/ou tinham ligações diretas com o Estado. Porém, também, é motivo de controvérsia o papel e o engajamento mais ou menos direto, aliado ou colaborativo, das universidades e da “comunidade de pesquisa” em relação ao projeto do Governo. Há na realidade uma diversidade de grupos: a “comunidade científica”, pesquisadores, discentes, políticos, dentre outros. Mas, o sentido apontado pela reforma universitária, por meio de seus instrumentos legislativos e pela organização das instituições do Governo, o MEC e o CFE, principalmente, se torna nítido quando da concretização de suas medidas.

Cunha (1988, p.84) destaca um panfleto da União Nacional dos Estudantes (UNE) do começo de 1968 que abordava a questão das mudanças em curso assinalando um processo de hierarquização das diferentes áreas e desigualdades na dotação de recursos. Eram diferenciados os cursos prioritários e não prioritários para o desenvolvimento. Os discentes, aqueles ligados ao movimento estudantil e à UNE, se contrapunham a tal distinção e percebiam que o governo intencionava, inclusive, frear o avanço político do movimento estudantil.

O primeiro decreto referente explicitamente à reforma universitária (Decreto-lei 53/66,) foi o que prescrevia o desmembramento das faculdades de filosofia em institutos centrais. Faltam ainda dados para uma interpretação mais segura dos objetivos e consequências dessa medida. À primeira vista vê-se que, no processo de transformação estrutural das universidades, visando subordiná-las às grandes empresas, o desmembramento das filosofias separaria cursos prioritários para um investimento maciço (Física, Química etc.) dos cursos não-prioritários para o ‘desenvolvimento’ (Ciências Sociais, História etc.). Os recursos das empresas seriam canalizados para os cursos formadores de técnicos segundo as suas necessidades e não para as faculdades de filosofia do tipo antigo, inadequadas para os interesses dos monopólios. Por outro lado, observa-se também, que, no conjunto do movimento estudantil brasileiro, as faculdades de filosofia destacam-se por sua participação política. O desmembramento atende à necessidade que tem o governo de frear o avanço político do movimento estudantil. (CUNHA, 1988, p. 84).

A “modernização” da universidade passa por um duplo processo de intervenção ao longo da Ditadura: um primeiro relativo à sua forma de financiamento e ao desvio de recursos públicos ao capital privado privilegiando grupos e conglomerados desse setor; um segundo organizacional-administrativo que direciona a universidade de uma maneira intervencionista, mudando sua estrutura para controlá-la de forma rígida, senão autoritária.

Mas, o processo de mudança envolve não somente o controle, mas também a adesão. A elite da comunidade científica brasileira, concorda, em grande medida, com este direcionamento em prol da produção de pesquisa e da produção científica, supostamente “neutras”, relacionadas ao desenvolvimento econômico e industrial e à ideia de construção de um país modernizado. A comunidade epistêmica dominante ou estadistas acadêmicos são correias de transmissão dos interesses conciliados do Estado da ditadura civil-militar e setor privado. Leher (2010, p.35-36) escreve sobre este processo de formação de um grupo de docentes que concordavam com o governo nas ideias de “modernização e ciência”, mas que promoveu uma “heteronomia intelectual”.

[...] Áreas estratégicas para o governo empresarial-militar como a Física, por exemplo, foram fortemente desarticuladas pela anulação de proeminentes científicos. Se ocorressem mais suspensões e interdições, a área praticamente teria desaparecido do mapa acadêmico brasileiro. Além disso, se o controle tivesse sido puramente coercitivo provavelmente poucos docentes haveriam apoiado a modernização conservadora, porque dificilmente poderiam justificar seus atos “em nome da ciência”.

O governo empresarial militar resolveu esse *impasse*, privando as universidades da autonomia de gestão financeira, em especial de dinheiro para a pesquisa e estrangulando crescentemente os recursos nos quais o pesquisador apresenta um projeto independente de linhas de pesquisa e o submete à avaliação de mérito científico. Todo o aparato de C&T foi transferido ao Ministério de Planejamento, nesse momento o ministério mais poderoso na condução da modernização conservadora. Uma vez ali, os recursos passaram a ser liberados através de editais que expressavam justamente as prioridades do regime. Professores universitários próximos ao governo ocuparam postos relevantes desse sistema e a avaliação de mérito dos projetos, em relação às prioridades do regime, foi feita inclusive por docentes que, ainda que não pudessem ser considerados ativos promotores, aceitaram a posição nos conselhos em “nome da ciência”. Com isso foi-se afirmando uma heteronomia elementar. A intervenção governamental nas universidades se pôde dar não somente baseada na força, mas também por meio de concursos “neutros” externos definidos em conformidade com as grandes linhas de

investigação demandadas pelo regime militar. (LEHER, 2010, p. 35-36, tradução nossa)

Interessante observar como o Estado brasileiro busca estratégias discursivas para encobrir seu apoio ao desenvolvimento do grande capital privado encontrando em termos como 'modernização' um mecanismo ideológico-estrutural na construção da legitimação de sua prática pautada pela racionalidade instrumental.

Para Martins (2009), essa reforma trouxe à organização do ensino superior um modelo que impulsionou a criação de um mercado para a área do ensino superior. É o início da "mercadorização" do setor, pautada na ideia do clientelismo para este nível de ensino e está em consonância, segundo nossa análise, com a expansão da demanda pela educação de nível superior que se inicia nesta época, de acordo com Martins:

O ensino superior privado que surgiu após a Reforma de 1968 tende a ser qualitativamente distinto, em termos de natureza e objetivos, do que existia no período precedente. Trata-se de outro sistema, estruturado nos **moldes de empresas educacionais** voltadas para a **obtenção de lucro econômico** e para o rápido atendimento de demandas do **mercado educacional**. Esse novo padrão, enquanto tendência, subverteu a concepção de ensino superior ancorada na busca da articulação entre ensino e pesquisa, na preservação da autonomia acadêmica do docente, no compromisso com o interesse público, convertendo sua **clientela em consumidores educacionais**. (MARTINS, 2009, p. 17).

Este modelo de expansão que privilegiou a educação técnica e privatista voltada à formação profissional, criou, por outro lado, centros de excelência e pós-graduação nas universidades federais bastante restritos à classe trabalhadora e, até mesmo, à boa parte da classe média. Instituições privadas para a formação de mão-de-obra e universidades públicas sob a égide da ideologia do Brasil potência e de articulações com a indústria e o setor privado, característica que já era preconizada.

A reforma criou mecanismos de supervisão e ingerência de atores de fora do meio acadêmico e universitário, trouxe a inclusão do setor industrial, na administração da universidade. O desenvolvimento e continuidade da classe da comunidade científica especializada que, com o ideal da "ciência pela ciência",

dominou os quadros e departamentos das instituições, direcionou os recursos da universidade ao setor industrial e tecnológico, afastando a discussão política de seu ambiente.

Ainda, segundo Martins (2009), esse modelo foi formulado de maneira a evitar a massificação das IFES e, também, deixar a cargo do setor privado parte dos custos da expansão do ensino superior, pois que o governo insistia no discurso de contenção de gastos e trabalhava com o plano de “expansão com contenção”, a despeito de ter direcionado grande volume de recursos à formação de pessoal e desenvolvimento científico por meio dos fundos de financiamento da política científica e tecnológica, como já mencionado.

[...] Num primeiro momento, o BNDE e, posteriormente, a FINEP passaram a fornecer auxílios financeiros às instituições públicas, por meio do Fundo de Desenvolvimento Técnico-Científico, criado em 1964, que muito contribuiu com a instalação inicial da pós-graduação. As universidades federais receberam recursos financeiros que lhes possibilitaram a edificação de novos campi universitários, a construção de laboratórios, a institucionalização da carreira docente etc. Estruturava-se, neste momento, um modelo duplamente seletivo de universidade federal: no plano social, suas vagas passariam a ser ocupadas por um grupo restrito de estudantes dotados de razoável volume de capital econômico e/ou cultural; no plano acadêmico, procurava-se concretizar um elevado padrão de qualidade acadêmica, fundado na associação entre ensino e pesquisa, no interior do qual a pós-graduação exerceria um papel central. A motivação subjacente a esse modelo era preservar as universidades federais de um eventual processo de massificação. (Cunha, 2004; Ferrari, 2001; Barros, 1998). (MARTINS, 2009, p. 22-23)

Sobre a reforma concretizada o governo estabelece a possibilidade de destinar parte dos recursos da área do ensino superior ao financiamento das instituições privadas e, ainda, a “abertura” da legislação para as possibilidades de financiamento vindos das empresas para as áreas do ensino superior que estas julgassem interessante financiar, como ressaltou Fernandes (1975), o que evidencia o projeto da política educacional na ditadura.

Há um incremento das verbas para o ensino superior na época que chegaram às universidades a partir da criação e estruturação dos fundos de pesquisa, como o FINEP. Porém, parte destas verbas passam a ser desviadas para as instituições privadas de ensino superior, consolidando a visão privatista e a “mercadorização” da área. Segundo Cunha (1988), a própria USAID percebe

este movimento o que leva a agência a propor o fim da ajuda financeira para a área no país:

[...] A revisão de 1965, retratando o ganho de força dos setores privatistas do novo regime, passou a destinar 4% dos recursos do fundo para bolsas de estudo e residências de estudantes e 5% para subvenções às universidades e estabelecimentos isolados particulares.

A partir desta data, **a proporção dos recursos públicos transferidos ao setor privado só fez aumentar**, a ponto de ser, em 1974, uma das razões apontadas pelo General Accounting Office, do Governo dos EUA, para a cessação da ajuda financeira à educação no Brasil, por intermédio da USAID. **Em 1973, de acordo com aquele órgão, 39% dos recursos públicos dispendidos com o ensino do grau superior consistiam em subsídios a escolas particulares.** (CUNHA, 1988, p. 73-74, grifos nossos).

A partir da lei da reforma universitária, no final na década de 1960, no contexto do regime militar, há a consolidação de um projeto de governo que trouxe a universidade para a afirmação da lógica da reprodução do capital. Senão, voltada, necessariamente para esta reprodução, mas a instituição passa a fazer parte desta lógica, ou seja, a área de ciência, tecnologia e ensino superior, se torna fundamental no processo de inserção no modelo capitalista que o país desempenha de maneira determinada e mediada no sistema da economia mundo.

As medidas, legislações, comissões, grupos de trabalho, encaminharam a universidade neste sentido e, ainda, seguindo a argumentação sobre este processo, a própria relação entre o setor público e o setor privado das instituições de ensino superior, de maneira geral, ficou prejudicado com o privilégio da expansão das instituições privadas, principalmente, institutos isolados, mas também, universidades e faculdades. Minto (2014, p. 128), destaca como se deu parte deste processo, com a lei da reforma universitária prevendo que o ensino superior deveria ser ministrado, principalmente, por “universidades”, porém, que este quesito não passou de “letra morta”, dentro deste contexto de expansão do ensino superior.

No artigo 8 da lei 5.540/68 há a previsão dos institutos isolados se converterem, por meio de aglutinações e junções, ao longo de um tempo, em universidades ou federações de escolas. Este processo se concretizou principalmente, naquele momento, com a junção de escolas isoladas em

federações de faculdades e cursos. Na segunda metade da década de 1970, se inicia um processo em Estados da federação que leva a formação de algumas universidades com a aglutinação de faculdades e institutos isolados, por exemplo, com a formação da UNESP, no estado de São Paulo, em 1976.

A ideia era incentivar a organização das instituições isoladas e das faculdades para que estas se tornassem ou se juntassem às universidades. O artigo 10 da referida lei diz que o MEC, por meio do CFE, deveria organizar este processo de aglutinação em distritos geo-educacionais. O artigo 2, por sua vez, versa que o ensino superior deve ser ministrado nas universidades e, excepcionalmente, em institutos isolados, porém, na realidade a distribuição das instituições seguem no sentido contrário:

Dentre os elementos essenciais contemplados na Lei da Reforma Universitária, no que diz respeito às relações entre as esferas pública e privada, um primeiro aspecto de maior relevância é o que trata dos objetivos do ensino superior, algo não contido no relatório do GTRU. A lei n. 5.540/1968, entretanto, estabeleceu o princípio da indissociabilidade entre ensino e pesquisa, enquanto a extensão (mesmo associadas a estas) foi matéria de um artigo específico. Ademais, previu-se uma grande inovação: a de que todo ensino superior fosse ministrado nas universidades e, excepcionalmente, nos institutos isolados. Mas é lícito lembrar que isto não passou de letra morta, uma vez que a tendência do ensino superior foi a de tornar-se cada vez mais heterogêneo na Ditadura Militar, favorecendo francamente a expansão das IES privadas. (MINTO, 2006, p. 128)

E, esse processo descrito por Minto, de expansão das instituições privadas e da, também, expansão da heterogeneidade das instituições que surgiram neste contexto se dá, em grande medida pela atuação do CFE, com a anuência do MEC. Quando estudamos o papel do CFE na participação no processo de autorização para a criação de institutos isolados percebemos a dimensão do processo que ocorreu na época, o que levou alguns autores a denominarem a atuação do CFE de “política liberalista”, tal foi o número de instituições e cursos que foram autorizados a funcionar.

### 2.4.1 A atuação do CFE

O Conselho Federal de Educação, instituído em 1961, tem papel central na elaboração das políticas públicas para o ensino superior, no contexto da ditadura militar e, portanto, teve papel central na elaboração das legislações da época e da concretização das medidas e programas que saíram do MEC. Passou a ser o responsável direto pelas análises e autorizações de abertura de novas instituições (credenciamento) e cursos de nível superior. O CFE, ao longo da década de 1960, atuou no sentido de elaborar e implementar uma política liberalista e expansionista das instituições de ensino superior privado no Brasil. Proliferaram-se estas faculdades isoladas pelo interior e capitais do país. (CUNHA, 1988).

A tabela 1 relaciona o número de cursos autorizados e mostra um crescimento do número de autorizações, principalmente, a partir de 1968, quando a política educacional do governo e as legislações para a área vinham se consolidando e a atuação do próprio CFE cresceu de importância no contexto da ditadura.

*Tabela 1: Cursos autorizados e negados pelo CFE de 1964-1972 por ano*

ANO	CURSOS AUTORIZADOS	CURSOS NEGADOS	% DE CURSOS NEGADOS
1964	11	21	66
1965	19	11	37
1966	45	12	21
1967	33	30	48
1968	118	36	23
1969	87	48	36
1970	104	14	12
1971	172	18	9
1972	278	43	13

Fonte: formulação própria segundo dados de HORTA, 1975.

Houve também, na época analisada, um aumento da demanda por acesso aos cursos de nível superior, em razão de diversos fatores: crescimento econômico; aumento pela demanda de mão-de-obra especializada, com os processos de industrialização e urbanização do país atingindo seu auge na passagem das décadas de 1960 para 1970; reconhecimento da valorização dos

diplomados em cursos de nível superior, pela classe média, que, até então, era privilégio da elite econômica e social e em razão das transformações sociais e econômicas pelas quais o Brasil passava.

Assim, podemos responder de que maneira parte considerável desta demanda foi atendida: pela abertura de novas faculdades e institutos, além da proliferação de cursos nestas instituições. O CFE teve papel central nesta política. A instituição foi um destes atores engajados na expansão da universidade privada entre as décadas de 1960 e 1970, particularmente.

Assim, na prática, o CFE atuou muito mais como um parceiro na formulação da política educacional, exorbitando da função meramente consultiva que lhe atribuíam os estatutos do Ministério da Educação. A própria política de expansão do ensino superior - impulsionada pela Lei da Reforma Universitária aprovada pelo Congresso em 1968 - fora arquitetada através de alguns de seus conselheiros que compunham a Comissão Especial de Ensino Superior, encarregada de elaborar o anteprojeto da lei. Por sua vez, a necessidade de atender a uma demanda crescente pela autorização de novos cursos e instituições fez com que o CFE se concentrasse no desempenho de suas atividades de credenciamento. (...) A verdade é que, nos anos setenta, a atuação simultânea do CFE como principal órgão de formulação e execução da política de expansão do ensino privado encerrava uma contradição entre sua eficácia enquanto instância de credenciamento e sua eficiência na formulação e aplicação de critérios para a autorização de novos cursos. Essa contradição acarretou um certo desgaste para o próprio CFE, que abdicou de sua função de elaborar estudos especiais e se tornou alvo de críticas sobre a sua atuação excessivamente liberal no credenciamento, com efeitos negativos sobre a qualidade do ensino. (KLEIN, 1992, p. 13)

Havia uma política permissiva relacionada à concessão de credenciamento de novas instituições e cursos universitários de caráter privado. A atuação deste Conselho foi alinhada com os interesses do governo militar para com o planejamento educacional da época, particularmente, em relação ao ensino superior. Pois que, boa parte das resoluções da reforma universitária de 1968 seguiram indicações de pareceres e resoluções que já haviam sido traçadas no próprio CFE, por exemplo, de acordo com o que escreve Rothen (2004):

Além dos pareceres atenderem à solicitação do Executivo, é relevante notar que conselheiros destacados na luta pela autonomia universitária e da ideia de que a reforma universitária deveria ocorrer a partir das universidades alteram a sua posição e defendem a reforma universitária mediante legislação própria. Esse é o caso de Newton Sucupira que defende a elaboração dos referidos Decretos-Leis no "II

Seminário sobre Assuntos Universitários” promovido pelo CFE para dirimir dúvidas sobre a legislação. (ROTHEN, 2004, p. 7)

Rothen, ao desenvolver seu argumento cita trecho de artigo de autoria Sucupira (1968): “A reestruturação das Universidades Federais”, publicado na Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos do Inep, no qual a estratégia legislativa do Governo é defendida sob a justificativa de “quebrar” as tendências “antirreformistas” que existiram nas universidades públicas federais, até como forma de corporativismo, e segundo “os quadros estruturais vigentes”, de acordo com o próprio Sucupira:

Essa providência legal parte de um duplo pressuposto: primeiramente a impossibilidade de se operar a transformação do conteúdo, objetivos e processos do ensino superior nos quadros estruturais vigentes; em segundo lugar, a necessidade de quebrar as resistências anti-reformistas, dentro da universidade, compelindo-a reestruturar-se em função de critérios racionais para ajustar-se às tarefas da universidade moderna. (SUCUPIRA, 1968, p. 92).

Portanto, podemos argumentar que o CFE, além de praticar uma abertura de acordo com os interesses do capital privado com sua política de credenciamento de instituições particulares, ainda desempenhou papel central na elaboração do documento da reforma universitária de 1968, assim legitimando a política do regime militar. Uma instituição que nasceu anteriormente ao golpe de 1964, mas que não se interessou em combater a política centralizadora e autoritária do governo.

Mais adiante, a sua atuação foi decisiva na consolidação do projeto de universidade ligada à tecnocracia, como já indicava Sucupira, membro atuante do conselho, quando usou a expressão ‘universidade moderna’. Cunha (2004) comenta este processo indicando ser a representação do CFE majoritariamente privatista:

Os governos militares radicalizaram essa ambiguidade. As universidades públicas receberam recursos que permitiram a montagem do ensino pós-graduado e a institucionalização da profissão docente; os campi universitários foram edificadas, com laboratórios e facilidades inéditas em nosso país; novas universidades federais e estaduais foram criadas, e as antigas expandiram suas atividades. Em contrapartida, as instituições privadas receberam incentivos diretos e indiretos inéditos,

que, aliados à representação majoritariamente privatista do Conselho Federal de Educação (CFE), propiciaram novo surto de expansão. A proporção de estudantes majoritária no setor público, durante a República populista, passou a minoritária (40% X 60%). Esse crescimento do setor privado foi tamanho que levou ao abandono dos principais parâmetros da reforma universitária, projetada, aliás, para o setor público. A expansão das matrículas das universidades federais, propiciada pelo aumento da produtividade favorecida pela “eliminação de duplicações para fins idênticos ou equivalentes”, foi descartada quando da primeira crise do petróleo. Em decorrência, ainda, do crescimento do setor privado, foi progressivamente abandonada a política de profissionalização universal e compulsória no ensino de 2º grau, já que as razões apontadas para a contenção da demanda do ensino superior, voltada para as IES públicas, deixaram de existir, pois mais e mais levas de candidatos eram absorvidas pelas IES privadas.

[...] Durante as duas décadas de ditadura (1964/1985), as afinidades políticas dos empresários do ensino com os governos militares abriram caminho para a sua representação majoritária (quando não exclusiva) nos conselhos de educação, inclusive no federal. Tornando-se maioria, eles passaram a legislar em causa própria. Os resultados foram expressos em cifras estatísticas e financeiras. Impulsionados pela demanda de vagas, pelo freio na velocidade de expansão das redes públicas de ensino e, especialmente, pelas normas facilitadoras, as instituições privadas de ensino multiplicaram-se em número e cresceram em tamanho. Em qualquer capital de estado e até mesmo nas cidades médias do interior, pequenos ginásios e cursinhos pré-vestibular acumularam capital, alunos pagantes e níveis de ensino. Alguns ganharam até o status de universidade. Mais recentemente, as instituições privadas de ensino ingressaram no lucrativo esquema de multiplicação espacial – as universidades “multicampi”, dentro das áreas metropolitanas e em mais de um estado. (CUNHA, 2004, p. 801-802).

Portanto, como destaca Cunha, a política do governo, do Ministério da Educação e do Conselho Federal de Educação caminharam em um sentido afinado à lógica privatista. Podemos corroborar o argumento de que em um momento crucial da história da universidade e da área de ciência e tecnologia, um contexto de inserção à economia mundial, a opção pelo modelo privatista, pela “mercadorização” e pela forma de modernização concretizados, afetou a sequência de um planejamento que pudesse ser, de fato, de autonomia e independência do país, em favor da dependência externa, heteronomia e favorecimento dos grandes conglomerados privatistas.

Quando do contexto de necessidade de expansão dos investimentos para a área de ciência e tecnologia e da afirmação de independência do país em relação às suas áreas estratégicas de ensino, ciência e produção de pesquisa, a escolha adotada nos subordina ao capital privado e aos interesses internacionais, estadunidenses, em particular. Não era de se esperar que um governo apoiado

pelos Estados Unidos fizesse a opção e concretizasse um modelo de desenvolvimento que nos retirasse da esfera de influência do capital internacional.

No contexto do final dos anos 1960 e início dos anos 1970 se encontram novos exemplos da atuação do Estado e do governo agindo em prol dos interesses privados. Os programas de financiamento das instituições particulares é um deles. Estes desempenham o papel, dentre outros, de auxiliar a manutenção de alunos nestas instituições e facilitar a concorrência destas em um ambiente de disputa de mercado, característica que se tornou notável na política para a educação superior da última década, mas que guarda suas raízes na década de 1970. Alguns programas do governo desta época, por exemplo, apesar do discurso de contenção de gastos, permitiram que as universidades privadas se valessem de instrumentos privilegiados na manutenção e crescimento de suas atividades. O Programa Crédito Educativo (CREDUC), de agosto de 1975 é um exemplo desta política, e tinha como objetivo financiar as mensalidades de estudantes em estabelecimentos privados, deste modo, auxiliava na captação de discentes para estas instituições. (Anexo B).

Já no fim da década de 1960, mais especificamente em 31 de dezembro de 1968, o Governo Militar, mediante grande pressão pelo aumento do número de vagas nas universidades (Vahl, 1980, pág. 85), publica o Decreto-Lei nº 405, que versa sobre o incremento de matrículas em estabelecimentos de ensino superior, em 1969, de acordo com este decreto:

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, usando da atribuição que lhe confere o § 1º do artigo 2º do Ato Institucional nº 5,

DECRETA:

Art. 1º O número de vagas fixado em editais de concursos vestibulares para ingresso em cursos de ensino superior poderá ser aumentado mediante simples publicação em diário oficial ou jornal de grande circulação local, independentemente de qualquer prazo, se assim decidirem os órgãos deliberativos das respectivas unidades, tendo em vista as condições de estabelecimento e a completa utilização de sua capacidade.

Art. 3º O Governo Federal proporcionará auxílio financeiro aos estabelecimentos de ensino superior compreendidos nas áreas de saúde de tecnologia e de formação de professores de ensino médio que dêe carecerem para aumentar o número de vagas no primeiro ano de seus cursos.

Parágrafo único. O auxílio a que se refere êste artigo destinar-se-á apenas aos cursos em que a demanda seja superior à oferta de

vagas, dependendo seu recebimento de comprovação do efetivo aumento de matrículas.

Art. 4º Enquanto não fôr instalado o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o Ministério da Educação e Cultura constituirá comissão para fixar os auxílios que o Governo deva proporcionar, nos termos do artigo 3º deste Decreto-lei.

§ 2º As dotações destinadas, no Orçamento-Geral da União para 1969, a instituições de ensino superior não pertencentes ao sistema federal, somente poderão ser pagas como auxílios especificamente condicionados aos preceitos deste Decreto-lei.

§ 3º A ampliação de matrículas, inclusive em extensão de cursos será autorizada pelas próprias Universidades, comunicando sua resolução ao Ministério da Educação e Cultura, para os efeitos previstos no Decreto nº 63.342, de 1º de outubro de 1968.

§ 4º A entrega de qualquer auxílio decorrente da ampliação do número de vagas em estabelecimento isolados, ficará condicionada à aprovação do aumento de matrículas pelo Conselho Federal de Educação.

§ 7º A Comissão proporá as medidas financeiras destinadas ao atendimento dos encargos com aumento de matrículas de ensino superior. (BRASIL, 1968c, p. 1)

Há uma pressão de parte da sociedade civil, como já comentamos anteriormente, principalmente, da classe média preocupada com seu futuro financeiro e com seu *status social*, para conquistar um diploma universitário. Segundo Vahl (1980), o crescimento econômico brasileiro e a expansão da população colocam mais pressão sobre esta demanda e, apesar, de estarem previstos nos planos de desenvolvimento do governo (PND I e II), o incremento das vagas nas universidades federais não cumpriram sua meta de expansão nas medidas das necessidades da sociedade civil.

Por outro lado, também é verdadeiro afirmar que, havia uma classe empresarial intrinsecamente ligada às possibilidades de expansão do mercado da educação superior. E assim, somados os esforços dos agentes públicos e privados, dos membros do CFE, da comunidade científica, das universidades, dos empresários, e da própria sociedade civil em geral, o governo recorre à tática de financiamento das instituições particulares de ensino.

Constata-se, claramente, pela sequência das medidas adotadas, que o governo tentou a expansão das vagas no ensino superior sob diversas formas, partindo da rede federal e chegando à rede particular, com a proposição de medidas de ordem financeira para motivar a ampliação de matrículas e solucionar o grave problema com que se defrontava, após os movimentos estudantis de 1968.

Finalmente, constatando-se a impossibilidade humana, material e financeira de atender à explosão da demanda numérica da demanda, o

governo facilitou (SOUZA, 1974: 20) a criação de estabelecimentos isolados particulares de ensino superior, que constituíram uma verdadeira “válvula” através da qual os poderes públicos se livraram e ainda se livram de uma parte considerável de pressão da demanda.

Esgotadas as medidas sem, contudo, haver sido encontrada uma solução para o grave problema, decidiu o governo oferecer maior abertura para a iniciativa privada, com o objetivo de que esta ampliasse a capacidade de sua rede de IES já existente e, também, como forma de atrair maior número de interessados particulares para atuar no campo do ensino superior.

Esta abertura do governo para atrair e motivar a iniciativa privada foi representada pela maior facilidade oferecida, traduzida pelo menor rigor exigido por ocasião da aprovação dos pedidos de autorização para o funcionamento de novas IES particulares, por parte do governo federal. (VAHL, 1980, p. 80)

Há um encaixe interessante nestes aspectos da política educacional deste contexto. A política liberalista do CFE alimenta a abertura de novas IES particulares, ao passo que, a demanda por vagas e o crescimento econômico, exigiriam do governo um maior investimento no setor. Porém, alegando falta de recursos e/ou material humano e estrutura física, o governo passa a financiar as instituições particulares que logo se transformam na base do sistema do ensino superior brasileiro.

Não se trata de um acaso ou coincidência este “encaixe”, mas de uma política que visa e alimenta os investimentos da iniciativa privada e diminuem, pelo menos em primeira instância, as pressões sobre o governo.

Como argumenta Mascaro (2013), há uma conexão estrutural e funcional entre Estado capitalista, forma política do Estado, e políticas estatais, ainda que sob contradições e conflitualidades.

## **2.5 Dados e análises da expansão do ensino superior (1968-1978)**

A análise da legislação, dos programas, comissões e medidas tomadas pelo governo militar na década de 1960 até o início da década de 1970 e a citação e interpretação de pesquisadores e especialistas da área do ensino superior que organizamos até este ponto, nos leva a análise de que houve um processo de “mercadorização” da área do ensino superior no Brasil no contexto analisado.

Porém, a análise estatística, por meio de tabelas e gráficos, formará uma dimensão objetiva dos dados da expansão e do predomínio de uma ou outra conclusão sobre a realidade concreta da área neste contexto. Desta forma, os números auxiliam e corroboram determinado processo de argumentação e interpretação do quadro que foi analisado.

A tabela 2 e o gráfico 1 foram construídos com os dados relacionados à expansão do ensino superior e pela análise do modelo de instituições que promoveram esta expansão, se por meio de instituições universitárias ou pelas modalidades de estabelecimentos federados e isolados. As universidades são, preponderantemente, instituições públicas, federais e estaduais. E as instituições privadas se dividem em grupos de instituições, faculdades e cursos que se aglomeraram e formaram instituições federadas, ou seja, federações de faculdades e cursos isoladas ou são ainda, faculdades isoladas. Estas instituições são, preponderantemente, instituições privadas.

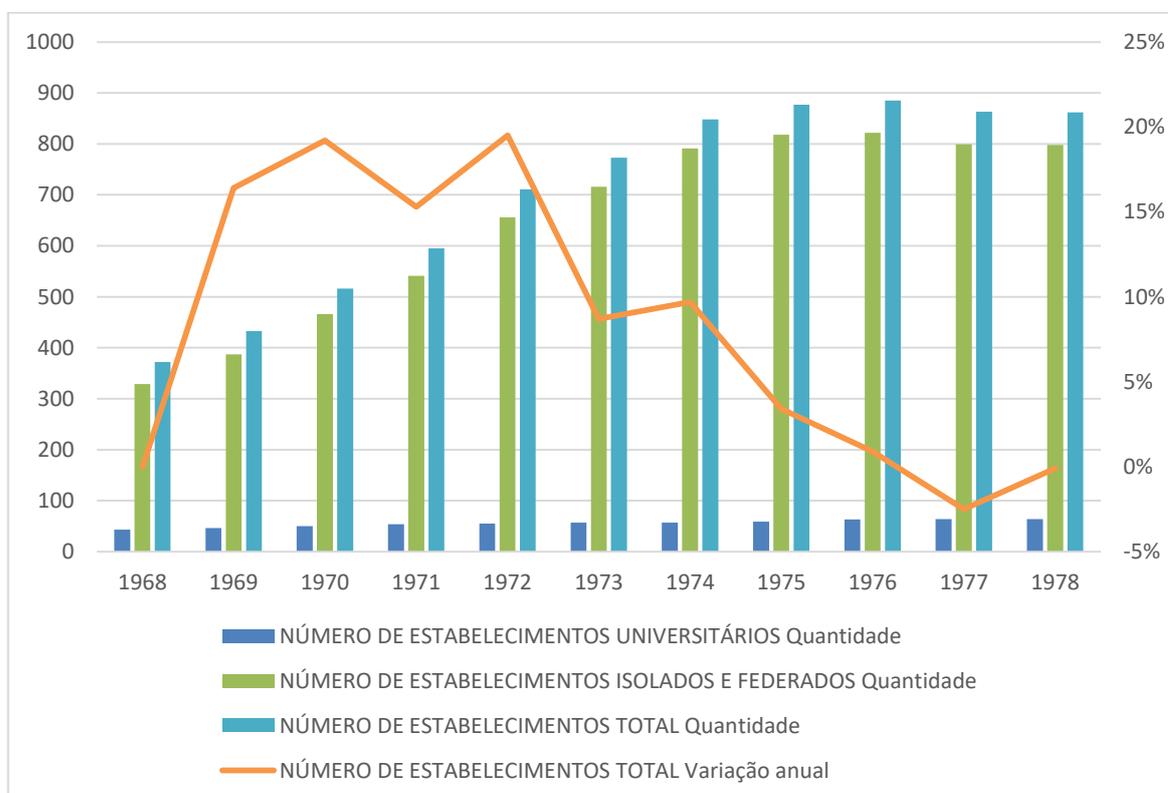
Serve para corroborar a tese de que, apesar do intuito do governo federal, pelo menos declarado, foram as instituições isoladas e federadas que perceberam a maior expansão e não as instituições universitárias. Porém, foi a atuação do CFE que incentivou esta expansão, ou seja, o próprio governo.

*Tabela 2: ensino superior – evolução do número de estabelecimentos 1968-1978 (universidades e instituições isoladas e federadas)*

ANOS	UNIVERSITÁRIOS		ISOLADOS E FEDERADOS		TOTAL	
	Quantidade	Varição anual	Quantidade	Varição anual	Quantidade	Varição anual
1968	43	-	329	-	372	-
1969	46	7%	387	17,60%	433	16,40%
1970	50	8,70%	466	20,40%	516	19,20%
1971	54	8%	541	16,10%	595	15,30%
1972	55	1,90%	656	21,30%	711	19,50%
1973	57	3,60%	716	9,10%	773	8,70%
1974	57	0%	791	10,50%	848	9,70%
1975	59	3,50%	818	3,40%	877	3,40%
1976	63	6,80%	822	0,50%	885	0,90%
1977	64	1,60%	799	-2,08%	863	-2,50%
1978	64	0%	798	-0,10%	862	-0,10%

Fonte: Formulação própria. Base nos dados de SEEC/MEC - Estatísticas da Educação Nacional 1960/71; CODEAC/DAU - Cadastro de estabelecimentos de Ensino superior – 1978

*Gráfico 1: ensino superior – evolução do número de estabelecimentos 1968-1978 (universidades e instituições isoladas e federadas)*



Fonte: Formulação própria. Base nos dados de SEEC/MEC - Estatísticas da Educação Nacional

1960/71; CODEAC/DAU - Cadastro de estabelecimentos de Ensino superior – 1978

Pelas análises dos dados se percebe que a diretriz de colocar as universidades como instituição principal para o modelo de ensino superior não foi efetiva para conter o avanço e preponderância das instituições isoladas e federações de faculdades isoladas na área. Já em 1968 havia 43 universidades para 329 instituições de outras espécies na área do ensino superior. E, em 1978, esta diferença aumentou para 64 universidades e 768 instituições não-universitárias, respectivamente. Assim, se percebe um crescimento de 142,55% de instituições não universitárias, enquanto as universidades obtiveram um crescimento de 48,83%. Estes dados se concretizam em plena ordem política que tinha como diretriz o processo inverso.

Também, a variação total no período é um dado da política educacional da época, ocorreu uma expansão considerável do número de instituições, principalmente, não-universitárias, mas se percebe o crescimento da área do ensino superior, processo que já havíamos antecipado. O total de instituições foi de 372 para 862, um crescimento de 131,72%. O gráfico 1 ainda apresenta a variação anual do número de instituições, em porcentagem, (legenda da linha em laranja) e nos mostra como a expansão do ensino superior se deu, preponderantemente, nos anos de 1968 a 1973, quando este processo percebe uma desaceleração e até uma queda da variação anual do número de instituições, de 1976 para 1977.

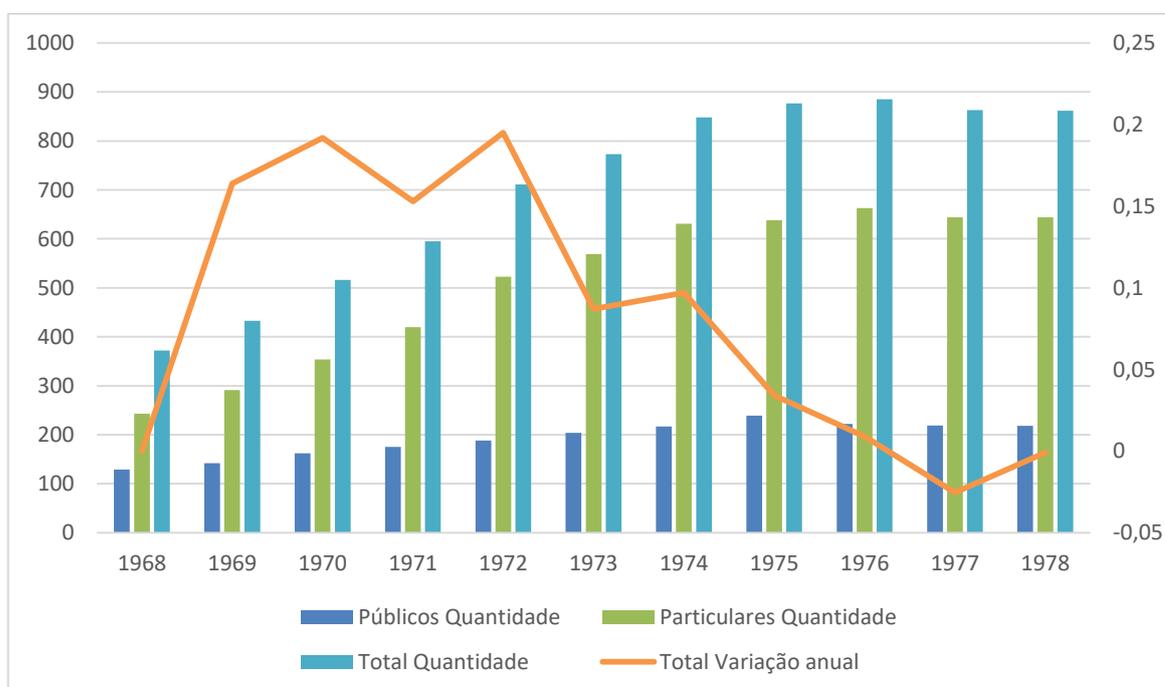
Ainda não apresentamos a análise da relação entre modalidades pública e privada, apresentamos estes dados abaixo:

*Tabela 3: Ensino superior – evolução do número de estabelecimentos públicos e particulares de 1968-1978*

Anos	Públicos		Particulares		Total	
	Quantidade	Varição anual	Quantidade	Varição anual	Quantidade	Varição anual
1968	129	-	243	-	372	-
1969	142	10,10%	291	19,80%	433	16,40%
1970	162	14,10%	354	21,70%	516	19,20%
1971	175	8%	420	18,60%	595	15,30%
1972	188	7,40%	523	24,50%	711	19,50%
1973	204	8,50%	569	8,80%	773	8,70%
1974	217	6,40%	631	10,90%	848	9,70%
1975	239	10,10%	638	1,10%	877	3,40%
1976	222	-7,10%	663	3,90%	885	0,90%
1977	219	-1,40%	644	-2,90%	863	-2,55%
1978	218	-0,50%	644	0%	862	-0,10%

Fonte: Formulação própria. Base nos dados de SEEC/MEC - Estatísticas da Educação Nacional 1960/71; CODEAC/DAU - Cadastro de estabelecimentos de Ensino superior – 1978

*Gráfico 2: Ensino superior – evolução do número de estabelecimentos públicos e particulares de 1968-1978*



Fonte: Formulação própria. Base nos dados de SEEC/MEC - Estatísticas da Educação Nacional 1960/71; CODEAC/DAU - Cadastro de estabelecimentos de Ensino superior - 1978

A relação público/privada, em termos da distribuição das instituições de ensino superior, é um indicativo significativo para a argumentação que estamos desenvolvendo. Pelos dados percebemos um avanço considerável das instituições particulares para o período de 1968 a 1978 e um avanço menos considerável das instituições públicas. Em termos de porcentagem a diferença é da seguinte ordem: crescimento das instituições públicas na ordem dos 68,99%, enquanto o crescimento das instituições privadas foi da ordem de 165,02%, no mesmo período considerado, em dez anos, de 1968 a 1978. Ou seja, a comparação do ritmo da expansão entre públicas e privadas é de 2,4 vezes maior a favor das instituições privadas. A legenda da linha em laranja, no gráfico 2, representa a mesma informação do gráfico 1, ou seja, a variação anual, do ritmo de crescimento das instituições de nível superior, de ano para ano.

Em números absolutos as instituições públicas somavam 129 em 1968 e passaram para 218 em 1978. Já as privadas foram de 243 para 644 instituições no mesmo período considerado, em dez anos, de 1968 a 1978. O crescimento mais acentuado do número de instituições, em ambos os casos, se concentrou nos anos de 1968 a até 1975. Após este período, conforme mostram os dados, o processo de expansão do ensino superior percebeu uma estagnação e até, em alguns anos, uma queda. Assim, podemos argumentar que do fim da década de 1960 a até meados de 1970, o processo de expansão de instituições de ensino superior foi expressivo, mas que este mesmo privilegiou a expansão das instituições privadas de ensino superior. Abaixo analisaremos esta expansão relacionada ao número de cursos criados no mesmo período considerado:

*Tabela 4: Evolução do número de cursos de nível superior no Brasil de 1968 a 1978*

Anos	Cursos	Variação anual
1968	1.712	-
1969	2.023	18,20%
1970	2.166	7,15
1971	2.620	21,00%
1972	3.124	19,20%
1973	3.216	2,90%
1974	3.374	4,90%
1975	3.602	6,80%
1976	3.744	3,90%
1977	3.804	1,60%
1978	3.900	2,50%

Fonte: Formulação própria. Base nos dados de SEEC/MEC - Estatísticas da Educação Nacional 1960/71; CODEAC/DAU - Cadastro de estabelecimentos de Ensino superior - 1978

O crescimento do número de cursos, neste mesmo período considerado, de 1968 a 1978, foi significativo, da ordem de 127,80%. A expansão e a evolução das vagas oferecidas no ensino superior perceberam, da mesma forma, grande crescimento. E o crescimento do número de alunos matriculados seguiu a mesma tendência apresentada.

A expansão relacionada ao incremento do número de cursos no período considerado de 1968-1978 é, portanto, um crescimento significativo. Porém, como enfatiza o *Relatório Anual: o ensino superior no Brasil 1974/1978* (Brasil, 1978), este crescimento se apoiou no aumento das instituições isoladas:

É interessante observar que em 1968 cada estabelecimento oferecia, em média, 4,6 cursos; em 1978 esse valor cai para 4,5 cursos por estabelecimento, um indício claro de que à expansão não correspondeu, de modo significativo, um direcionamento para a ampliação do leque de ofertas de ensino a nível de cada estabelecimento.

Confrontado esse indicador com os pressupostos legais de predominância do ensino superior em Universidades, verifica-se que a excepcionalidade do ensino em estabelecimentos isolados fortaleceu-se ainda mais no período. (BRASIL, 1978, p. 25)

O próprio relatório considera que uma das metas relativas ao planejamento que era o de priorizar as instituições universitárias em relação aos estabelecimentos isolados está prejudicado. Porém, não deixa claro que o motivo

deste prejuízo é o fato de que o próprio Conselho Federal de Educação (CFE) desempenhou uma política liberalista no mesmo período (KLEIN, 1992), como já foi analisado anteriormente. Ou seja, há uma contradição entre as diretrizes traçadas pelo Ministério da Educação e a execução das políticas educacionais de instituições do próprio Governo, como o CFE.

Os números do Relatório Anual de 1978 relativos à evolução do número de vagas oferecidas pelos estabelecimentos, apresentados na tabela 5 e no gráfico 3 a seguir, enfatizam a dimensão da expansão da década de 1970. O crescimento apresentado é da ordem de 357,58%.

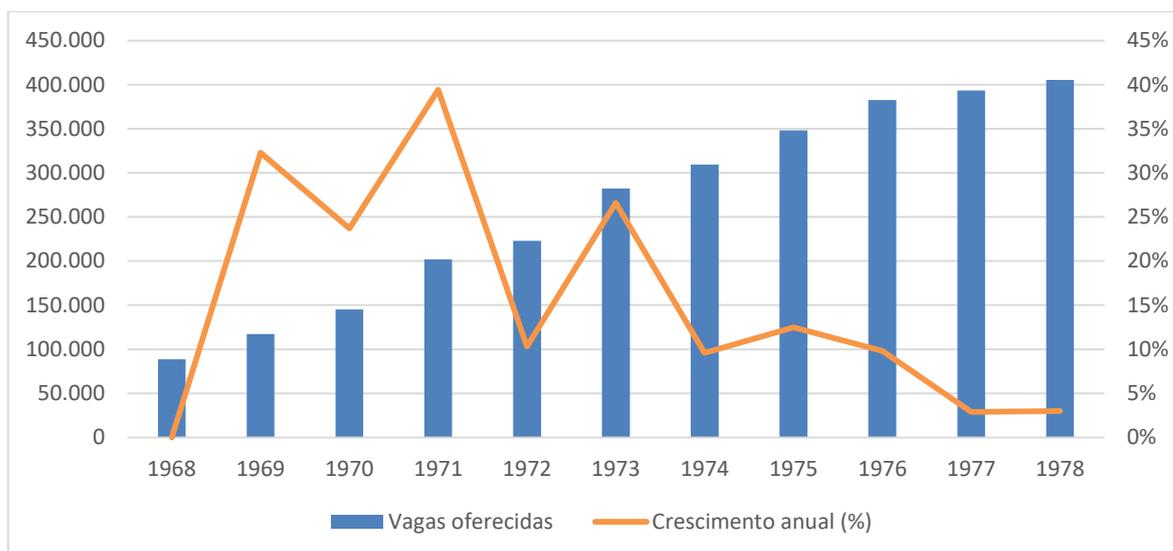
Apresentamos abaixo tabelas e gráficos que relacionam estes dados da expansão do ensino superior relacionando os números à participação discente. Conforme havíamos argumentado anteriormente há uma demanda crescente pelo acesso ao nível de ensino superior neste período considerado que guarda relações com o próprio crescimento econômico do país a época. Mas, as condições desta expansão privilegiando o ensino particular e as instituições isoladas e federadas, ou seja, não-universitárias já foi demonstrado.

*Tabela 5: Ensino superior - evolução do número de vagas oferecidas de 1968 a 1978*

Anos	Vagas oferecidas	Crescimento anual (%)
1968	88.588	-
1969	117.229	32,30%
1970	144.978	23,70%
1971	202.110	39,40%
1972	223.009	10,30%
1973	282.333	26,60%
1974	309.448	9,60%
1975	348.227	12,50%
1976	382.418	9,80%
1977	393.560	2,90%
1978	405.367	3,00%

Fonte: Formulação própria. Base nos dados de SEEC/MEC - Estatísticas da Educação Nacional 1960/71; CODEAC/DAU - Cadastro de estabelecimentos de Ensino superior – 1978

*Gráfico 3: Ensino superior - evolução do número de vagas oferecidas de 1968 a 1978*



Fonte: Formulação própria. Base nos dados de SEEC/MEC - Estatísticas da Educação Nacional 1960/71; CODEAC/DAU - Cadastro de estabelecimentos de Ensino superior - 1978

Havia 88.588 vagas oferecidas em cursos de nível superior no ano de 1968, conforme dados apresentados na tabela 5 e, em 1978, essas vagas subiram para 405.367. O gráfico 3 nos mostra que esta expansão se concentrou nos anos de 1968 a até 1975, aproximadamente, quando este processo de expansão sofreu tendência de diminuição de seu ritmo. O ano de 1971 foi o destaque na expansão considerada desta série, ano em que a expansão de um ano (1970) para outro (1971) a expansão relativa chegou a 39,40%. Há uma análise no Relatório do MEC de 1978 citado acima que elucida parte da questão da relação entre estabelecimentos públicos e universidades na participação no ensino superior da década de 1970, análise que compara os dados de 1973 a 1977 das universidades, dos estabelecimentos públicos de suas participações no total das vagas oferecidas no ensino superior.

*Tabela 6: Ensino superior - oferta de vagas segundo a natureza dos estabelecimentos de 1973 a 1977*

Ano	Total	Vagas oferecidas			
		Estabelecimentos universitários	%	Estabelecimentos públicos	%
1973	282.333	74.250	23,6	64.745	22,9
1974	309.448	103.206	33,4	93.352	30,2
1975	348.227	115.359	33,1	106.741	30,7
1976	382.418	119.553	31,3	106.117	27,7
1977	393.560	146.216	37,2	108.732	27,6

Fonte: Formulação própria. Base nos dados de SEEC/MEC - Estatísticas da Educação Nacional 1960/71; CODEAC/DAU - Cadastro de estabelecimentos de Ensino superior – 1978

Do total de vagas em 1973, 23,6% estavam dispostas em universidades e, destas 74.250 vagas em universidades, 64.745 vagas estavam dispostas em universidades públicas, ou seja, do total das vagas em universidades, 87,19% estavam em instituições públicas. Assim, o ensino superior, em universidades, era comandado pelas instituições públicas. Pelo fato já ilustrado de que as instituições privadas concentravam suas vagas em institutos e faculdades isolados.

Mas, em 1978 essa participação caiu para 23,6%. Ou seja, mesmo no setor onde o Estado deveria ser mais forte, em instituições universitárias, sendo que a maior parte do ensino público se concentrava neste tipo de instituição, houve perda de espaço para o setor privado.

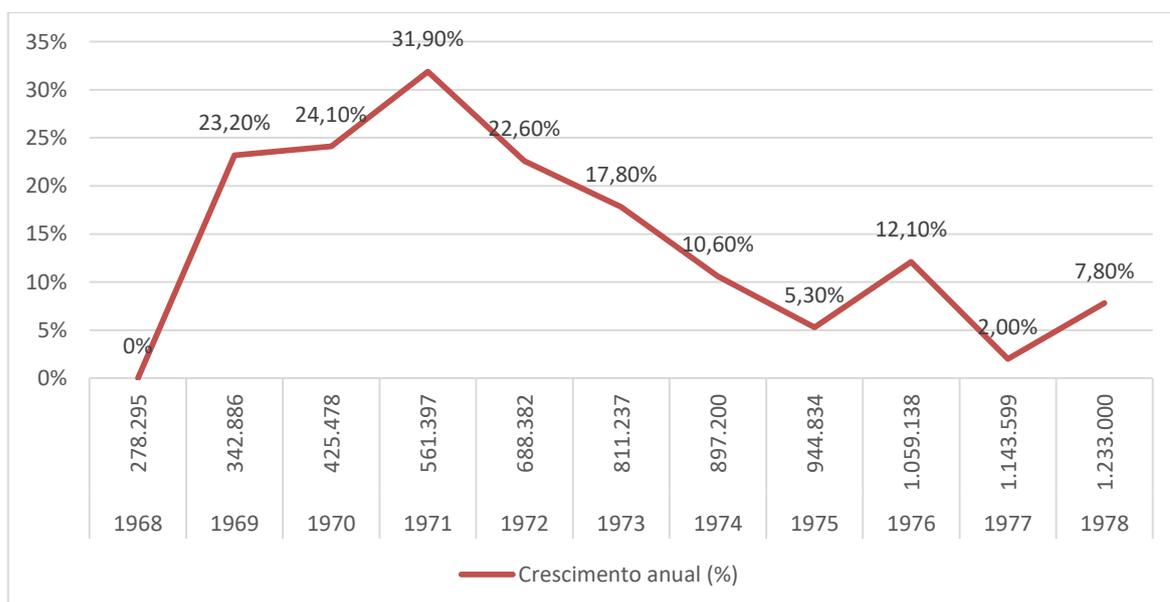
Apresentamos abaixo a evolução do número de discentes no período considerado de dez anos, de 1968 a 1978.

*Tabela 7: Ensino superior - evolução do número de alunos matriculados de 1968 a 1978*

ANOS	Número de alunos matriculados	Crescimento anual (%)
1968	278.295	-
1969	342.886	23,20%
1970	425.478	24,10%
1971	561.397	31,90%
1972	688.382	22,60%
1973	811.237	17,80%
1974	897.200	10,60%
1975	944.834	5,30%
1976	1.059.138	12,10%
1977	1.143.599	2,00%
1978	1.233.000	7,80%

Fonte: Formulação própria. Base nos dados de SEEC/MEC - Estatísticas da Educação Nacional 1960/71; CODEAC/DAU - Cadastro de estabelecimentos de Ensino superior – 1978

*Gráfico 4: Ensino superior - evolução do número de alunos matriculados de 1968 a 1978*



Fonte: Formulação própria. Base nos dados de SEEC/MEC - Estatísticas da Educação Nacional 1960/71; CODEAC/DAU - Cadastro de estabelecimentos de Ensino superior – 1978

O crescimento do número de alunos matriculados e de 1968 para 1978 é, também, considerável. A expansão nos quatro primeiros anos da série considerada, ou seja, de 1968 a 1971, é da ordem de 101,72%. A partir deste pico

de crescimento o ritmo do processo diminui, consideravelmente, em uma análise mais geral. No gráfico 4 percebemos o movimento de crescimento e decréscimo do processo que estamos analisando. De qualquer maneira, em todos os anos considerados da série de dez anos, apenas em três, em 1975, em 1977, e em 1978, o crescimento foi menor de dez por cento, e em quatro anos superou os 20%, exatamente de 1969 a 1972.

A tabela 8, a seguir, demonstra os números mais significativos para a análise que estabelecemos neste texto. Relaciona a quantidade relativa de matrículas no setor público e no setor privado em relação ao total de matrículas, tanto em números absolutos quanto relativos, e comprova a nítida perda de importância do setor público em relação ao privado.

Em 1968 o número absoluto de matrículas nas públicas era de 151.700 o que equivalia a 54,5% do total de matrículas. Em 1978 o número total de matrículas nas públicas era de 452.800 o que equivalia a 36,7% do total de matrículas. Diz o relatório do governo de 1978 sobre o ensino superior no Brasil, de maneira simplória: “O setor privado foi responsável pela maior parte dessa expansão: um crescimento de 516% no período 68/77, contra um crescimento, no mesmo período, de apenas 199% observado no setor público” (BRASIL, 1978, p. 34).

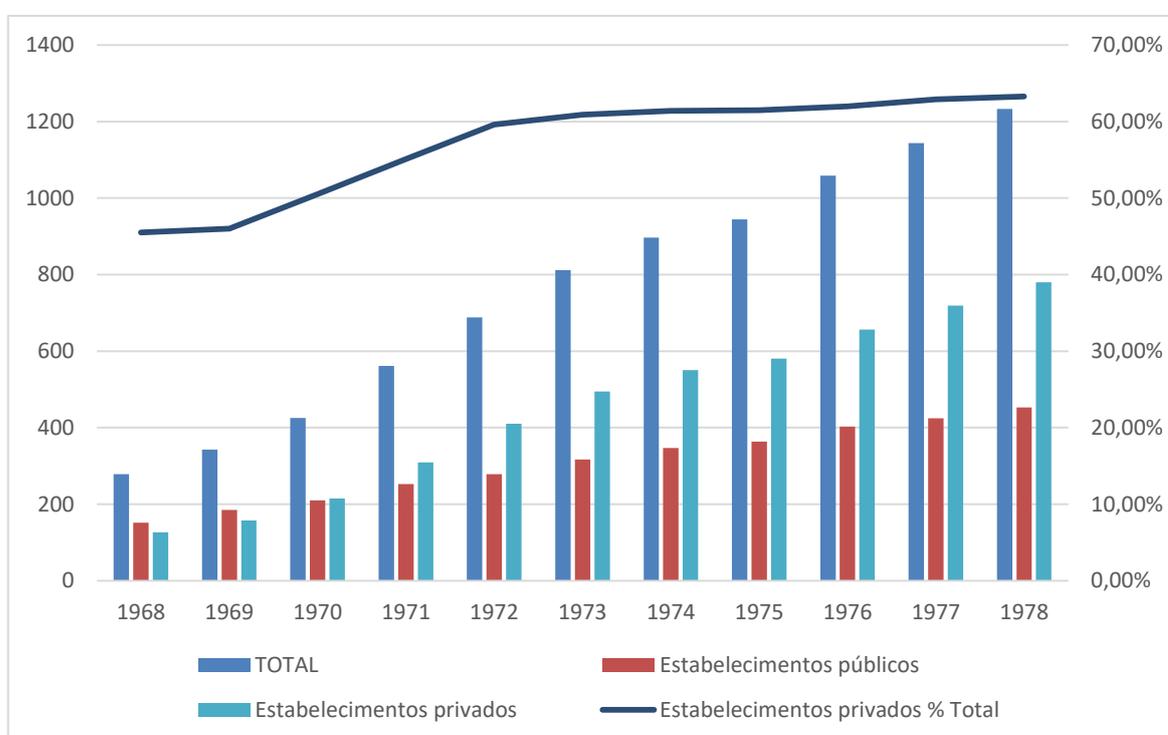
Em relação ao número total de matrículas percebemos uma expansão significativa na área do ensino superior. Esta expansão em porcentagem é da ordem de 343,04% em dez anos. Mas, podemos destacar também que o ensino superior público se destacava como o principal detentor de matrículas, em números absolutos, no ano de 1968 eram 151.700; e o setor privado detinha, em números absolutos, 126.600 matrículas. No ano de 1978 esta lógica se inverteu, consideravelmente, pois que o setor público detinha 452.800 matrículas, enquanto o setor privado aparecia com 780.200 matrículas. Ou seja, foi um período importante da sobrevalorização quantitativa da expansão do setor privado sobre o público na área do ensino superior.

*Tabela 8: Ensino superior – participação dos setores público e privado na matrícula global de 1968 a 1978 (quantidade absoluta, crescimento anual e porcentagem).*

ANOS	TOTAL	Estabelecimentos públicos (em 1.000)			Estabelecimentos privados (em 1.000)		
	(em mil)	Quantidade	Crescimento anual (%)	% Total	Quantidade	Crescimento anual (%)	% Total
1968	278,3	151,7	-	54,50%	126,6	-	45,50%
1969	342,9	185,1	22,00%	54,00%	157,8	24,60%	46,00%
1970	425,5	210	13,80%	49,50%	214,9	36,10%	50,50%
1971	561,4	252,3	19,80%	44,90%	309,1	43,90%	55,10%
1972	688,4	278,4	10,40%	40,40%	410	32,60%	59,60%
1973	811,4	317	13,95%	39,10%	494,2	20,65%	60,90%
1974	897,2	346,7	9,45%	38,60%	550,5	11,40%	61,40%
1975	944,8	363,9	5,00%	38,50%	580,9	5,50%	61,50%
1976	1.059,10	402,9	10,70%	38,00%	656,2	12,90%	62,00%
1977	1.143,60	424,6	5,35%	37,10%	719,1	9,60%	62,90%
1978	1.233,00	452,8	6,65%	36,70%	780,2	8,50%	63,30%

Fonte: Formulação própria. Base nos dados de SEEC/MEC - Estatísticas da Educação Nacional 1960/71; CODEAC/DAU - Cadastro de estabelecimentos de Ensino superior – 1978

*Gráfico 5: Ensino superior - evolução das matrículas totais: setores público e privado - 1968 a 1978 (1.000)*



Fonte: Formulação própria. Base nos dados de SEEC/MEC - Estatísticas da Educação Nacional 1960/71; CODEAC/DAU - Cadastro de estabelecimentos de Ensino superior – 1978

O gráfico 5 mostra a evolução das matrículas no ensino superior comparando as quantidades absolutas para os setores público e privado e ressaltando a expansão, em porcentagem, do setor privado. Demonstra a expansão significativa deste setor que passou de 45,50% das matrículas, em 1968, para 63,30% das matrículas em 1978. O ensino privado e as instituições desta categoria já se sobrepunham sobremaneira ao setor público no final da década de 1970.

Em outra análise relacionada ao número de concluintes do ensino superior, em números absolutos e, evidenciando a evolução dos setores público e privado, há uma significativa desigualdade nestes processos. A porcentagem de concluintes em relação ao total, em 1968, no setor privado, equivalia 45,90%, em 1978, esse percentual subiu para 65,20%. Assim, em termos percentuais o número de concluintes no setor privado cresceu, em dez anos, 646,93%, enquanto que, o número de concluintes no setor público avançou 238,69%, no mesmo período, cálculos estabelecidos com a análise dos números da tabela 9.

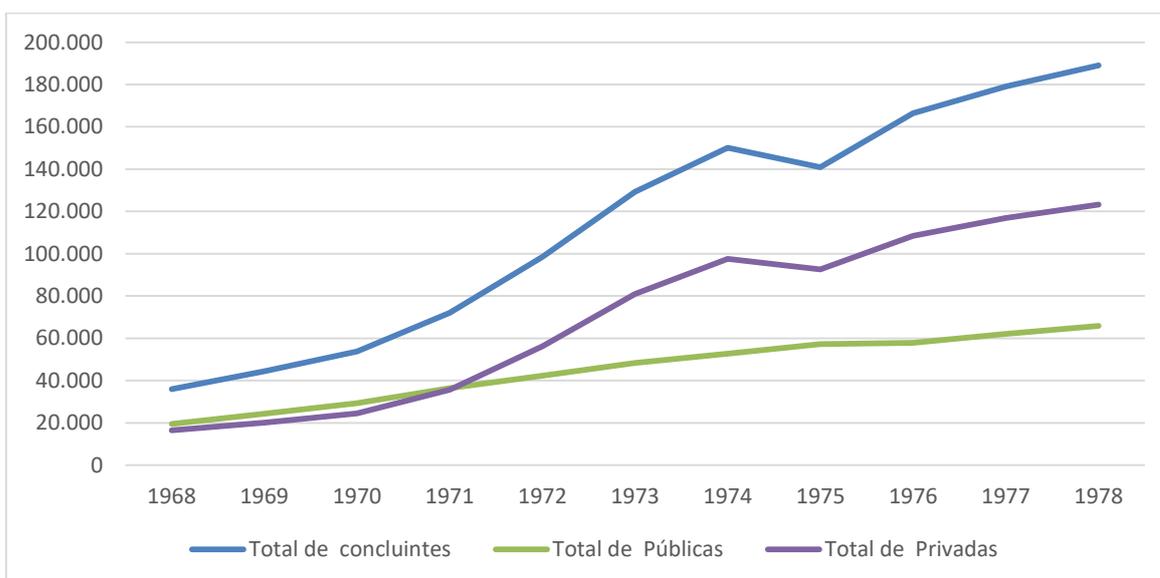
*Tabela 9: Ensino superior – participação dos setores público e privado no total de concluintes de 1968 a 1978*

ANOS	Total de		Crescimento		Porcentagem		Crescimento		Porcentagem	
	concluintes	Públicas	anual	do total	Privadas	anual	do total			
1968	35.946	19.456	-	54,10%	16.490	-	45,90%			
1969	44.355	24.287	24,80%	54,80%	20.068	21,70%	45,20%			
1970	53.771	29.316	20,70%	54,50%	24.455	21,90%	45,50%			
1971	72.082	36.375	24,10%	50,50%	35.707	46,00%	49,50%			
1972	98.414	42.305	16,30%	43,00%	56.109	57,10%	57,00%			
1973	129.289	48.330	14,20%	37,40%	80.959	44,30%	62,60%			
1974	150.178	52.646	8,90%	35,10%	97.532	20,50%	64,90%			
1975	140.867	57.230	8,70%	40,60%	92.637	-5,00%	59,40%			
1976	166.372	57.907	1,20%	34,80%	108.465	17,10%	65,20%			
1977	179.040	62.108	7,30%	34,70%	116.932	7,80%	65,30%			
1978	189.066	65.896	6,10%	34,80%	123.170	5,30%	65,20%			

Fonte: Formulação própria. Base nos dados de SEEC/MEC - Estatísticas da Educação Nacional 1960/71; CODEAC/DAU - Cadastro de estabelecimentos de Ensino superior – 1978

Em números absolutos, o total de concluintes foi de 35.946 para 189.066, um crescimento de 425,97%. Porém, enquanto no setor público este total de concluintes aumentou de 19.456 para 65.896, no setor privado este aumento foi de 16.490 para 123.170, os dois avanços considerando o período de dez anos, de 1968 para 1978. Com isso, o setor público que detinha o maior número de concluintes em 1968 passou a ter, praticamente, a metade de concluintes em relação ao setor privado, em 1978. Houve uma inversão significativa na participação dos setores público e privado, em favor das instituições privadas, nestes dez anos considerados. O gráfico 6 elucida visualmente esta inversão.

*Gráfico 6: Total de concluintes do ensino superior: instituições públicas e privadas 1968-1978*



Fonte: Formulação própria. Base nos dados de SEEC/MEC - Estatísticas da Educação Nacional 1960/71; CODEAC/DAU - Cadastro de estabelecimentos de Ensino superior – 1978

Por um outro lado, e de maneira significativa, um estudo do pessoal docente, em relação à expansão do ensino superior da década de 1970 e a relação entre as instituições públicas e o sistema privado de ensino superior, relativas à contratação e qualificação do corpo docente no ensino superior, os números são expressivos a favor do sistema público, tanto em relação ao número total de docentes quanto à qualificação deste pessoal.

Esta informação corrobora a análise de que o setor público se empenha de maneira significativa para atender os pré-requisitos de uma expansão universitária mais organizada e preocupada com a qualidade de ensino, pesquisa e produção tecnológica e científica do país, enquanto que o setor privado se preocupa, com a expansão de sua rede, mais relacionada ao aumento da demanda por ensino superior, ou seja, na questão da reserva de mercado e, sobretudo, da busca pela lucratividade.

Mesmo que a universidade pública esteja preocupada e direcionada, em seu processo de expansão e reorganização, com o modelo privatista ou “mercadorizado” de ensino superior. Ou seja, a pesquisa científica e o desenvolvimento tecnológico, além da formação de pesquisadores e mão-de-obra, assumem um caráter privatista e as pesquisas e a ciência que, potencialmente, agregam valor ao capital ou propiciam a extração da mais-valia.

De certa maneira, o modelo de expansão do setor privado necessita e demanda menores investimentos, pois que se apoia em instituições isoladas e em estabelecimentos que oferecem à instrução para o mercado de trabalho, ou seja, mais voltada à formação para o ensino superior como se fosse uma continuação e/ou complementação da formação técnica, porém, menos preocupada com a formação de cientistas e pesquisadores, onde a estrutura física e humana das instituições deixa a desejar quando comparadas às instituições públicas, de maneira geral.

O modelo de expansão do setor público está apoiado em instituições de ensino superior (institutos e universidades - IFES) onde há uma tentativa, e maior possibilidade, de aliança entre ensino-pesquisa-extensão e nas quais o corpo docente é melhor qualificado na média, segundo mostram os dados. O setor público trabalha mais no regime de dedicação exclusiva e tempo integral (TI); portanto, e pelo fato, de contratarem professores/pesquisadores e desenvolverem atividades de pesquisa e produção científica, são necessários maiores investimentos nestas instituições. Inclusive, há de se destacar, que foi/era um dos parâmetros da expansão planejada pelo Governo, e pela comunidade acadêmica, a de formação de centros de excelência nas IFES.

São ainda os estabelecimentos públicos e universitários os que mantêm o maior percentual de docentes em regime de tempo integral — em ambos os casos retendo, nos anos próximos, mais de 50% do pessoal docente contratado. Do total de docentes em regime de tempo integral de trabalho, os estabelecimentos públicos e universitários detêm mais de 80%. Nos últimos anos da série (a partir de 1974) o número de docentes em regime de tempo integral tem crescido à taxa média de 24% ao ano. (BRASIL, 1978, p. 47)

A precarização do trabalho, processo que opera nas relações de trabalho de forma a reconstituir e a reproduzir a lógica na qual as empresas buscam a redução dos custos do trabalho e, portanto, a redução de direitos trabalhistas. Assim, a partir da crise do capital, na década de 1970, e da adoção de um regime de acumulação flexível (possibilidades de flexibilização das regras trabalhistas e dos contratos de trabalho), as regras e instituições do fordismo dão lugar a desestruturação do mundo do trabalho como formulado na segunda revolução industrial, os movimentos trabalhistas, operários e sindicais, perdem importância frente à lógica neoliberal.

Para a área do ensino superior, esta característica do novo modelo de acumulação flexível, que no Brasil se intensifica na década de 1990, já aparece nos modelos de contratação que as instituições privadas usam para selecionar e contratar seus docentes. O regime “aulista” ou “horista”, no qual se ganha por hora-aula, por exemplo, é o mais difundido por estas instituições. Os docentes não são contratados em regime de tempo integral e com dedicação exclusiva, pelo fato de que estas instituições não demandam, dos docentes em tempo integral, pois que, suas principais funções nas instituições estão relacionadas à docência, já que estas entidades privadas não se destacam e não se preocupam com a área de pesquisa.

Segundo Antunes (2009) as novas formas de desestruturação do mundo do trabalho é decorrência desta crise, porém, a tentativa de reorganização do sistema operado pela busca desenfreada e sobrevalorizada das taxas de lucro incorrem na adesão ao regime de acumulação flexível, ao pós-modernismo e ao individualismo societal.

Fundamentalmente, essa forma de produção flexibilizada busca a adesão de fundo por parte dos trabalhadores, que devem assumir o projeto do capital. Procura-se uma forma daquilo que chamei de *envolvimento manipulatório* levado ao limite (Antunes, 1995), em que o capital busca o consentimento e a adesão dos trabalhadores, no interior das empresas, para viabilizar um projeto que é aquele desenhado e concebido segundo seus fundamentos exclusivos. Trata-se de uma forma de *alienação* ou *estranhamento* (*Entfremdung*) que, diferenciam-se do despotismo fordista, leva a uma interiorização ainda mais profunda do ideário do capital, avançando no processo de expropriação *savoir-faire* do trabalho.

Quais são as consequências mais importantes dessas transformações no processo de produção e de que forma elas afetam o mundo do trabalho? Menciono, de modo indicativo, as mais importantes:

- 1) Diminuição do operariado manual, fabril, concentrado, típico do fordismo e da fase de expansão daquilo que se chamou de regulação social-democrática (Beynon, 1995; Fumagalli, 1996);
- 2) Aumento acentuado das inúmeras formas de *subproletarização* ou *precarização do trabalho*, decorrentes da expansão do trabalho parcial, temporário, subcontratado, terceirizado, e que tem se intensificado em escala mundial, tanto nos países do Terceiro Mundo, como também nos países centrais (Bihl, 1991; Antunes, 1995; Beynon, 1995). (ANTUNES, 2009, p. 188)

Segundo Giovanni Alves este processo de precarização do trabalho tem raízes no contexto pós-Guerra e passa por um arcabouço de medidas que colocam em xeque a própria estrutura do trabalho enquanto que representação social, ou seja, a “perda da razão social do trabalho”. Com esta reorganização, as medidas de flexibilização do trabalho, traz a perda dos direitos trabalhistas e as novas modalidades de trabalho e formas contratação “precarizadas”.

A literatura sociológica que discute as metamorfoses do mundo do trabalho tem tratado a precarização do trabalho como sendo o movimento de desconstrução da relação salarial constituída no período histórico do capitalismo do pós-guerra. Assim, ela teria um sentido objetivo de perda da razão social do trabalho por conta de mudanças na ordem salarial que implicariam na perda (ou corrosão) de direitos do trabalho. Nesse caso, a precarização do trabalho seria entendida como o desmonte de formas reguladas de exploração da força de trabalho como mercadoria. A vigência do novo capitalismo flexível, com o surgimento de novas modalidades de contratação salarial, desregulação da jornada de trabalho e instauração de novos modos da remuneração flexível, seriam consideradas formas de precarização da força de trabalho.

[...] Deste modo, a precarização do trabalho que ocorre hoje, sob o capitalismo global, seria não apenas “precarização do trabalho” no sentido de precarização da mera força de trabalho como mercadoria; mas seria também, “precarização do homem que trabalha”, no sentido de desefetivação do homem como ser genérico. O que significa que o novo metabolismo social do trabalho implica não apenas tratar de novas

formas de consumo da força de trabalho como mercadoria, mas sim, novos modos de (des)constituição do ser genérico do homem. A nova redefinição categorial do conceito de precarização do trabalho contribuirá para expor novas dimensões das metamorfoses sociais do mundo do trabalho, salientando, nesse caso, a dimensão da barbárie social contida no processo de precarização do trabalho nas condições da crise estrutural do capital. (ALVES, 2010, p. 1-2)

No contexto que analisamos, percebemos para a área do ensino superior, as consequências deste processo. Para nossa análise, a Reforma da Ensino Superior do ano de 1968, e seus subseqüentes mecanismos, inauguram uma determinada modalidade de administração e interesse articulados ao capital para a área em estudo.

Na atualidade, com a efetivação da mercadorização da área, percebemos as modalidades de “trabalho precarizado”, que se iniciaram no contexto da ditadura militar, em suas formas sobrevalorizadas e concretizadas: ensino à distância e tutorias, professores horistas e subcontratados, contratação por meio de pessoa jurídica, e a superexploração do trabalho docente nas universidades públicas, nas quais os índices de produtividade são medidos quantitativamente (artigos publicados, dissertações e teses orientados), e nas quais os docentes são levados a assumir funções administrativas, para o bom andamento dos departamentos e universidades.

Assim, há de se considerar também que a expansão no setor privado, que se aproveita da lacuna gerada pelo excesso de demanda, das décadas de 1960 e 1970, por ensino superior e pela política educacional para o setor público, que não acompanha esta demanda, gera uma precarização do trabalho docente, quando contrata professores em regime de tempo parcial e horistas e diminui a qualidade da educação oferecida quando contrata docentes menos qualificados e quando a preocupação com algum desenvolvimento da pesquisa é secundário senão terciário nestas instituições, salvo algumas exceções e experiências. Apresentamos os dados do corpo docente de parte da década de 1970:

*Tabela 10: Ensino superior – distribuição do pessoal docente segundo a natureza do estabelecimento de 1972 a 1977*

Anos	Total	Estabelecimentos públicos		Estabelecimentos privados		Estabelecimentos Universitários	
		Q	%	Q	%	Q	%
		1972	58.278	32.438	55,70	25.840	44,30
1973	67.924	37.100	54,60	30.824	45,40	39.318	57,9
1974	75.931	40.974	54,00	34.957	46,00	42.923	56,5
1975	83.497	47.124	56,40	36.373	43,60	50.917	61
1976	88.618	48.625	54,90	39.993	45,10	48.414	54,6
1977	94.463	50.206	53,20	44.257	46,80	55.303	58,5

Fonte: Formulação própria. CODEAC/DAU – Relatório anual dos estabelecimentos de ensino superior – 1978.

*Tabela 11: Ensino superior – distribuição do corpo docente segundo nível de formação pós-graduada de 1972 a 1977 e estabelecimentos*

Anos	Total (mestres e doutores) Q	Estabelecimentos públicos Q	Estabelecimentos privados Q	Percentual nos públicos %	Estabelecimentos universitários Q
1972	8.742	5.795	2.947	66,28%	5.271
1973	11.714	7.820	3.894	66,75%	7.600
1974	15.712	10.160	5.552	66,96%	10.002
1975	19.620	14.102	5.518	71,87%	13.915
1976	20.703	14.388	6.365	68,11%	14.680
1977	22.832	15.523	7.309	67,98%	16.048

Fonte: Formulação própria. CODEAC/DAU – Relatório anual dos estabelecimentos de ensino superior – 1978.

Mesmo com a grande e acelerada expansão do setor privado, em termos de número de matrículas e concluintes, foi no setor público que o número de docentes se manteve acima dos 50% em todo o período considerado. Em 1972 a porcentagem de docentes no ensino público era de 55,7%, em relação ao total de

docentes; e em 1977 era 53,2%, ou seja, uma manutenção relativa do quadro de pessoal docente neste setor.

Do total de professores em 1977 (94.463 docentes), 22.832 eram mestres ou doutores e 15.832 trabalhavam no setor público, uma porcentagem de 68% de pós-graduados nas instituições públicas. Houve um aumento considerável na contratação em regime de tempo integral, segundo o relatório anual de estabelecimentos de ensino superior de 1968, de 17,4%, em 1972, para 27,6%, em 1977, e a contratação nesta modalidade estava concentrada no setor público, como já foi apontado acima.

De 1972 quando o número total de docentes nas instituições públicas era de 32.438 e destes 5.795 eram pós-graduados, um percentual de 17,86%, para 1977, quando do total de 50.206 docentes em instituições públicas, 15.523 era pós-graduados, um percentual de 30,91%, houve uma expansão relativa significativa na participação de pós-graduados como docentes, nas instituições públicas. Estes ainda somavam, em 1977, 68% dos docentes pós-graduados de todas as instituições de ensino superior, ou seja, nas instituições privadas este índice era de 32%.

Estes dados evidenciam, em um primeiro momento, a qualificação do corpo docente nas instituições públicas, somada ao fato de que o governo se esforçava por estabelecer um plano de carreira, nestas instituições, que privilegiava a contratação em dedicação exclusiva, característica que tende a privilegiar as funções docentes e, por conseguinte, a formação discente. Para alguns estudiosos da área da política educacional, como Cunha (1988) e Schwartzmann (2001) existia, de certa forma, uma contradição neste aspecto de valorização do corpo docente durante o período do regime militar. Porém, estes concordam que houve o movimento neste sentido, e que este pode ser uma das características da influência da comunidade de pesquisa nas universidades.

As pesquisas históricas evidenciam que foi o regime militar que, em aparente contradição, elegeu como prioridade a formação do pesquisador e docente no contexto universitário. Cunha (1998) chama atenção para as alianças tácitas ocorridas entre militares e academia na definição das políticas de modernização e de financiamento das instituições brasileiras de ensino superior nos anos de 1970. Germano (1993) enfatiza que estava entre os planos do regime militar o

desenvolvimento de projetos tecnológicos de grande porte. Schwartzman (2001), por sua vez, lembra que, ao lado da sua face autoritária, o regime militar abria novos espaços para a ciência, a tecnologia e a educação superior, o que conduziu os intelectuais e cientistas da esquerda a uma coexistência conflituosa com os militares da direita. Ambos compartilhavam as crenças no nacionalismo e nos poderes da ciência e da tecnologia. No entanto, divergiam quanto às estratégias políticas para atingi-las. Balbachevsky (2005) considera que a iniciativa do regime militar de implantação da pós-graduação brasileira reflete não só uma percepção das potencialidades estratégicas desta alternativa avançada de formação, como, também, uma alternativa doméstica e barata de qualificação dos professores das universidades federais que, naquele momento, experimentavam forte expansão. (HOSTINS, 2006, p. 134)

A política de valorização e qualificação do quadro docente no setor público, que teve início com o Relatório Sucupira de 1965 (Parecer 977/65 do CFE) e que originou o I Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPG) de 1975, elaborado pelo MEC, e com a participação de membros do Conselho Nacional de Pós-Graduação, da CAPES, do CNPq, do Finep/FNDCT e do FUNTEC/BNDE, deram resultado positivo, como corroboram os dados. Houve qualificação da mão-de-obra e melhorias no plano de carreira com o aumento das contratações em regime de tempo integral (TI) e dedicação exclusiva.

O I PNPG (1975-1979), articulado ao I Plano Nacional de Desenvolvimento, tinha como diretrizes: institucionalizar o sistema, consolidando-o como atividade regular no âmbito das universidades e garantindo-lhe financiamento estável; elevar os padrões de desempenho e racionalizar a utilização de recursos; planejar a sua expansão tendo em vista uma estrutura mais equilibrada entre áreas e regiões. Entre os principais destaques dessa política situam-se: capacitação dos docentes das universidades; integração da pós-graduação ao sistema universitário; valorização das ciências básicas e a necessidade de se evitar disparidades regionais. (HOSTINS, 2006, p. 137)

Porém, se o setor público passou pelo processo de formação de centros de excelência como previsto, a grande expansão de vagas se concentrou no setor privado, no qual as condições de trabalho para a categoria docente são mais precarizadas e instáveis, e no qual o incentivo à pesquisa e à produção científica são consideravelmente aquém em relação ao setor público.

Assim, poderíamos destacar o período da política científica, tecnológica e para o ensino superior neste contexto, como um período contraditório, mas não surpreendente. Pois, como já argumentamos, há a ideologia, o discurso e a

concretude, os interesses, o jogo político, as cenas nacional e internacional, dentre outros aspectos relevantes, atuando como pano de fundo para a realização das políticas públicas e para a condução do governo e do Estado nacionais.

A soberania nacional e o desenvolvimento autônomo não foram os parâmetros privilegiados para o ensino superior e a pesquisa. A USAID, missão dos Estados Unidos para o auxílio e fomento ao desenvolvimento de países subdesenvolvidos, mas que atuava a partir dos padrões estabelecidos pelos EUA, foram determinantes na política educacional e científica brasileiras da época.

O setor de ensino superior privado ganhou grande relevância e expansão de instituições, além de assumir o domínio da área, em termos numéricos, com o financiamento do Estado e os programas de auxílio para a manutenção de seus alunos.

A mercadorização do setor é uma das marcas do governo militar. A política liberalista do Conselho Federal de Educação, que distribuiu credenciais às instituições privadas de ensino superior, é uma das causas deste processo. Mais tardiamente, o próprio MEC teve de rever esta política pois que esta, resultou em colocar em funcionamento escolas superiores que não apresentavam condições para tal, nem de infraestrutura, nem acadêmicas.

Por fim, o sistema federal e público de educação superior que, em primeiro momento, até foi beneficiado pela política educacional do governo, pelo menos em termos de financiamento, se viu em segundo momento, sem sua autonomia e tendo que brigar por recursos para sua manutenção. Assim, a heteronomia e a dependência para com o governo se tornaram condições ao seu próprio funcionamento, condições que diminuíram a capacidade acadêmica e científica das próprias universidades.

## 2.6 Das consequências da política educacional na ditadura

Demonstramos, até esta parte do texto desenvolvido, que as partes envolvidas na (re)construção, na reforma e na expansão da área do ensino superior no Brasil, ao longo desta fase das décadas de 1960 e 1970, tiveram um papel preponderante em um processo de transformação da maneira como esta área foi tratada e considerada a partir deste contexto.

Considerando, apesar deste argumento, que o modelo de universidade e como esta se estruturou, a partir deste contexto, já estava em transformação, ou já havia a ideia de sua transformação, desde a década de 1940, como comenta Minto (2014, p.254), professores, pesquisadores e cientistas, já vislumbravam a universidade brasileira aos moldes da universidade estadunidense. Porém, consideramos que a virada institucional de expressão se deu com as reformas e programas da década de 1960. Minto (2014) comenta desta forma os resultados das reformas da época:

Junto com as “reformas modernizantes” das IES públicas, a privatização foi a peça-chave da resposta conservadora que a burguesia brasileira impôs a todas as classes. A observação histórica desse momento do processo exige a não fragmentação das reformas, como se elas pudessem ser dissociadas em “reformas positivas” e “reformas negativas”. Dicotomia esta que também é indicada por Martins (2009) [...]

Estreitamente vinculada com as reformas das IES públicas, a privatização do ensino não pode, portanto, ser pensada como uma mera consequência, ou ‘resultado negativo’, da implantação da lógica “racionalizante” e tecnocrática sobre o conjunto das IES estatais. Se é fato que, em grande medida, essa lógica pretendia reduzir os custos do funcionamento do ensino de nível superior, promovendo a contenção de recursos e, com ela, a retração relativa do ensino estatal, também é verdade que a política educacional que fomentou tal setor não deixou de prestar serviços ao setor privado. Essa relação não é apenas “residual”, isto é, não se deve apenas à não capacidade de atendimento das IES estatais ou, ainda, à falta de recursos para a educação. Tratou-se de política deliberada, com a participação ativa e decisiva do Estado brasileiro para a sua concretização. Seu resultado, o reforço de um sistema fragmentado, diferenciado, e cada vez mais hierarquizado, é crucial para entender as peculiaridades da educação superior no país. (MINTO, 2014, p. 256-257)

Além, das questões levantadas por Minto (2014), que enfatizam as reformas programadas pelo Estado e pela burguesia, portanto, como uma série

de medidas deliberadas, programadas, neste sentido, e que, nos auxiliam na compreensão do modelo de ensino superior implantado no país, não como uma consequência 'residual' mas intencional, argumentamos também que, nas transformações institucionais que estas reformas trouxeram para lógica e para o modelo de universidade, estão muito menos configuradas na simples relação público/privado, em seus termos quantitativos mas, em como as nuances desta relação vai perdendo espaço em um ambiente cada vez mais inter-relacionado intencionalmente para que público e privado passem a operar dentro de uma mesma lógica e razão. A própria lógica do mercado.

Assim, como uma área significativa para o sistema de produção de valor e para o sistema de reprodução das relações (sociais) capitalistas e, mais superficialmente, como mercado educacional a ser explorado a partir de uma lógica privatista que garantiria lucros e dividendos às instituições que dela pudessem se aproveitar a partir de seu processo de expansão, percebemos duas lógicas neste processo.

Em um primeiro momento, o processo nos leva a considerar que o governo está interessado, ou está em apoio, a um ensino superior baseado em um modelo de educação ofertado por instituições particulares substituindo a necessidade de grandes investimentos do Governo Federal na área. E, por meio desta tática, garantindo a formação de mão-de-obra qualificada, ou certificada ao menos, por estas instituições privadas que ainda teriam como possibilidade a obtenção de lucros em suas atividades relacionadas a oferta de ensino superior (de baixa qualidade).

Porém mantendo, de acordo com as aspirações de grupos políticos engajados na produção de ciência e tecnologia no Brasil, algumas universidades federais de excelência. Assim, apoiando por meio de fundos de financiamento como a FINEP e o FNDTC a formação de pesquisadores e a produção de ciência nestas instituições. O grupo, aqui nomeado, "comunidade de pesquisa" seria contemplado por esta "política de incentivos".

Mas, existe uma outra possibilidade (interessante) que é destacarmos que, a forma como se deu a reforma e expansão do ensino superior a partir do "projeto educacional" desenvolvido pela Ditadura, teve como consequência trazer

uma nova lógica institucional para as universidades públicas, apoiada no que convencionamos chamar de política ou lógica tecnocrática e, ainda, em uma razão instrumental que mudaria a cultura institucional das próprias instituições para as décadas seguintes.

Ou seja, o que está mais submerso (está em sua parte ideológica, aquela que busca se “autocamuflar” e, ainda, que busca se retratar como uma mudança de ordem natural e necessária) na reforma do ensino superior que estudamos, é o fato de que as instituições públicas passam a ser tratadas, de maneira direta, apesar dos eufemismos utilizados nos programas e legislações promulgados à época, como instituições que são e devem ser inseridas no processo direto de produção de valor.

A privatização, “mercadorização” ou empresariamento mais intensos não se mostram na virada numérica que ocorre entre as instituições públicas e privadas, entre quais instituições ofertam maior número de vagas ou formam mais discentes. A privatização está aí configurada em sua face menos estrutural e mais superficial.

Mas, a transformação institucional de universidades públicas estatais em órgãos produtores e reprodutores do capital por meio de políticas científicas e tecnológicas, necessariamente ligadas a lógica de mercado. As universidades fundadas com fundações de apoio institucional, que são dirigidas por membros das classes industriais e que buscam financiamento em projetos que possam desenvolver tecnologias para as indústrias e para o mercado, como a UFSCar, são a face estrutural da própria reforma universitária.

A universidade humboldtiana, aquela caracterizada como instituição preocupada com a formação científica, artística, completa e universal, a universidade iluminista, em seu caráter filosófico e acadêmico, foi substituída pela universidade da razão instrumental. Ironicamente, característica também do Iluminismo, mas em sua versão mais moderna e intencionalmente voltada à lógica de reprodução do capital - a razão instrumentalizada. Habermas (2011) inter-relaciona este último conceito ao progresso da técnica e da ciência:

Max Weber introduziu o conceito de “racionalidade” para designar a forma da atividade econômica capitalista, das relações do direito privado burguês e da dominação burocrática. Racionalização significa ali antes de tudo a expansão dos âmbitos sociais submetidos aos critérios de decisão racional. Isso corresponde a industrialização do trabalho social, tendo por consequência a penetração dos critérios da ação instrumental em outros âmbitos da vida (como a urbanização dos modos de vida, a transformação técnica das trocas e da comunicação). Em todos esses casos, trata-se da perpetração do tipo de ação que pode ser descrita nos termos de uma ação racional com respeito a fins [*Zweckrationales Handeln*]: no primeiro caso, ela se refere à organização dos meios existentes e, no segundo, à escolha entre alternativas. O planejamento, enfim, pode ser compreendido como uma ação racional com respeito a fins de segundo grau: ele se dirige à instauração, melhoria ou ampliação dos próprios sistemas de ação racional com respeito a fins. A progressiva “racionalização” da sociedade encontra-se ligada à institucionalização do progresso científico e técnico. Na medida em que a técnica e a ciência penetram nos âmbitos institucionais da sociedade e, dessa forma, transformam as próprias instituições, as antigas formas de legitimação são decompostas. A secularização e o “desencantamento” das imagens de mundo capazes de orientar a ação, isto é, da tradição cultural em seu todo, apresentam-se como o outro lado de uma “racionalidade” crescente da ação social. (HABERMAS, 2011, p. 75-76)

Assim, Habermas percebe, na construção weberiana, que as técnicas voltadas a um fim específico trariam à “industrialização do trabalho social”, a racionalização se encontra ligada ao mundo da ciência e da técnica e a secularização do mundo cultural obriga a determinado entendimento do mundo apoiada na razão prática, isto é, na lógica econômica.

Ainda, percebemos, a partir deste ponto, o ensino superior iniciar um processo de transformação que o levaria ao desenvolvimento da educação superior tecnicista e tecnocrática. Ou seja, um ensino superior preocupado com a formação para o mercado de trabalho e como continuação do ensino médio e técnico. A educação superior que não se apresenta com a função e habilidade de formação de pesquisadores, escritores, cientistas, críticos e pensadores. Mas, a educação técnica e instrumentalizada.

Autores que defendem/defenderam esta flexibilização dos modelos e formas de educação superior argumentam que, no mundo globalizado, onde as práticas sociais e o mundo do trabalho caminham de forma ágil e no qual ainda há a questão do financiamento do ensino superior que não deveria onerar os cofres públicos em demasia, seria interessante este novo modelo de educação terciária, algo entre os centros de excelência, com acesso limitado a poucos, e escolas de

nível secundário que não se apresentam mais como centros de formação de mão-de-obra suficientes para o mundo do trabalho, a partir deste contexto de transformação socioeconômica do mundo. Segundo Neves (2003 p. 23):

A noção básica, característica desses recentes sistemas, é a de oferecer educação terciária e não mais educação superior. O termo pós-secundário, igualmente, é considerado inapropriado, pois a maioria das gerações (sobretudo nos países da OCDE) já realizou cursos secundários e buscam diferentes perspectivas, para além desse nível. Gradualmente o setor terciário de profissões vem substituindo o secundário como referência para o ensino, transformando-se em peça-chave na transição entre a educação e o mundo do trabalho.

O termo “educação terciária” indica, assim, uma importante mudança de orientação no atendimento da demanda. No lugar de uma hierarquia rígida de cursos, currículos e instituições, tem-se a opção de aprendizagem mais branda, flexível, transparente e interconectada. A educação terciária refere-se a um nível de estudos que ocorre após o secundário, estando subdividido em instituições de educação terciária (universidades, instituições politécnicas e *colleges*, públicas e privadas) e numa variedade de outras escolas superiores, voltadas à educação continuada, ao trabalho, ao mercado ou ao treinamento profissional.

A questão central passa a ser como providenciar oportunidades de educação terciária para atender ao rápido crescimento de uma demanda que expressa expectativas muito diversas. (NEVES, 2003, p. 23)

Uma das características da reforma do ensino superior de 1968 e a partir deste processo é que, como as instituições privadas passaram a dominar a área de ensino superior no Brasil e grande parte destas, como instituições isoladas ou como federações de faculdades isoladas, ofertam o ensino superior como “educação terciária”, a produção científica e tecnológica do país se mostra insuficiente em relação às nações centrais, aquelas partícipes da OCDE.

Assim, uma das consequências, dentre outras, da política liberal do CFE em relação às instituições privadas, faz com que o país seja representado como um país pouco importante em relação à produção científica e tecnológica quando comparada às demais nações industrializadas, mesmo em relação a outras nações de economia periférica ou de industrialização tardia, por exemplo, como a Coreia do Sul. Argumenta Neves (2003), neste sentido:

A Reforma de 1968, definida pela Lei nº 5.540/68, apontava a universidade como o modelo preferencial para a expansão do sistema de ensino superior, sendo vistos como excepcionais os estabelecimentos isolados.

A nova universidade teria de superar a condição de mero aglomerado de escolas e faculdades. Ela deveria guiar-se pelo princípio da indissociabilidade do ensino e da pesquisa, com a introdução da pós-graduação *stricto sensu* de trabalho e formação acadêmica. Sua organização estruturar-se-ia num sistema de departamentos que evitasse a duplicação do uso de recursos e maximizasse a especialização. Em sua concepção, a Reforma de 1968 negava, conceitual e politicamente, a possibilidade de formação de modelos institucionais diferenciados.

O resultado foi frustrante. A pretendida homogeneidade do modelo institucional não aconteceu. Bem ao contrário: a expansão do sistema, com o aval do Conselho Federal de Educação (CFE), para atender à elevada demanda social, deu-se, no período, pela multiplicação de estabelecimentos isolados, federações de escolas e faculdades mantidas pelas iniciativas privadas, confessional ou comunitária, sem qualquer pretensão ou mesmo qualificação para a pesquisa. No âmbito das iniciativas públicas, igualmente ocorreu a formação de instituições isoladas. Algumas delas, no entanto, à diferença das anteriores, lograram estabelecer programas e linhas de pesquisa importantes.

O modelo proposto e frustrado da reforma persistiu como princípio orientador das políticas gerais nas décadas de 1970 e 1980. O setor público orientou-se no sentido de criar e manter universidades, perseguindo o ideal de grandes instituições multifuncionais, que associassem ensino, pesquisa e extensão. No setor privado, por sua vez, predominavam as faculdades isoladas ou federações de escolas voltadas, praticamente, para o ensino, sem atividades de pesquisa. (NEVES, 2003, p. 26-27)

Portanto, estamos argumentando que o processo de transformação da valoração cultural e institucional pela qual as universidades passaram foi um produto consolidado pela política educacional do Governo Militar, conjuntamente ou também, como produto da inserção do país em um novo contexto da economia internacionalizada que corroborou o papel do país em um cenário subalterno a nível mundial, porém, ocultando este processo em um discurso de democratização e modernização, como ideologia, comenta Lima (2007, p. 126):

A identificação da educação como um serviço público não estatal foi operacionalizada **como uma crescente desresponsabilização** do Estado com a educação superior, por meio da redução de verbas públicas para seu financiamento e, simultaneamente, do estímulo ao **empresariamento** deste nível de ensino, sob a aparência de **democratização** do acesso à educação. (LIMA, 2007, p. 126, grifos nossos).

Este é um processo que foi construído e operacionalizado ao longo das décadas de 1960 até a atualidade, de maneira que pode parecer natural e até interessante, em termos de gestão de negócios, financiamento das instituições, dentre outros quesitos, que empresas nacionais e transnacionais montem escritórios, laboratórios e bases de apoio dentro das universidades públicas no Brasil e no mundo.

Assim, na década de 1980, e a partir desta base de transformações políticas, econômicas e institucionais pelas quais as universidades passaram desde a década de 1960 e, aliado à crise da economia brasileira e o contexto de abertura política, trouxeram elementos que expuseram a universidade a um contexto complexo no qual estas transformações se somaram ao contexto político e econômico particulares, mas que tiveram como consequências o recrudescimento do processo de transformação das instituições.

### **3. Década de 1980: da crise econômica como anteparo para a “mercadorização” do ensino superior**

#### **3.1 Introdução aos contextos econômico e político na década de 1980**

Um dos argumentos ou linha de análise mais replicada, principalmente, pela perspectiva liberal-conservadora, para se referir ao contexto econômico da década de 1980 no Brasil é o da “década perdida”. Este termo se refere à crise econômica e a instabilidade monetária, com o dueto estagnação econômica/inflação, a estagflação, e o aumento da dívida externa, e que está relacionado a fatores internos e externos da conjuntura econômica brasileira e mundial.

Estes fatores de ordem econômica, mas também, a conjuntura política conturbada no início da década de 1980, trouxeram mais ingredientes de ordem externa à organização do ensino superior que auxiliaram no processo de desarticulação de suas bases, conforme já ocorria a um tempo considerável, como demonstramos. Conforme destaca Leher (2010, p.40):

A crise da dívida de 1982 é uma das mais importantes marcas temporais da política na América Latina. Desde o súbito aumento da taxa de juros, que faz explodir a dívida, a América Latina foi reposicionada na economia mundial de modo que o modelo europeu de universidade — pública, gratuita e referenciada no princípio da indissociabilidade ensino-pesquisa — deixou de ser um objetivo, convertendo-se, antes, em um obstáculo à “modernização” da educação superior. (LEHER, 2010, p. 40, tradução nossa).

Não há como citar o termo “década perdida” e não fazer referência ao fato de que as políticas econômica, industrial e administrativa do Estado ao longo da ditadura tiveram consequências diretas para os contextos econômico e social que se apresentaram na década de 1980. E à situação econômica mundial se acrescenta a problemática da economia nacional: a situação da dívida externa, a crise da balança de pagamentos, desvalorização monetária e crise de produção.

Estas características se somaram às dúvidas em relação à abertura política, conforme comentam Sallum Jr. e Kugelmas (1991):

Ocupou lugar central nestas discussões a longa e complexa transição brasileira, analisada ou até mesmo dissecada do ângulo acadêmico durante seu desenrolar. Por seu turno, a crise econômica dos anos 80, a **década perdida**, foi objeto de inúmeros estudos de economistas. No caso brasileiro, a aceleração da inflação e a centralidade política da discussão sobre planos de estabilização econômica deram o tom aos primeiros governos civis posteriores ao regime autoritário, o de José Sarney (1985-1990) e o de Fernando Collor de Mello (1990). A sucessão de planos econômicos frustrados condicionou o processo político em seu conjunto, lançando dúvidas e temores com relação à própria consolidação das instituições democráticas. (SALLUM JR e KUGELMAS, 1991, p. 145).

Mais ainda, que a crise econômica mundial na década de 1970, alavancada pelos choques do petróleo, guarda relações intrínsecas com a crise brasileira de 1980. Houve uma política de modificação do financiamento externo das nações centrais em relação aos países periféricos, que acentuaram [...] “os impactos devastadores das políticas monetárias de ajuste impostas à América Latina” [...]. (TAVARES, 1992, p. 24).

Assistimos então, entre 1982 e 1984, à constituição de “comitês de credores”; à elaboração de planos de reescalonamento das dívidas; à criação de um mercado secundário da dívida estatal, onde os bancos mais expostos podiam limitar seus riscos, vendendo seus títulos difíceis de cobrar para firmas especializadas na “caça ao país em desenvolvimento devedor”; por fim, para ficarmos no essencial, à prescrição de uma parte do capital produtivo nacional das nações devedoras, sob a forma de aquisição de empresas públicas privatizadas, para permitir a conversão da dívida em títulos de propriedade entregues aos credores. No total, houve uma espetacular inversão de fluxos. Entre 1980 e 1983, houve primeiro uma diminuição brutal das entradas líquidas de créditos privados para os países em desenvolvimento, que passaram de 26 a 1,6 bilhão de dólares. Depois, a partir de 1984, o fluxo simplesmente passou a correr em sentido contrário, tornando-se uma transferência líquida de 25 bilhões de dólares aos bancos credores (Dembinski, 1989). A “dolarização” das economias devedoras (Salama e Valier, 1989 e 1991), bem como a colocação à venda de setores inteiros da economia, como na Argentina, são consequências diretas do endividamento e dos meios empregados para garantir o pagamento de juros. (CHESNAIS, 1996, p. 256-257)

Portanto, o crescente endividamento externo, com financiamento dos principais projetos de infraestrutura apoiados nos empréstimos estrangeiros ao

longo da década de 1970, o processo de concentração de renda, aumento da desigualdade social e a centralização política, dentre outros fatores, se somaram ao contexto internacional desfavorável, de forma a recrudescer os problemas sociais e econômicos nacionais na fase de transição da ditadura à democracia.

Os Estados Unidos responderam à crise de forma que, a política monetária do país levou à valorização de sua moeda, com o aumento de suas taxas de juros. Para países que tinham suas dívidas externas atreladas ao dólar, como no caso do Brasil, e da maioria dos países periféricos, esta política estadunidense teve consequências adversas na política econômica e no financiamento de suas economias, de maneira geral. Para Tavares, esta crise econômica mundial relacionada também aos choques do petróleo da década de 1970, tiveram como resultado uma crise financeira de âmbito global:

A partir dos choques do final da década de 70 – nova alta do petróleo e forte elevação da taxa de juros – iniciou-se uma reversão dramática da política cambial norte-americana. A “diplomacia do dólar forte” foi uma decisão unilateral dos EUA que, com sua política de juros altos, promoveu valorizações de ordem de 50%, entre 1980 e 1985, destinadas não apenas a fechar o balanço de pagamentos, mas também a reverter a decadência da moeda americana no cenário mundial.

A elevação da taxa de juros e a revalorização do dólar tiveram impacto sobre os balanços de pagamentos e as políticas de ajuste monetário de todos os países, que, no entanto, reagiram de forma diferenciada. A resistência à desvalorização foi maior por parte dos países de moeda forte. A maior parte dos países europeus de moeda frágil procedeu a alinhamentos automático ao marco. Os “tigres asiáticos” flutuaram entre o dólar e o iene, segundo a sua inserção no comércio internacional e o grau de endividamento com bancos americanos e japoneses. As máximas desvalorizações, acompanhadas de aceleração inflacionária, foram a regra dos países periféricos. As relações desfavoráveis entre passivos e ativos em dólar dos bancos e das grandes empresas internacionais e as mudanças abruptas dos preços relativos no mercado internacional levaram a economia mundial à beira de uma crise financeira global. (TAVARES, 1992, p. 26-27)

Portanto, o contexto da década de 1980 é, particularmente, complexo para a América Latina e para o Brasil. No momento crucial de reorganização do capitalismo mundial, contexto de mundialização do capital (CHESNAIS, 1996) e financeirização da economia, o país se encontrava em plena luta pela reabertura política, pelo fim da ditadura e pelas eleições gerais.

Havia a reorganização do movimento trabalhista e sindical, o próprio movimento docente nas universidades federais se tornava mais expressivo. Porém, a conjuntura econômica e a conjuntura política caminhavam em sentidos opostos. O movimento de reorganização da economia, movimento que colocou os países em desenvolvimento em novo papel na divisão internacional do trabalho e que exigiu um rearranjo das estruturas econômicas e políticas nacionais.

Ainda sob a herança econômica e política dos anos mais duros da ditadura, o país procurava se reorganizar. Enquanto havia a euforia pelas possibilidades de um cenário político mais aberto, a crise econômica atingia diretamente o desenvolvimento social e o mercado de trabalho. A inflação levou à ruptura ao padrão de crescimento econômico anteriormente organizado e trouxe a estagnação. E, ainda, trouxe mais um elemento de instabilidade política em um cenário nacional já conturbado, como acentuam Sallum Jr e Kugelmas:

O longo processo de transição política dos anos 70 e 80 no Brasil, a agonia do regime autoritário de base militar e as dores do parto de uma alternativa democrática da base civil ocorreram no interior de um conjunto de crises que demarcaram tanto sua natureza como seus impasses.

Estão em crise o padrão anterior de articulação entre capitais locais – privados e estatal – e o capital internacional; a forma existente de agregação e representação de interesses econômico-sociais gerados em uma sociedade cada vez mais complexa; e a relação entre setor público e privado no processo de desenvolvimento capitalista. Tais crises se condensam no núcleo político da sociedade, pondo em xeque não só o regime que se busca substituir, mas a própria forma de Estado, o Estado Desenvolvimentista.

Esta forma de Estado – que não é peculiar ao regime de 1964, já que nasce na década de 30 e se consolida no Estado Novo (1937-1945) – vem sendo abalada de dois modos. De um lado, tem mostrado crescente incapacidade de absorver em suas estruturas os processos de agregação e representação de interesses econômico-sociais emergentes. De outro, tem perdido progressivamente sua capacidade de nuclear o processo de desenvolvimento capitalista nacional. (SALLUM JR e KUGELMAS, 1991, p. 147)

Estabelecendo um paralelo para a área do ensino superior com relação aos anos precedentes, foi uma época de estagnação, tanto para o desenvolvimento das universidades públicas quanto para as privadas. O mercado da educação superior assim como, praticamente, todas as áreas da economia, também ficaram

estagnadas. A inflação dificultava o planejamento das atividades e os investimentos nas áreas prioritárias foram drasticamente reduzidos.

Para Fiori (2003) a crise da década de 1980 confundia os aspectos econômicos e políticos e àquela época era difícil prever os desdobramentos daquela conjuntura; porém, previa que, de qualquer forma, aquela era uma crise que colocava em xeque o Estado e sua organização como até então era conhecido.

Um fantasma e uma esperança percorrem as veias abertas do continente latino-americano: crise e democracia aparecem como interface e contraface de uma perplexidade teórica e política. Suas principais forças sociais, políticas e intelectuais convergem, propondo, como resposta à destruição, desordem e incerteza, a reinvenção de uma sociedade democrática. Mais do que isso: parece estar em ação uma dinâmica que vem se consolidando: quanto maiores se fazem as privações, ansiedades e frustrações acumuladas pela recessão, pela anarquia financeira e pela expansão da barbárie social, maiores a complexidade e a heterogeneidade das demandas que deságuam no leito impreciso de um projeto político, cujos horizontes e modos de sustentação se tornam progressivamente menos nítidos. Os rumos futuros do continente, e do Brasil, são incertos. Confundem as expectativas dos atores econômicos e políticos e dificultam as análises e projeções teóricas. (FIORI, 2003, p. 15)

Assim como havíamos argumentado na introdução desta seção, a década de 1980, com a crise econômica e a abertura política, criaram um cenário complexo, no qual convergiram as transformações contundentes da economia mundializada e o cenário de estagnação e inflação com a desorganização do modelo de crescimento produtivo e social brasileiro.

Ao mesmo tempo, as demandas sociais e políticas emergiram e se firmaram a partir da movimentação da sociedade nacional e de novos atores organizados a partir da década de 1980, como sindicatos, movimentos sociais organizados, movimentos camponeses pela reforma agrária, movimentos pelo direito à moradia, fundação, diversificação e crescimento dos partidos políticos progressistas e a reorganização dos movimentos políticos atuantes no espectro da centro-esquerda e da esquerda, que são partidos que agregam e difundem ideais diversos destes movimentos sociais organizados.

Um exemplo, da reorganização dos movimentos de base, é a atuação dos sindicatos operários, no final da década de 1970 e início da década de 1980, na

atividade metalúrgica da Grande São Paulo. Os sindicatos até esta fase final da ditadura estavam controlados por pessoas que eram alinhadas ao governo federal e se opunham a movimentos grevistas, por exemplo. Mas, no início da década de 1980 esta estrutura foi contornada por movimentos de base que organizaram a volta dos protestos e movimentos por melhorias das condições de trabalho. Conforme nos conta:

As grandes greves metalúrgicas de São Bernardo do Campo de 1979 e 1980, que ocasionaram as deposições das diretorias do sindicato, com a repercussão obtida na mídia e a solidariedade dos setores populares mostraram para os militares que era preciso avançar para o meio sindical a sua política de abertura iniciada com Geisel. O Ministro do Trabalho do governo Figueiredo, Murillo Macedo, iniciou a abertura sindical que consistia, dentre outros aspectos, em flexibilizar um pouco o controle do governo sobre os sindicatos oficiais, ampliando a margem de ação destes e se esforçando para evitar a prática de depor diretorias sindicais eleitas.

No entanto, essa política governista não impediu que, em 1983, a diretoria do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo fosse novamente deposta. Tal fato fez aparecer algo até então inédito no sindicalismo brasileiro: a campanha salarial metalúrgica nessa cidade em 1984 foi toda ela organizada fora do sindicato oficial, desafiando de forma categórica a legislação vigente. As comissões de fábrica organizaram o trabalho lento – operação tartaruga – no interior das empresas, o Fundo de Greve garantiu os meios materiais e os militares tiveram que permitir que a diretoria cassada assinasse a convenção coletiva com os patrões.

Nos documentos dos grupos que irão fundar a Central Única dos Trabalhadores em 1983 são encontradas muitas críticas à velha estrutura sindical, assim como também propostas de organização. A questão era tão séria para esses grupos que em setembro de 1980 foi realizado um Encontro Nacional dos Trabalhadores em Oposição à atual Estrutura Sindical (ENTOES) que contou com a presença de 500 delegados, “dirigentes sindicais combativos da cidade e do campo”.

Dentre as questões aprovadas nesse encontro estava a necessidade de construir uma Central Única “vinculada às bases e não à estrutura sindical e eleita de forma direta, por todos os trabalhadores”, pois se deveria “ter a preocupação de construir um movimento sindical unitário e não pedirmos ao Estado que garanta, através da legislação, um sindicato único por categoria. (FRANÇA, 2007, p. 72-73).

No excerto acima França (2007) cita tanto a organização do movimento operário nas greves do início da década de 1980, como a fundação da Central Única dos Trabalhadores (CUT) em 1983. Estas são características que denotam a reorganização dos movimentos de base, inclusive, em oposição às leis vigentes à época.

Outro exemplo desta retomada dos movimentos sociais na década de 1980 são os movimentos camponeses, dos quais se destaca o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra que surge da organização da luta pelo direito à terra na região sul do Brasil ainda no final da década de 1970. De acordo com o sítio do MST na rede:

Em 1984, os trabalhadores rurais que protagonizavam essas lutas pela democracia da terra e da sociedade se convergem no 1º Encontro Nacional, em Cascavel, no Paraná. Ali, decidem fundar um movimento camponês nacional, o MST, com três objetivos principais: lutar pela terra, lutar pela reforma agrária e lutar por mudanças sociais no país.

Eram posseiros, atingidos por barragens, migrantes, meeiros, parceiros, pequenos agricultores. Trabalhadores rurais Sem Terra, que estavam desprovidos do seu direito de produzir alimentos.

Não apenas nos sentimos herdeiros e continuadores das lutas anteriores, mas também somos parte das lutas que nos forjaram no nosso nascimento. Do sindicalismo combativo, da liberdade política e das Diretas-Já em 1984, quando já em nosso primeiro Congresso afirmávamos que “Sem Reforma Agrária não há democracia”.<sup>13</sup>

Desta forma, argumentamos que, apesar das condições econômicas na época trazerem a evocação do termo “década perdida” quase como unísono, principalmente, entre economistas e cientistas sociais preocupados com o entendimento da situação econômica, por outro lado, existe o ressurgimento, a organização e a reorganização de uma série de movimentos sociais que traziam uma atmosfera política e social discordantes e conflitantes com os anos anteriores, de regime fechado e autoritarismo.

Assim, economistas, políticos e cientistas sociais, dentre outros, preocupados com a ênfase e com a explicação da situação política à época, discordam, da alcunha de “década perdida” e enfatizam a década de 1980 como período de redemocratização e de organização e reorganização dos movimentos sociais e políticos.

Ressaltamos que, apesar deste cenário de otimismo político e social, apenas em 1988 a Constituição Cidadã, que assegurou direitos de cidadania e o regime democrático, foi aprovada e apenas em 1989 ocorreu a primeira eleição direta para presidente pós regime ditatorial.

---

<sup>13</sup> <http://www.mst.org.br/nossa-historia/84-86> (acessado em 22/05/2019)

### 3.2 Aspectos econômicos dos anos 1980: uma “década perdida”?

Para subsidiar a análise e o entendimento da crise econômica da época recorreremos à análise estatística organizada a partir de dados do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), do Banco Central (Bacen) e do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea), donde podemos entender a dimensão do termo “década perdida” se referindo à década de 1980, em seu viés econômico.

A variação da taxa de inflação é um indicativo que está relacionado diretamente à desvalorização da moeda nacional. Quando há variação significativa da inflação se perde a capacidade de planejamento. Tanto as políticas públicas, o Governo, quanto a capacidade de planejamento das famílias, da sociedade civil, do mercado e dos investidores, ficam comprometidos.

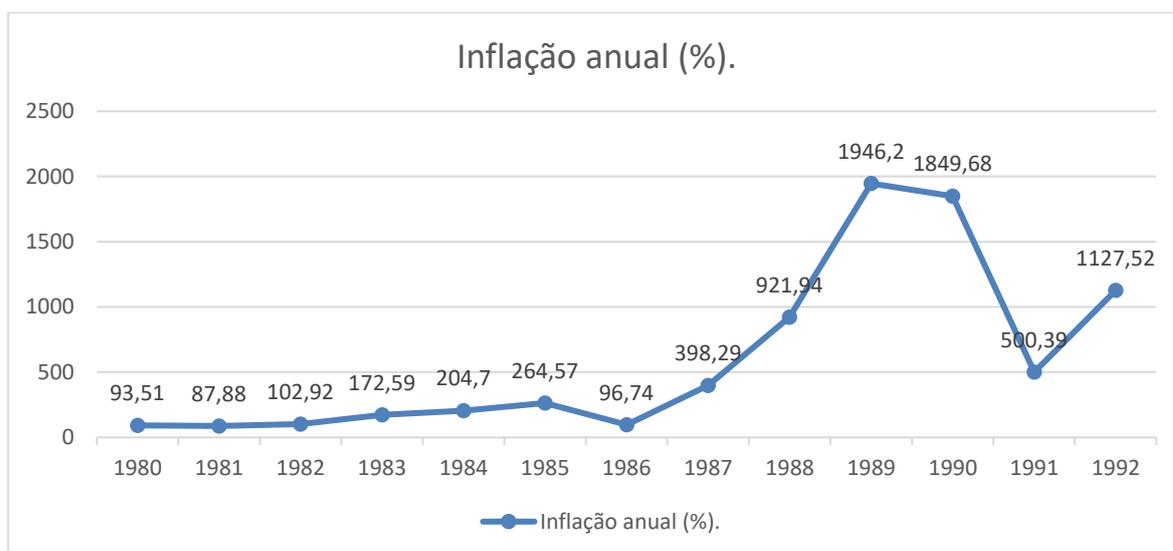
Há a corrosão do poder de compra e tomar compromissos financeiros a médio e longo prazos se torna arriscado. Ocorre a tendência dos agentes econômicos, das empresas e dos investidores, ficarem “em suspensão”, à espera da possibilidade de vislumbre da situação econômica do país a curto e médio prazos.

*Tabela 12: Inflação anual – variação em porcentagem de 1980 a 1992*

Anos	Inflação anual (%).
1980	93,51
1981	87,88
1982	102,92
1983	172,59
1984	204,70
1985	264,57
1986	96,74
1987	398,29
1988	921,94
1989	1946,20
1990	1849,68
1991	500,39
1992	1127,52

Formulação própria. Dados DIEESE (2018)

Gráfico 7: Inflação anual – variação em porcentagem de 1980 a 1992



Formulação própria. Dados DIEESE (2018)

Por outro lado, a dívida externa, quando se apresenta em constante crescimento e a relação PIB/dívida externa passa a ser muito alta, se torna um problema para o gerenciamento do Estado, quando boa parte do dinheiro da arrecadação de impostos e outras atividades do próprio Estado estão atrelados ao pagamento de juros e ao montante da dívida externa como um todo.

Ou seja, o Estado perde capacidade de investimento, geralmente, as áreas mais sensíveis da sociedade, as áreas sociais, os investimentos em educação e saúde, são os que sofrem com estas perdas orçamentárias. A dívida externa, quando compromete, uma parte significativa do poder de investimento do Estado, se torna um instrumento de perda significativa das possibilidades de mudanças estruturais da sociedade ao comprometer áreas estratégicas do Estado como educação, produção de ciência e tecnologia, área de defesa, planejamento urbano estratégico, dentre outras.

Segundo publicação produzida pelo Bacen e de autoria de Cerqueira (2003), “Dívida Externa Brasileira” (segunda edição), a crise econômica mundial e a crise do petróleo, somadas a diversas situações específicas do Brasil, como exemplo, o fato do país ter exercido uma “política de investimentos”, por meio da tomada de empréstimos externos, ao longo da década de 1970, inclusive, apoiada no II PND, e a inversão dos fluxos de capital e financiamento externo no início da

década de 1980, trouxeram como consequências a incapacidade de financiamento da economia e do cumprimento das obrigações da dívida, além de reduzir a capacidade de investimento:

Diante da crise que se instalou no país, no final de 1982 (déficit no Balanço de Pagamentos de US\$8,8 bilhões e reservas internacionais ao nível de US\$ 3,9 bilhões), e da lenta resposta do mercado decorrente da não solução dos problemas mexicano e argentino, o Brasil realizou uma série de empréstimos de curto prazo (empréstimos-ponte) destinados a fortalecer suas reservas, de maneira a manter um nível seguro de liquidez e permitir o atendimento aos compromissos de caixa urgentes.

O total líquido dos “empréstimos-ponte” estimados para o final de 1982 foi de US\$ 3 bilhões, dos quais US\$1 bilhão de fontes oficiais e, aproximadamente, US\$2 bilhões de bancos comerciais. Com o tesouro americano foi celebrada operação da espécie a título de compensação dos saques do FMI. As operações com os bancos comerciais representaram uma antecipação dos empréstimos já contratados com empresas estatais, mas cujo desembolso foi efetuado somente em 1983 (US\$1,2 bilhão) ou um crédito contra a participação desses bancos no empréstimo-jumbo contratado também em 1983.

Além dessas medidas, que visaram tão somente o fechamento das contas externas do país em 1982, o governo brasileiro que à época tinha como presidente da República João Batista Figueiredo movimentou-se no sentido de implementar, internamente, no ano de 1983, um programa econômico voltado para reduzir a dependência do país de financiamentos externos.

Essas medidas podem ser resumidas na drástica redução do déficit do setor público de cerca de 6% para 3,5% do PIB, principalmente por meio da queda real de 21% nos investimentos das empresas estatais; pelo reajustamento na estrutura da taxa de juros; pela eliminação gradativa dos subsídios agrícolas; pela diminuição das pressões da dívida pública interna sobre a taxa de juros; pela desvalorização real da taxa de câmbio, com a aceleração no ritmo das minidesvalorizações em relação ao dólar americano a uma média mensal de 1% superior à inflação brasileira; e pelo aumento da produção doméstica de petróleo e seus derivados, acompanhada da continuidade na política de preços de derivados de petróleo, reajustados acima da inflação doméstica.

A consequência direta da implementação desse programa econômico foi a redução na taxa de crescimento da dívida externa brasileira total, de curto e longo prazos, para cerca de 8% em 1983 e 7% em 1984 em comparação com a média de 14% no período 1978/1982. (CERQUEIRA, 2003, p. 25-26)

Ou seja, a crise relativa à taxa de expansão da dívida externa e à inversão do fluxo de capitais no mercado externo, da passagem das décadas de 1970 para 1980, veio de encontro com a incapacidade instalada na economia (e sociedade?) brasileira de gerência própria, de autonomia. A fórmula encontrada para o estabelecimento do “milagre econômico” na década de 1970, teve como

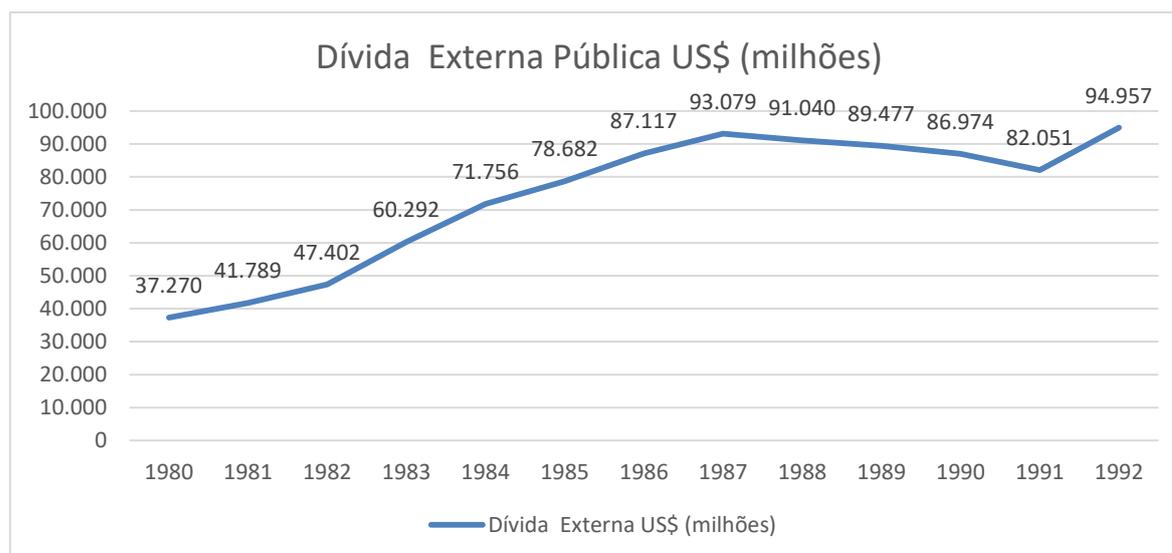
consequência a derrocada econômica na década de 1980. Ainda, há de destacarmos que com os empréstimos-ponte, citados por Aires, a taxa de crescimento da dívida desce de 14 % ao ano (1978-1982), para 8 % ao ano (1983), assim, mesmo com um aporte financeiro de US\$ 5 bilhões, a dívida continua em crescimento em meados dos anos 1980.

*Tabela 13: Dívida externa pública – evolução de 1980 a 1992*

Anos	Dívida Externa US\$ (milhões)
1980	37.270
1981	41.789
1982	47.402
1983	60.292
1984	71.756
1985	78.682
1986	87.117
1987	93.079
1988	91.040
1989	89.477
1990	86.974
1991	82.051
1992	94.957

Formulação própria. Dados: Banco Central do Brasil, Boletim, Seção Balanço de Pagamentos/ Bacen / Boletim / BP (2018)

*Gráfico 8: Dívida externa pública – evolução de 1980 a 1992*



Formulação própria. Dados: Banco Central do Brasil, Boletim, Seção Balanço de Pagamentos/ Bacen / Boletim / BP (2018)

Já a evolução e variação do salário mínimo, como ocorreu ao longo da década de 1980, ou seja, a diminuição do salário em termos reais, indica a perda do poder de compra da população como um todo, mas para a população mais carente, de maneira mais significativa. Nos 12 anos considerados na tabela 14, o primeiro ano considerado, que é o ano de 1980, indica um salário real de R\$ 745,17, em valores atuais, enquanto em 1992, o salário real era de R\$ 558,94, estes valores indicam uma redução, em 12 anos de, aproximadamente, 25% do salário.

Quando avaliamos a diminuição do salário mínimo real com o aumento da inflação, podemos considerar que, com a perda da capacidade de consumo e diminuição da renda, o consumo tende a se encolher de maneira também significativa.

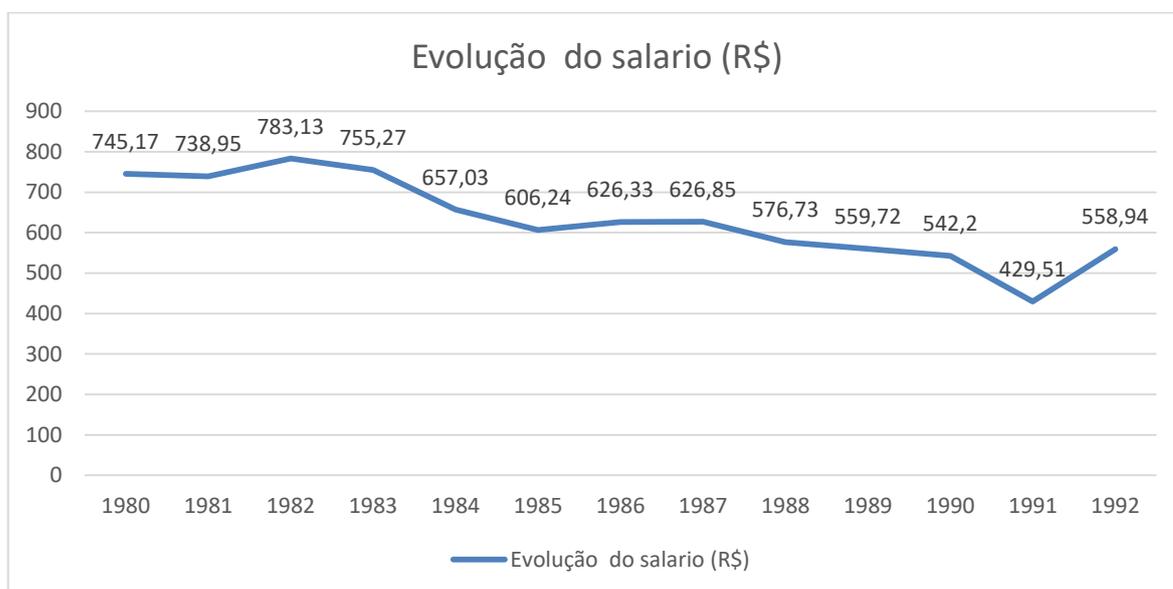
Assim, em momentos de crises econômicas, como na década de 1980, o setor de venda de serviços como de educação, saúde, lazer e cultura, dentre outros serviços, tendem a diminuir de tamanho. A área da educação superior, tanto pública quanto privada, passa por um período de estagnação, assim como, a economia do país que estava em recessão.

*Tabela 14: Evolução do salário mínimo em reais – 1980 a 1992*

Anos	Evolução do salário mínimo (R\$)
1980	745,17
1981	738,95
1982	783,13
1983	755,27
1984	657,03
1985	606,24
1986	626,33
1987	626,85
1988	576,73
1989	559,72
1990	542,2
1991	429,51
1992	558,94

Formulação própria. Dados: IPEA (2018)

Gráfico 9: Evolução do salário mínimo em reais correspondentes de 1980 a 1992



Formulação própria. Dados: IPEA (2018)

As estatísticas e dados econômicos e sociais da década de 1980 e início dos anos 90 demonstram sinais evidentes da deterioração econômica e social: a inflação anual atingiu o patamar de 264,5% a.a., no ano de 1985, em meados da década de 1980, e o patamar de 1964,2% a.a., no ano de 1989, no final da década. O salário mínimo real apresentou movimento geral de queda ao longo de toda década de 1980, atingindo seu nível mais baixo, nesta série histórica, no ano de 1991. A dívida externa brasileira cresceu em, praticamente, toda a década de 1980. Saiu do valor de US\$ 37,20 bilhões, no início da década de 1980 e, no início da década seguinte, atingiu o patamar de US\$ 94,95 bilhões no ano de 1992.

Assim, há a interligação direta do contexto econômico da década de 1980 com a política econômica gerida pelos militares, com a tecnoburocracia desenvolvida no período em questão, e as relações do sistema econômico mundial e a inserção da economia brasileira neste sistema. Há a inserção periférica e subordinada à política econômica dos países centrais e, assim o país se encontrava em situação da maior vulnerabilidade econômica e dependência tecnológica em relação aos países da OCDE.

### **3.3 O fantasma da ditadura e a esperança democrática: contradições entre o econômico e o político na década de 1980 como preâmbulos da década de 1990**

A esta conjuntura econômica se somaram a euforia política pela abertura do regime militar que, apesar da retomada de alguns movimentos da sociedade civil, como a campanha pelas “Diretas Já” em 1983 e 1984, e da reabertura de algumas instituições do Estado, e volta da possibilidade da instituição de *habeas corpus* (ação judicial com o objetivo de proteger o direito de liberdade de locomoção lesado ou ameaçado por ato abusivo de autoridade), com a lei da Anistia de 1979, além da mobilização popular e sindical, principalmente de viés trabalhista, só veio a acontecer, plenamente, em 1988 e 1989, com a promulgação da Constituição de 1988 e com as eleições diretas para Presidente em 1989.

Assim, apesar de ser um período no qual, alguns autores destacam, o processo de abertura política e a volta das manifestações populares, este processo se concretiza no final da década, com a Constituição e as eleições, como já destacamos.

Com isso, em vários aspectos, e apesar da efervescência política e da relativa mobilização popular, houve um momento de letargia e de falta de direcionamento político e de planejamento em relação às políticas públicas e se acrescenta a este quadro a expansão do número de atores e instituições interessadas em influenciar e/ou controlar o planejamento e gestão das políticas públicas.

Velloso (1987) comenta sobre este contexto que, apesar, das mobilizações de docentes por melhoria das condições salariais nas IFES e da reabertura democrática, como já citamos, ocorre um movimento menos direto (ou menos evidente, em primeiro momento) de controle das instituições por meio da centralização do orçamento das instituições públicas, principalmente, universidades, pela Secretária de Planejamento (SEPLAN), ligada diretamente ao Planalto. Analisamos, mais adiante, como a inflação teve papel central neste processo de “escamoteamento” do orçamento das IFES e representou perda de

sua autonomia frente às outras instituições do Estado. Esta secretaria (SEPLAN) apesar de já exercer certa influência sobre os investimentos e gastos do governo federal na década de 1970, passa na década de 1980, no cenário de crise econômica, a centralizar a liberação de verbas de todos os ministérios, inclusive, o MEC. Assim, a educação e as universidades perdem a autonomia sobre seu planejamento econômico.

Sobre este contexto nacional e internacional da década de 1980, entendemos que o Brasil se encontrou em dois processos distintos: a desarticulação econômica que fora desenvolvida com o modo de produção capitalista dependente e periférico com a expansão da Segunda Revolução Industrial, ou seja, do modelo Taylorista-Fordista no Brasil.

E, um segundo processo, que guarda relação com a abertura política e o surgimento de novas figuras e movimentos sociais e políticos, como enfatizamos. A inserção econômica do país no processo de Mundialização do Capital ou Globalização, como sugere Carneiro (2007, p.2-3), ocorreu de forma a intensificar a “inadequação” do país nestes processos.

A hipótese principal, a propósito das razões pelas quais isso ocorreu, remete à natureza da integração da economia brasileira à etapa da globalização. Essa última, considerada como fase particular do desenvolvimento capitalista, sucede o período de Bretton Woods, durante o qual a economia brasileira logrou obter um crescimento brilhante. O desempenho medíocre durante a globalização, sugere a **inadequação** da articulação brasileira ao novo padrão internacional. Isto porque, o fato de haver durante o período países emergentes com trajetória de alto crescimento e *catching up* tecnológico, desautoriza a tese da falta de dinamismo coletivo para esse conjunto de países.

Considerando-se a globalização como a simbiose de duas dimensões, a financeira e a produtiva, com hegemonia da primeira, pode-se associar o dinamismo diferenciado dos países emergentes à natureza da sua articulação predominante com uma dessas duas dimensões. (...) **Os países de melhor desempenho lograram integrar-se principalmente através da dimensão produtiva e aqueles de pior performance, pela via financeira. O Brasil e a grande maioria dos países latino americanos trilharam esse último caminho.**

Como hipótese derivada pode-se considerar que **no contexto de um novo padrão de desenvolvimento capitalista global**, marcado por mudanças profundas no sistema monetário e financeiro, na concorrência intercapitalista e no paradigma tecnológico, **a natureza da articulação das economias periféricas guardou estreita dependência das políticas econômicas postas em prática nesses países** bem como, da trajetória pregressa de desenvolvimento. Ou seja, a forma pela qual se deu a integração das estruturas produtivas e financeiras dos países da periferia ao sistema globalizado e, portanto, o seu desempenho

diferenciado, esteve fortemente condicionada pelas políticas econômicas e pela herança do período de *Bretton Woods*. Desse ponto de vista, há a considerar, **pós-Bretton Woods**, dois perfis distintos de políticas, aos quais corresponde performances distintas: um **intervencionista e outro liberal**. O primeiro contempla as políticas discricionárias, o segundo as exclui, em graus variados.

**O Brasil participa do grupo de países que adotaram, no período recente, esse último padrão.** Sua integração foi feita sob a inspiração de políticas que acentuaram o peso do mercado na organização da economia. No âmbito estrutural, a formatação de novas relações Estado-mercado, foram na direção de restringir a ação do primeiro, reduzindo-se o raio de ação das políticas seletivas, com efeitos perversos sobre a diferenciação da estrutura produtiva e ampliação da infraestrutura. (CARNEIRO, 2007, p. 2-3, grifos nossos).

A economia baseada na financeirização e o modelo liberal escolhidos pelo Estado brasileiro para se organizar na nova etapa da economia mundo, o processo de Mundialização do Capital, trazem, junto consigo, consequências para o modelo de Estado e, portanto, de políticas públicas e as relações de planejamento estratégico que o país passa a adotar.

Dali em diante, segundo o próprio Carneiro (2007), as políticas desenvolvidas foram no sentido de diminuir a atuação do Estado e aumentar a influência do mercado nas decisões e programas das políticas estratégicas do país.

A tese do anteparo, que desenvolvemos, analisa a década de 1980 como a preparação para o modelo neoliberal que viria a se consolidar na década de 1990, com o aumento da dependência e da heteronomia do país frente aos países centrais e as corporações transnacionais. A década de 1980 que se configura na metáfora do “ovo da serpente”, processo no qual, a partir do entendimento do contexto de determinada época, pode se vislumbrar o que se seguirá no contexto seguinte, nesse caso, uma situação de maior dependência frente à economia internacionalizada.

Deste modo, a situação posterior, por sua vez, elucida e explicita as contradições da década anterior, notadamente a contradição entre a expectativa política da formação de um regime democrático e o temor de uma economia devastada e subordinada à perversa “diplomacia do dólar”.

Apesar desta crise econômica e produtiva e da desarticulação do modelo de crescimento entraram em cena novos atores na esfera política que se

constituíram como importantes peças no processo de redemocratização e nos movimentos para a escrita de uma nova Constituinte na qual direitos e deveres de cidadania, como a educação básica e superior, deveriam constar como peça chave para a sequência da história social do país.

Pelos números e pelas análises se demonstra que houve a diminuição da capacidade do Estado (senão e, também, da diminuição do interesse) da manutenção do ímpeto de expansão da política científica e tecnológica. Além do fato de que, para a política de expansão do ensino superior, as instituições privadas já exerciam influência decisiva na gestão do modelo de universidade.

As consequências das crises do modelo econômico e político do contexto da década de 1980, portanto, se abateram na capacidade de o Estado financiar o desenvolvimento da política científica e tecnológica, a educação superior pública e o modelo de financiamento/auxílio das instituições privadas. Mais adiante, com a análise dos números da expansão do ensino superior, na década de 1980, e da reordenação da política, fica claro que, tanto a universidade pública quanto o setor privado, sofreram com a restrição orçamentária e a falta de investimentos na área. De acordo com Oliveira (2003 apud DIAS, 2012, p. 129):

É importante notar que as restrições orçamentárias impostas à área de C&T levaram a um posicionamento por parte da comunidade de pesquisa bastante distinto daquele das décadas de 1950 a 1970. Enquanto, no passado, o foco da pressão política exercida por esse ator havia sido pela criação de espaços que lhe conferissem poder político, durante as décadas de 1980 e 1990 a disputa foi, basicamente, por recursos.

A redução do apoio estatal às atividades de C&T – em decorrência da crise, mas também como consequência do movimento de reforma do Estado, que discutiremos posteriormente – forçou a comunidade de pesquisa a abraçar uma postura mais agressiva com o intuito de buscar outras fontes de recursos. Não é por acaso, assim, que neste período ocorreu a substituição do modelo vincucionista de relação universidade-empresa (intermediado pelo Estado) pelo modelo neovincucionista, no qual as próprias universidades e institutos públicos de pesquisa passaram a perseguir este tipo de parceria. (DIAS, 2012, p. 128-129).

Há um momento de inflexão teórico e prático, não por coincidência, na década de 1980 que é, como citado acima, a adoção de uma nova forma, um novo modelo ou concepção, da relação do Estado com o setor privado. Para a relação entre os institutos de pesquisa, universidades, academias, e as empresas

e, principalmente, na maneira como as instituições públicas e estatais devem gerir e planejar suas contas e financiamento.

Até o início do processo de reestruturação produtiva, com a implantação do modelo de acumulação flexível (HARVEY, 1992) e a proposta e execução de reestruturação do Estado, que no Brasil se deu na década de 1990, era mais ou menos, um consenso que o Estado deveria, ao menos, intermediar as relações empresas privadas/instituições públicas. Assim, entre as universidades e as empresas do setor privado havia, em tese, um ator forte e mediador destas relações.

Com o modelo neovinculacionista, citado por Dagnino e Thomáz (2001) e por Dias (2012), há uma mudança de paradigma no qual as instituições públicas são incentivadas ao estabelecimento de relações diretas com o setor privado. Esta mudança é, particularmente, interessante neste contexto no qual analisamos a relação público/privado, pois que nos leva a entender que as próprias relações do Estado e, portanto, das universidades públicas com o setor privado não se dão apenas no sentido da discussão e da dicotomia universidade pública/estatal e universidade privada/mercadológica.

Mas, que intrinsecamente, e esta afirmação é, particularmente, relevante para a atualidade, a forma como o Estado trata a interação com suas próprias instituições (jurídicas e burocráticas) se transformou a partir de então. E o financiamento e planejamento das próprias instituições públicas passam a ser geridas a partir de uma lógica gerencialista e pragmático-funcionalista.

Dagnino e Thomáz (2001) escrevem que a proposta neovinculacionista leva a um novo direcionamento das políticas públicas neste sentido:

No fim dos anos 1980, é possível perceber, na América Latina, uma mudança nas políticas de vinculação devida à implementação da proposta normativa neovinculacionista, em que as universidades, e não mais o Estado e suas agências, passam a ser as principais instituições de um esquema de relacionamento em torno das quais estão organizadas as empresas que, por sua vez, são os principais atores dinâmicos do processo de inovação propriamente dito. Polos e parques tecnológicos, incubadoras de empresas de base tecnológica, escritórios universitários de transferência de tecnologia e patentes são agora as instituições neovinculacionistas mais usuais. Em muitos casos, tanto a iniciativa como o financiamento inicial desses empreendimentos ficam a cargo das instituições universitárias e não mais do Estado como tal. Em

teoria, as empresas com fins lucrativos comprometem-se com essas iniciativas, e facilita a sua viabilidade financeira.

A proposta neovinculacionista considera inadequada a estruturação vigente (chamada “tradicional”) das unidades acadêmicas para responder os desafios da dinâmica de inovação atual. Ela conduz a um redirecionamento (em alguns casos apresentado como “revolucionário”) da atividade universitária que tem por eixo não a iniciativa estatal, com os grandes institutos de P&D encarregados da intermediação, e sim o mercado, o qual substituiria as diretrizes governamentais na orientação da pesquisa. (DAGNINO e THOMAS, 2001, p. 8).

Portanto, se trata de uma mudança de paradigma com a adoção das diretrizes do mercado para com o relacionamento com as instituições do Estado que necessitam de planejamento financeiro e financiamento para funcionarem. Este discurso, esta prática e este modelo de gestão foram adotados de tal maneira que, ficou comum que, as próprias instituições sigam e incentivem ações de interligação e interdependência universidades-empresas.

Os laboratórios e linhas de pesquisa trabalhados desde então, na grande maioria das universidades públicas, estão desenvolvendo produtos e tecnologias relacionados com as necessidades de produção das empresas, ou seja, do mercado. As diretrizes de pesquisa científica e desenvolvimento não se baseiam em questões sociais ou mesmo para soluções de questões dos próprios Estados e governos, mas, para desenvolvimento de produtos e mercadorias.

Há exceções neste cenário, mas o movimento genérico está posto desde a década de 1980. Velloso (1987) percebe este movimento já na segunda metade desta década, e estabelece uma crítica a respeito deste modelo de universidade. Porém, esta situação está consolidada como normal e institucionalmente válida para a atualidade:

**Vários dos processos que promoveram o empresariamento da universidade federal serviram também para tolher e sujeitar sua autonomia, tida como ‘relativa’ na reforma do ensino superior.** Desprovida de recursos suficientes para custear o conjunto de suas atividades, a instituição era constrangida a trocar sua autonomia por convênios de prestação de serviço e de pesquisa que não lhe interessavam exceto como forma de obter mais verbas. Além de estabelecer convênios com as empresas privadas e estatais, a universidade os firmava, e com grande frequência, com o próprio Ministério da Educação e com outras agências governamentais. O Estado, em vez de dotar o orçamento da universidade com os recursos necessários ao seu adequado desempenho, lhe transferia migalhas

através de convênios para projetos específicos. (VELLOSO, 1987, p. 21, grifos nossos).

O Estado, suas instituições e agentes passam a se comportar, frente às políticas públicas e as questões de financiamento, de acordo com esta nova lógica da administração. Ou seja, a política institucional do Estado vai se modificando para assumir um comportamento jurídico que traz consigo a ideia de que suas instituições devem buscar “novas” formas de gestão adequadas a esta “nova” fase e contexto no qual, o Estado busca sua “desresponsabilização” em relação a planejamento, financiamento e gestão das suas próprias instituições e, ainda, promove uma repartição destas atividades e responsabilidades com o setor privado.

Portanto, a partir de um conjunto de elementos que vão se constituindo e se aglutinando da década de 1960 até a década de 1980, e também e continuamente, após este período, as políticas para a ciência e tecnologia e para as universidades vão sendo construídas e planejadas para a interligação e interdependência entre os setores público e privado, de maneira que, as políticas para o ensino superior passam a ser benéficas para as instituições privadas e negativas, em termos de autonomia e orçamento, para as instituições públicas.

Assim, há o aumento da participação do setor público no financiamento e preocupação com o desenvolvimento tecnológico do setor industrial e o aumento da participação do setor privado nas atividades de ensino e formação de mão-de-obra. Para Diaz (2012) este é, inclusive, umas das facetas do processo de privatização destas instituições.

Essa trajetória da relação universidade-empresa revela uma transformação importante sofrida pela universidade pública brasileira nas últimas décadas. Reflete, ademais, uma tendência mais ampla, a de “privatização implícita” sofrida por quase todas as instituições de natureza pública. No caso particular da universidade pública, esse processo tem se dado através da captura da agenda de pesquisa (pública) por temas de interesse estritamente privado. Ademais, as práticas associadas a esse processo têm se tornado cada vez mais frequentes. (DIAS, 2012, p. 130)

Neste cenário de crise econômica e mudança de paradigma as universidades e centros de pesquisa são colocados em segundo plano. A

preocupação principal do governo na década de 1980 passa a ser a estabilização econômica e a formulação de planos que auxiliassem neste processo. Com a crise ainda, como citado por Klein (1992, pág.7) há uma disputa pelo dinheiro enviado às IFES e, pela maior mobilização do corpo docente. Como já comentado, boa parte do financiamento para ensino superior passa a ser destinado ao pagamento de pessoal.

Porém, como houve grande oscilação dos recursos destinados às instituições, o planejamento da expansão e organização do setor foram prejudicados. Ou seja, ao longo de toda década de 1980, o cenário é de instabilidade para as áreas de ciência e tecnologia e ensino superior de maneira geral.

Nos anos oitenta, os recursos orçamentários para as IFES sofreram alterações significativas de escala. Excetuando-se o biênio 1983-84, prevaleceu a tendência a um comprometimento crescente de recursos com pagamento de pessoal, decorrente de dois fatores: a regulamentação da Emenda Calmon que, ao determinar a aplicação, pela União, de um teto de 13%, e pelos Estados e Municípios, de 25% de sua receita de impostos na manutenção e desenvolvimento de ensino, contribuiu para um aumento expressivo do volume de recursos destinados ao ensino superior; e, a partir de 1985, a eclosão de greves sucessivas por melhores salários, nas universidades federais. A expansão dos gastos com pessoal não resultou, contudo, em um aumento no número de vagas ou na melhoria da qualidade do ensino. Na prática, ela foi consumida quase que exclusivamente pelos aumentos salariais e, em alguns casos, pela ampliação do corpo docente e de funcionários administrativos, aumentando com isso o peso da burocracia das universidades e elevando seus custos operacionais.

Os gastos com outros custeios e capital, por sua vez, registraram, no início dos anos oitenta, uma recuperação significativa, para caírem, em 1982, para um patamar bem inferior, onde se mantiveram, oscilantes. A elevação abrupta, entre 1987 e 1988, respondeu a uma pressão organizada dos dirigentes universitários junto à SENESU, reivindicando a canalização para aquela rubrica de um mínimo de 15% dos recursos do Tesouro destinados à universidade. A partir de 1989, os gastos com OCC voltaram a cair, ratificando a ausência de uma estratégia do MEC para capacitar as IFES a investirem em pesquisa. (KLEIN, 1992, p. 7)

Apesar de revelar dados importantes da situação orçamentária das IFES na década de 1980, como a contenção dos investimentos em custeios e capital o que inviabilizou, segundo a análise de Klein, a estratégia de pesquisa destas universidades, argumento que concordamos; discordamos de parte de sua análise que cita a canalização destes recursos com despesas de pessoal como

uma política sem resultado em termos de expansão do número de vagas e qualidade de ensino, e a ele se refere como mero “peso burocrático”.

O primeiro ponto, o aumento do número de vagas, não está diretamente relacionado aos salários dos professores que careciam, inclusive, segundo nossa análise, de valorização e planejamento do plano de carreira com o estabelecimento do regime de dedicação exclusiva, medida que se mostrou eficaz na manutenção de um corpo docente especializado e elevou os padrões de ensino e pesquisa das universidades.

Segundo ponto, a qualidade de ensino, é uma questão complexa. A simples afirmação [...] “a expansão dos gastos com pessoal não resultou na melhoria da qualidade do ensino” [...], é uma afirmação superficial e carece de dados e informações mais robustos.

Podemos, por outro lado, afirmar que, as instituições com planos de carreira estabelecidos e que possibilitam a manutenção de seu quadro de corpo docente, tanto públicas quanto privadas, tendem a obter melhores desempenhos em avaliações acadêmicas e institucionais e de produção em pesquisa, ciência e tecnologia.

Portanto, pela análise da situação descrita acima, por razões políticas, econômicas, institucionais e de planejamento, a década de 1980 serviu/atuou como um anteparo, uma transição entre dois modelos de Estado e universidade.

Já haviam sido lançadas, como apresentado na segunda parte deste texto, as bases para o modelo privatista e/ou “mercadorizado” de educação superior. Os centros de excelência nas universidades públicas federais e estaduais já estavam consolidados como tais. A virada na cena política que se estruturou ao longo de toda a década abriu espaço para a arena de disputas que iria se formar no Estado brasileiro, apesar de que este contexto, também já era constatado, parcialmente, no início da década de 1980.

Observa-se em números que a passagem da década de 1980 para a década de 1990 o cenário se concretiza para a expansão da educação superior apoiada nas instituições privadas, nos centros de excelência para as universidades públicas e que a legislação que se segue abre espaço para a consolidação do processo de “mercadorização” do ensino superior no Brasil.

### 3.4 Análise do ensino superior na crise

Um problema a se considerar da crise de 1980 é que a inflação tende a corroer o poder de compra e os investimentos para setores do Estado onde há a necessidade de planejamento financeiro e a previsão de custos com pessoal, custeio e capitais. Ocorre que, já nos anos finais da década de 1970, a inflação anual se aproximava de índices da casa dos 40% a.a., e em 1989 este índice atingiu os 1.942,6% a.a., conforme mostrado na tabela 12 e no gráfico 7.

Esses índices de inflação provocavam dificuldades financeiras às instituições que dependiam de repasses anuais do governo, as previsões dos orçamentos para o início do ano letivo, e sua concretização, não eram compatíveis com a necessidade de recursos ao final do ano letivo, pois que havia uma considerável corrosão deste montante ao longo do ano, em razão da inflação do período.

Portanto, era de se esperar que houvesse uma compensação financeira às IFES pela perda do poder de financiamento com a verba planejada no início do ano letivo e corroída ao longo do ano pela inflação.

Este ajuste, conforme mostra tabela 15, acontece ao longo do ano, porém, a capacidade de planejamento e execução das atividades das IFES são prejudicados por estas dotações orçamentárias que se apresentam como “peças de ficção”. Há uma diferença substancial entre a previsão e a execução orçamentárias, o que dificulta o planejamento anual. Esta seria a “peça de ficção”.

Esta situação de grande diferença entre o orçamento planejado e o orçamento realizado ao longo do ano é chamada por Velloso (1987) de “orçamento-ficção”, e é destacado como uma maneira mascarada de controlar e diminuir substancialmente os recursos das IFES sem que este processo possa ser notado de maneira clara pela população em geral. Velloso (1987) destaca, ainda, que boa parte dos docentes das próprias IFES não tinha clara noção da organização e planejamento da esfera orçamentária de uma Universidade Federal.

Os dados da tabela 15 e do gráfico 10 mostram os orçamentos iniciais/planejados para o MEC nos anos de 1978 a 1984. Importante o foco para

as colunas que identificam os orçamentos iniciais e finais para o Ministério da Educação. Destacamos que o mesmo processo acontecia para as IFES.

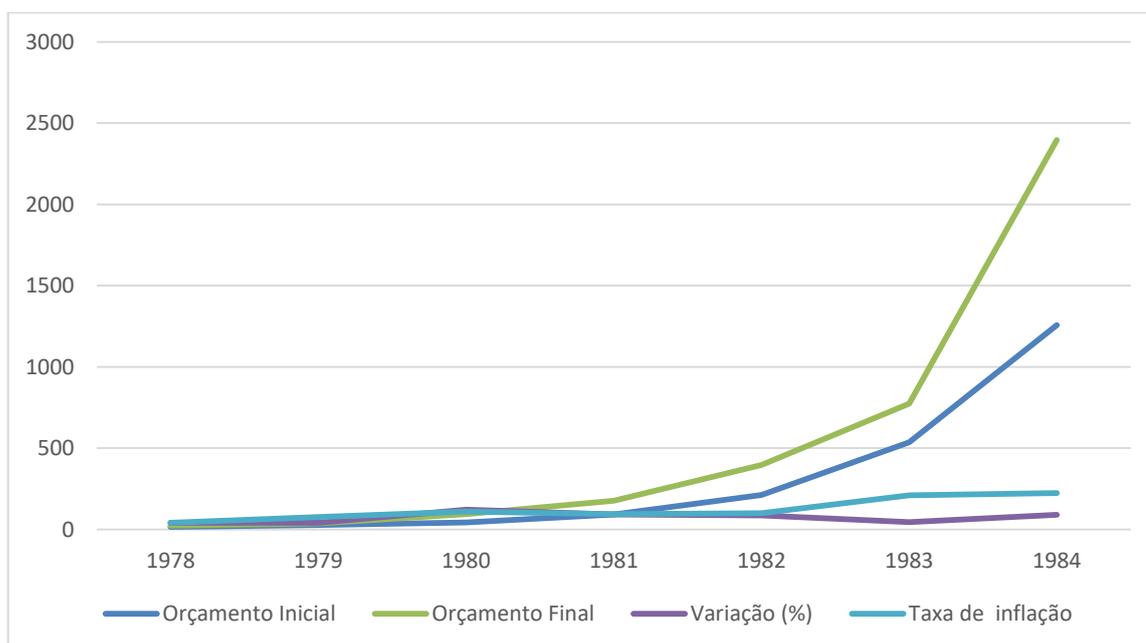
A questão inflacionária é outro destaque importante, na última coluna da tabela. Ele corrobora a argumentação da crise econômica e as dificuldades de planejamento financeiro da década de 1980, os números são expressivos: no período somado temos 857,9% de inflação, em sete anos, (dados da FGV nesta tabela, ligeiramente diferentes dos dados apresentados acima com informações do DIEESE). A variação somada entre os orçamentos iniciais e finais do MEC no período é de 520,1%.

*Tabela 15: Orçamento inicial e final das IFES e taxa de inflação de 1978 a 1984*

Ano	Orçamento		Variação (%)	Taxa de Inflação (%)
	Inicial	Final		
1978	16,7	23,7	41,8	40,8
1979	26,9	38,3	42,2	77,2
1980	42,7	94,6	122,2	110,2
1981	91,7	176,3	92,3	95,2
1982	212,8	397	86	99,7
1983	536,1	773,5	44,3	211,0
1984	1257,1	2.396,80	90,7	223,8

Fonte: Formulação própria. Dados FGV/MEC/SEPLAN (2018)

Gráfico 10: Orçamento inicial e final das IFES e taxa de inflação de 1978 a 1984



Fonte: Formulação própria. Dados FGV/MEC/SEPLAN (2018)

No gráfico 10, que demonstra a diferença dos orçamentos iniciais e finais de 1978 a 1984, percebemos a distância entre os orçamentos enunciados e, também, como a taxa de inflação se apresenta acima do valor da variação entre os orçamentos executados.

Com isso em, praticamente, toda a série analisada a taxa de inflação corroeu o poder de financiamento e planejamento das atividades das IFES. Ou seja, há uma variação do orçamento executado aquém da variação da taxa de inflação no período – exatamente 39,37% menor, considerando o período de 1978 a 1984. Podemos afirmar que nestes anos as IFES perderam só para a inflação, aproximadamente, 40% de seus recursos.

A maneira como se dava o planejamento, execução e distribuição destes recursos, neste contexto, também, era uma questão problemática. Pois que, para aumentar o controle do orçamento e dos repasses o governo militar estabeleceu que a Secretária de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN-PR), órgão do governo diretamente ligado ao Executivo, e à Presidência, seria o responsável por esta distribuição dos recursos. O MEC e as IFES tiveram seu acesso aos recursos dificultados, com esta diretriz do governo.

A Secretária de Planejamento (SEPLAN-PR) é um órgão diretamente vinculado ao Planalto e que foi instituída pela Lei N<sup>o</sup> 6.036, de 1<sup>o</sup> de Maio de 1974, com tarefas de supervisão, coordenação e centralização da política de ciência e tecnologia do país, da política de desenvolvimento econômico e social e da política de modernização administrativa. Segundo o sítio Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão<sup>14</sup> esta secretária tinha status de Ministério. Abaixo reproduzimos parte do texto de sua criação:

LEI N<sup>o</sup> 6.036, DE 1<sup>o</sup> DE MAIO DE 1974.

Dispõe sobre a criação, na Presidência da República, do Conselho de Desenvolvimento Econômico e da Secretaria de Planejamento, sobre o desdobramento do Ministério do Trabalho e Previdência Social e dá outras providências.

Art 7<sup>o</sup> A Secretaria de Planejamento da Presidência da República incumbe, em particular, assistir o Presidente da República:

I - na coordenação do sistema de planejamento, orçamento e modernização administrativa, inclusive no tocante ao acompanhamento da execução dos planos nacionais de desenvolvimento;

II - na coordenação das medidas relativas à política de desenvolvimento econômico e social;

III - na coordenação da política de desenvolvimento científico e tecnológico, principalmente em seus aspectos econômico-financeiros, ressalvada a competência deferida à Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional;

IV - na coordenação de assuntos afins ou interdependentes que interessem a mais de um Ministério.

Art 8<sup>o</sup> São vinculadas à Secretaria de Planejamento da Presidência da República, para efeito da supervisão, as seguintes entidades:

I - Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE).

II - Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP).

III - Fundação Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA).

IV - Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

V - Conselho Nacional de Pesquisas.

([https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6036.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6036.htm), acessado em 21/12/2017)

Apesar de sua criação em 1974, a atuação desta secretária se faz mais presente e envolveria mais tarefas com a crise do início dos anos oitenta, assim que, com o *status* de ministério, e coordenando e centralizando as mais importantes agências de desenvolvimento científico e de pesquisa, como o

<sup>14</sup> (<http://www.planejamento.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/o-ministerio/historia>) acessado em 21/12/2017.

FINEP, o BNDE e o IPEA, dentre outros, não demorou muito até o orçamento e planejamento das universidades ficarem também a seu cargo, já que o governo militar tinha a característica centralizadora. Como os orçamentos suplementares estavam sob direção da SEPLAN, havia a questão constrangedora de ser necessário barganhar para obter a suplementação orçamentária para terminar o ano letivo (Anexos C e D). Segundo Velloso (1987):

Como os 'tetos' fixados foram se tornando cada vez mais irreais para a manutenção da universidade, à medida que o orçamento se convertia mais e mais numa peça de ficção, era na discussão do 'extra-teto' que a instituição buscava assegurar um mínimo de recursos para suas atividades vitais. Tais discussões eram travadas principalmente entre a universidade e o Ministério da Educação, com eventuais incursões pela SEPLAN-PR, a quem cabia o julgamento definitivo dos pleitos apresentados. Nesses entendimentos, os projetos da instituição sujeitavam-se com intensidade crescente aos ditames do outro lado da mesa de negociações. [...] A tristemente familiar figura dos reitores de 'pires na mão', nos gabinetes da capital federal, consiste em testemunho vivo desse inusitado sistema de trocas. (VELLOSO, 1987, p. 24)

Ainda, ao final do regime da ditadura militar, com a crise econômica e com a centralização burocrática do orçamento para Ciência e Tecnologia e para o Ministério da Educação nas mãos da SEPLAN, há a interpretação de que os mecanismos autoritários, como o controle direto, as aposentadorias compulsórias de docentes, dentre outros, da época mais 'dura' do regime, foram substituídos por mecanismos mais 'velados' ou mascarados de controle e subordinação das universidades ao governo central. A esse respeito comenta Klein (1990):

A falência do orçamento das IFES como instrumento de política interna implicava, portanto, em uma dupla perda de sua autonomia, seja pela impossibilidade de as universidades executarem uma programação própria com base em um orçamento que se esgotava ao fim de quatro ou cinco meses, seja pela necessidade de "vender" uma nova programação ajustada às prioridades da SEPLAN como forma de garantir recursos suplementares.

O peso crescente das suplementações orçamentárias na manutenção das IFES contribuiu, dessa forma, para acelerar o deslocamento da arena de negociação de recursos para o ensino superior do MEC para a SEPLAN, relegando o MEC a um papel subsidiário, em que o Ministro da Educação atuava como um elemento de intermediação e reforço dos pleitos encaminhados pelos reitores das universidades federais. A transferência, para a SEPLAN, da negociação sobre uma parcela de recursos que era vital para as IFES gerou também desdobramentos na estrutura de autoridade interna daquelas instituições [...] (KLEIN, 1992, p. 8)

De outro modo, podemos observar que os próprios recursos, em termos absolutos, em relação à década de 1970, também sofreram achatamento. Se se considera a inflação do período do início da década de 1980 e os dados oficiais da dotação orçamentária para o período de década de 1970 para 1980, fica claro como a crise econômica e o descompromisso com as IFES por parte do Governo Federal atuaram no sentido de fragilizar a administração destas instituições.

*Tabela 16: Despesas anuais das IES federais com recursos do tesouro, 1972-1986 (Cr\$ bilhões de 1984 – valores ajustados pelo IGP-DI/FGV)*

Ano	Pessoal e encargos sociais		Outros custeios e capital (exclusive obras)		Total (inclusive obras)	
	Cr\$ bilhões	Índice	Cr\$ bilhões	Índice	Cr\$ bilhões	Índice
1972	459,20	1,00	146,10	1,00	635,90	1,00
1973	439,70	0,96	169,30	1,16	642,50	1,01
1974	524,40	1,14	158,10	1,08	708,10	1,11
1975	671,90	1,46	146,60	1,00	839,40	1,32
1976	1.017,40	2,22	133,70	0,92	1.165,70	1,83
1977	1.231,30	2,64	157,80	1,08	1.384,30	2,18
1978	1.274,20	2,78	131,00	0,90	1.547,90	2,43
1979	1.509,70	3,29	251,60	1,72	1.760,30	2,77
1980	1.491,10	3,25	219,90	1,51	1.711,00	2,69
1981	1.583,50	3,45	233,90	1,60	1.823,30	2,87
1982	1.881,30	4,10	209,40	1,43	2.095,30	3,30
1983	1.538,50	3,35	135,70*	0,93	1.676,70	2,64
1984	1.354,30	2,95	126,70*	0,87	1.481,50	2,33
1985	1.736,90	3,78	162,40*	1,11	1.899,40	2,99
1986	3.195,40	6,96	221,10*	1,52	3.417,50**	5,37

Formulação própria apud Veloso 1987. Dados MEC/SESu (1985)

\*Inclui recursos para obras, não apresentados

\*\*Dados do orçamento

Os investimentos relacionados à contratação docente e à melhoria do plano de carreira que se estabeleceu na década de 1970, com o regime de tempo integral que foi consolidado nas IFES, toma boa parte dos recursos das instituições, em termos de expansão.

Com os dados da tabela 16, podemos demonstrar que, de 1972 a 1986 houve um acréscimo, considerando a correção monetária de valores, em razão do índice de inflação (IGP-DI/FGV), de 6,95 vezes o valor com investimento em pessoal e encargos sociais, no período considerado, em oito anos.

Ao ano base de 1972 corresponde índice de 1,00, é a referência da tabela, ao ano de 1986 temos o índice 6,96. A variação do índice de inflação já está considerada na tabela. E os investimentos aumentaram, ainda que relativamente.

Para a manutenção, obras e custeio das universidades os investimentos foram menores e, considerando a inflação do período, podemos entender que houve um processo de arrocho do orçamento destinado a esta conta. Pois que, ao ano de 1972, o investimento da ordem de Cr\$146,1 bilhões, representa o índice 1,00 da tabela.

Em 1986, considerando a inflação e todo processo de perda de valor da moeda, o investimento foi de apenas 1,52 vez maior que o de 1972, ou seja, houve uma deterioração da dotação orçamentária para a manutenção das IFES. Sendo que neste mesmo período, em alguns anos, por exemplo, de 1982 para 1983, o orçamento para custeios e capital caiu de Cr\$ 209,4 bilhões para Cr\$ 135,7 bilhões.

Por força política, articulação da comunidade de pesquisa e das associações docentes, com atuação constante da Associação Nacional dos Docentes em Ensino Superior (ANDES), houve uma estruturação razoável da carreira docente para o ensino superior, mas esta não foi acompanhada da devida manutenção e investimentos físicos nas universidades federais.

Para Velloso: “[...] A política de gradual compressão dos recursos orçamentários para outros custeios e capital serviu sob medida ao projeto de Reforma da Universidade, induzindo seu empresariamento e sujeitando sua autonomia”. (VELLOSO, 1987, p. 20).

Relacionando o início da década de 1980 com as consequências da política educacional das décadas de 1960 e 1970 Minto (2014, p.287) abre suas considerações sobre as duas questões relevantes que foram concretizadas por esta política e a relação do governo com as instituições públicas e privadas.

Sobre o problema da educação superior, algumas ponderações iniciais são importantes. Começemos por aquelas que dizem respeito às suas dimensões, seus limites e suas possibilidades. Já vimos que as políticas para o **ensino superior na Ditadura produziram dois movimentos maiores que se subsumem**: primeiro, num significativo aumento do número de vagas, cursos e instituições. Tal crescimento se deu com a progressiva diversificação do setor, que também se tornou mais hierarquizado entre **instituições de ensino e instituições de ensino e pesquisa, as universidades. Segundo, no favorecimento das instituições de menor custo e maior retorno financeiro, institucionalizando a “ajuda” estatal ao setor privado como política de expansão** (que denominamos aqui de expansão de tipo “horizontal”). (MINTO, 2014, p. 287)

Ou seja, a análise que corrobora que a política educacional se concretizava em duas frentes e, na década de 1980, continuou desta maneira, apesar da estagnação ou baixo crescimento da área do ensino superior, como um todo: a expansão com a hierarquização do sistema entre instituições de ensino, o que chamamos de “educação terciária” e as instituições de ensino, pesquisa e extensão, com a prevalência numérica das instituições do primeiro tipo.

Em segundo lugar, com a concretização das políticas educacionais que financiavam ou auxiliavam, desde a década de 1970, às instituições privadas, assim estas tinham acesso a mecanismos que as ajudava a obterem maior número de alunos (pelo financiamento público dos discentes) ou fluxo de caixa e estabilização monetária como, por exemplo, com a criação do Programa Crédito Educativo, com o estabelecimento do Programa Nova Universidade (PNU) ou com ajuda da FINEP, como colocado acima. As instituições particulares eram e continuaram a ser subvencionadas pelo Estado, neste sentido.

### 3.5 Programas e estatísticas do ensino superior na crise

O Programa Universidade Nova (PNU), instituído pelo decreto nº 92.200 de 23/12/1985, é apontado como o programa que dirigiu a reforma da universidade da década de 1980, citado por Velloso (1987), foi mais um instrumento de controle e heteronomia na gestão das instituições. Quando consideramos que a partir de projetos como o PNU, o MEC abriu a possibilidade de utilizar o orçamento do fundo público para financiar projetos para instituições privadas e consideramos que os orçamentos das universidades federais se viam asfixiados por uma política restritiva de recursos, percebemos como o próprio Governo usava seus instrumentos de políticas públicas para estimular as instituições privadas e desinvestir nas IFES.

*Tabela 17: Recursos do SESu/MEC para o Programa Nova Universidade (PNU) e para o Programa de Apoio Financeiro às IES Não-Federais (PANF) – 1986 estimativas (Cz\$ milhões correntes)*

IES	PNU	PANF	Relação 1/2
	1	2	3
Federais	436,00	–	–
Estaduais/Municipais	29,90	17,00	1,76
Particulares (excluídos repasses de bolsas de estudos)	67,60	20,00	3,38

Fonte: Formulação própria apud Veloso. Dados MEC/SESu (1986)

A estimativa para 1986, segundo fonte da Secretária para Educação Superior (SESu) ligada ao MEC, era de que com o Programa Nova Universidade do total do montante de Cr\$ 553,4 milhões para aquele ano, Cr\$ 67,6 milhões fossem destinados às universidades particulares, sendo que deste montante se excluiu os recursos para bolsa de estudos e outros repasses para o setor privado.

Ou seja, o principal meio de financiamento para todas as universidades federais neste contexto de meados da década de 1980, o maior orçamento do Ministério da Educação à época, e o segundo maior orçamento dentre todos os Ministérios (VELLOSO, 1987, pág. 27), foi utilizado de maneira que as IFES

deveriam, por meio de projetos acadêmicos 'inovadores', disputar recursos com as instituições privadas. Nesta conta de 1986, algo em torno de 12,50% do orçamento do PNU, foi destinado às universidades privadas.

O PNU, além de elevar as subvenções concedidas ao ensino privado trouxe uma novidade que pretende legitimá-la do ponto de vista acadêmico e social. A nova sistemática dos subsídios contém, implicitamente, uma importante mensagem neste sentido. Se antes as transferências de recursos aos estabelecimentos particulares eram feitas, exclusivamente, segundo critérios (obscuros) definidos pelo próprio Estado, agora, no PNU elas são apresentadas como resultado de uma limpa e livre competição entre os melhores projetos apresentados. Com essa mensagem o programa encobre a questão fundamental, a destinação de verbas públicas para o ensino privado em detrimento da universidade oficial. Ademais, oculta a verdadeira natureza do processo decisório que leva à fixação das quotas de recursos que serão destinadas ao ensino oficial e ao particular". (VELLOSO, 1987, p. 28)

O PNU, portanto, nessa argumentação, é tido como uma ferramenta que tanto retira autonomia das IFES, no sentido de que condiciona o orçamento destas instituições à elaboração de projetos e a sua aceitação pelo MEC, ou seja, é uma verba vinculada às aspirações pedagógicas e acadêmicas do Governo; quanto, retira recursos do fundo público para financiar instituições privadas e promover seu desenvolvimento, por meio de subsídios, ou financiamento de pesquisa, ou créditos educativos, ou auxílio direto em projetos de infraestrutura e manutenção. Gianotti, (1987, pág. 99) escreve que: "A PUC-RJ tem por volta de 70% de seu orçamento garantido pela FINEP", relacionando este contexto e as maneiras encontradas pelo governo para financiar e manter as instituições privadas, a PUC-RJ, neste exemplo, é subvencionada pelo dinheiro da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP).

O PNU de 1985, foi um programa que introduziu esta nova lógica de gestão às universidades. Possibilitava que o MEC tratasse cada instituição de maneira diferente, a partir de um plano de premiação ao desenvolvimento de projetos que interessassem ao governo e, inclusive, colocava as instituições públicas e privadas para competirem por financiamento a partir do julgamento destes projetos que eram desenvolvidos.

Desta forma, veio a ser editado, pelo MEC/SESu, o PNU. Este instrumento traz em suas linhas principais a intenção de "promover a renovação universitária",

“a integração com a educação básica” e “a melhoria qualitativa de sua prática pedagógica e técnico-científica”. Porém, uma análise mais detalhada das consequências concretas deste decreto nos mostra que o MEC passa a gerir os recursos das universidades federais de maneira mais direta, por meio deste instrumento, e estes recursos são subordinados aos projetos que o MEC, de sua decisão monocrática, julga serem os que deviam receber os recursos para seu desenvolvimento.

Decreto nº 92200 de 23/12/1985 / PE - Poder Executivo Federal  
(D.O.U.24/12/1985)

INSTITUI O PROGRAMA NOVA UNIVERSIDADE E DA OUTRAS PROVIDENCIAS.

DECRETO Nº 92.200, DE 23 DE DEZEMBRO DE 1985  
Institui o Programa Nova Universidade e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, usando de atribuições que lhe confere o artigo 81, itens III e V, Constituição, e CONSIDERANDO a necessidade de viabilizar as propostas de renovação universitária, particularmente no que se refere à melhoria qualitativa de sua prática pedagógica e técnico-científica;

CONSIDERANDO que este processo requer recursos e condições adequadas de apoio e fomento pelo Ministério da Educação,

DECRETA:

Art 1º - Fica instituído no âmbito do Ministério da Educação o Programa Nova Universidade, tendo, entre outros, os seguintes objetivos:

- I - a melhoria da qualidade do ensino de graduação;
- II - o revigoramento das atividades de extensão nas instituições de ensino superior;
- III - o fortalecimento dos níveis de integração da universidade com a educação básica; e
- IV - a implantação de um sistema de acompanhamento e avaliação das instituições de ensino superior.

Art 2º - Caberá ao Ministro de Estado da Educação definir as metas do Programa de que trata este Decreto, observadas as linhas prioritárias de ação, fixadas no artigo precedente.

Art 3º - A coordenação do Programa Nova Universidade ficará a cargo da Secretaria da Educação Superior do Ministério da Educação.

Art 4º - As despesas decorrentes da execução deste Decreto correrão à conta dos recursos próprios, consignados no orçamento do Ministério da Educação.

Art 5º - Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.  
Brasília, em 23 de dezembro de 1985; 164º da Independência e 97º da República.

JOSÉ SARNEY/Marco Maciel<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup>(<https://www.diariodasleis.com.br/legislacao/federal/26997-institui-o-programa-nova-universidade-e-da-outras-providencias.html>, acessado em 29/09/2017).

Uma boa parcela dos recursos do Programa Nova Universidade, por exemplo, passa a sustentar os custeios de instituições privadas, como já havia ocorrido com o Programa Crédito Educativo (VELLOSO, 1987). Ou seja, é mais um mecanismo de intervenção na autonomia das IFES e maneira de transferir recursos para a iniciativa privada.

No texto “Reformas da educação superior no Brasil pós-85: desafios à extensão e à autonomia universitárias”, Maria das Graças Medeiros Tavares<sup>16</sup> comenta que, para Vieira (1990), "(...) o PNU parece ter representado uma estratégia de introduzir o procedimento da negociação de recursos caso a caso, entre as instituições e a SESu - o que, sem sombra de dúvida, aumenta o poder de barganha política do Ministério”.

Sobre o Programa Nova Universidade (PNU), por exemplo, o governo, por meio de um documento intitulado “Realizações do Ministério da Educação: período: 85/90” (Brasil-MEC, 1990), celebra o programa como uma ferramenta legítima de consolidação do ensino superior e uma forma de apoio e melhoria da qualidade de ensino nas universidades. Mas, não é citada a possibilidade de as instituições privadas participarem ativamente deste programa:

Foi implantado o Programa Nova Universidade, com o objetivo de apoiar as instituições de ensino superior na melhoria da qualidade do ensino, da pesquisa e da extensão.

Para as atividades de manutenção e investimento desse programa, foram destinados recursos nominais cinco vezes superiores aos recursos do exercício anterior.

Dessa forma, foram beneficiados 326.495 alunos de graduação e 17.082 de pós-graduação.

Acresce, ainda, o início do processo de recuperação da infraestrutura física dos **campi** universitários e a uniformização dos planos de cargos e salários do pessoal docente, técnico e administrativo das fundações universitárias, mantidas pelo Governo Federal. (BRASIL, 1990, p. 8)

Esta parte do texto deste relatório citado acima se refere ao diagnóstico do Governo Sarney para o ano de 1985. O mesmo, continua para os outros anos de 1985 até 1990 com a análise dos diversos níveis de ensino e, em particular, as ações para o ensino superior. Para 1986, comenta que com a conclusão do anteprojeto para a reforma do ensino superior propõe que “a criação do ente

---

<sup>16</sup>(<http://www.anped11.uerj.br/20/TAVARES.htm>, acessado em 29/10/2018).

jurídico Universidade, eliminando a dicotomia entre fundações e autarquias”. (BRASIL, 1990, p. 10)

Ou seja, propõe a unidade das instituições de ensino superior sob o ente ‘universidade’. Mais tardiamente, aquelas instituições que não apresentavam condições para se tornar universidade, criaram ‘centros universitários’, apesar de ainda existirem alguns institutos de ensino superior, principalmente, ao nível municipal<sup>17</sup>.

Ainda dá destaque à aprovação do III Plano Nacional de Pós-Graduação 86-90 (III PNPG), que tem como objetivo financiar e incentivar as pós-graduações e a formação em níveis para a pesquisa (BRASIL, 1990, p. 10).

Em 1987 o PNU foi ampliado. Segundo o governo, no documento “Realizações do Ministério da Educação: período: 85/90” (BRASIL, 1990), foram atendidos com recursos do programa 345.860 alunos de graduação e 19.000 alunos da pós-graduação. O documento não faz a distinção entre instituições públicas e privadas. Também, cita a implantação do Plano Nacional de Apoio ao Desenvolvimento dos Hospitais Universitários. No plano da pós-graduação, a continuação do III PNPG com apoio direto a 673 cursos de mestrado e doutorado, sem citar as entidades e programas.

Há um relevante destaque no documento, relativo ao ano de 1988, no qual se cita a maior participação da comunidade de pesquisa, incentivada pelo MEC, no tocante ao planejamento da pesquisa e dos rumos da educação no Brasil:

No campo específico da pesquisa em educação, o Ministério assumiu novo posicionamento, no tocante à participação mais atuante da comunidade científica, tanto no processo de definição de uma política de pesquisa e editoração, quanto nas discussões sobre os novos rumos das estruturas educacionais brasileiras, do sistema político e das relações sociais internas, com o advento da nova Constituição. (BRASIL, 1990, p. 18).

Citando as modificações advindas da Constituição de 1988 e as aspirações para o ensino superior que surgiu na sociedade brasileira, tomando como exemplo a década de 1970 como época de expansão mas, também causadora de

---

<sup>17</sup> De acordo com o Decreto nº 5.773/06, as instituições de educação superior, de acordo com sua organização e respectivas prerrogativas acadêmicas, são credenciadas como: I - faculdades; II - centros universitários; e III - universidades. (<http://portal.mec.gov.br>, acessado, em 10/01/2018).

problemas e desigualdades, o relatório do governo aceita as condições orçamentárias como entrave ao desenvolvimento do ensino superior e que a expansão descontrolada da década anterior teria comprometido a qualidade de ensino para os cursos superiores no Brasil. Mas não deixa clara de quem é a responsabilidade pela criação destas questões. E ainda, afirma que a transição democrática cria instabilidade para o planejamento governamental.

**A presente conjuntura da educação superior no Brasil é marcada por uma série de problemas**, cujas raízes se localizam na década de 60, quando as instituições de ensino, e particularmente as universidades, foram alvo de questionamentos relacionados com as suas finalidades essenciais, com as suas funções na moderna sociedade industrial e com o seu papel no processo de desenvolvimento. **Esse quadro de insatisfação no seio da comunidade acadêmica não se resolveu satisfatoriamente de então para cá, não obstante as medidas expansionistas dos anos 70** e as alterações introduzidas no Concurso Vestibular, que, à primeira vista, pareciam atender à aspiração das massas, de ascensão social pela via do diploma de curso superior, mas que, com o tempo, se revelaram inadequadas, à medida que comprometeram a qualidade do ensino e da pesquisa e geraram frustrações naqueles que, embora habilitados legalmente, não satisfaziam requisitos profissionais mínimos e eram, por isso, postos à margem, ou em posições inferiores, no mercado de trabalho.

**Em nossos dias, o agravamento dos problemas é, em parte, uma decorrência das naturais dificuldades da transição democrática do País**, em seus aspectos sociais, políticos, institucionais e econômicos, que incluem uma séria restrição orçamentária, como parte da política governamental[...]

**Cumprir observar que o custo de manutenção das instituições federais de ensino superior cresceu bastante**, o que, até certo ponto, pode ser atribuído a fatos como a ampliação e aperfeiçoamento das instalações e do equipamento de laboratórios, bibliotecas e oficinas, que, por exemplo, exigem contratação de pessoal técnico especializado; à melhoria da remuneração do trabalho científico e à implementação de sucessivos Planos Nacionais de Pós-Graduação, desde 1975.

**Não obstante, a matéria vem sendo objeto de reflexão crítica, por parte do Ministério da Educação, preocupado com a racionalização e a otimização dos recursos empregados**, sobretudo na hora presente, de economia da escassez. **Considera-se muito alto o custo-aluno-ano, nas IFES, que se aproxima de cifra correspondente a cerca de 10.000 dólares**, sem contar recursos de fontes como Capes, Finep, CNPq, Secretaria de Tecnologia Industrial, do MIC, e outros, provenientes de convênios com entidades particulares, nacionais e estrangeiras.

**O que a sociedade e o País esperam é uma melhoria das taxas de retorno desse investimento**, melhoria essa que passa pela questão da atualização curricular e do conhecimento transmitido.

Entre os compromissos inerentes ao ensino superior, e alguns aspectos da realidade brasileira atual, situa-se a imagem da crise, quase sempre referida como crise da universidade e que, em verdade, é

decorrente da complexa crise econômico-financeira e institucional que o País atravessa há anos.

**Os problemas do ensino superior brasileiro são uma decorrência, por um lado, da política de expansão discente, docente e administrativa desordenada nas duas últimas décadas**, e, por outro, das dificuldades orçamentárias sofridas pelo sistema universitário como um todo, trazendo, como grande resultante, o declínio da qualidade do ensino.

Diante desse cenário de crise, o Ministério da Educação voltou sua atuação para a tentativa de superar os principais obstáculos, a fim de minimizar a gravidade da situação.

Nesse sentido, um dos focos de atenção do MEC foi a correção dos problemas de infra-estrutura que afetam os processos de administração, planejamento e tomada de decisões gerenciais. **Neste particular, registra-se a liberação de recursos para 11 universidades federais para obras e instalações, como parte do Acordo MEC/BID.** (BRASIL, 1990, p. 28-29, grifos nossos).

Ainda, o relatório cita a continuação do Programa Crédito Educativo, dizendo que, com recursos da Caixa Econômica Federal, aquele beneficiou 120.000 alunos no ano de 1989. O discurso da otimização de recursos e da eficiência já marcam presença no documento de 1990. Os caminhos que iriam se descortinar nesta década, portanto, já apresentam seus sinais prévios.

Podemos compreender como um indicativo de que há uma preocupação, já neste contexto, com os retornos e eficácia dos recursos dirigidos ao ensino superior. E ainda, que há uma dificuldade declarada de o governo manter as IFES e que, portanto, já recorre ao Banco Mundial (BID) e aos projetos com países financiadores como Japão e Holanda.

Em relação à pesquisa e desenvolvimento o documento cita o estabelecimento do Programa de Formação Interdisciplinar para a Pesquisa e o Desenvolvimento (Fidep) pela portaria nº 291 de 9 de maio de 1989, que tem como objetivo a melhoria do ensino de graduação nas IES e, para isso, prevê o estabelecimento de uma “efetiva integração entre universidades/institutos de pesquisas/empresas”. E sustenta que este programa deveria ser implantado nas IFES que tivessem melhor potencial para isso (BRASIL, 1990, p. 30) A almejada interligação universidades/empresas vai se configurando.

Com o Fidep o Governo almejava: promover programas de capacitação nas universidades; incentivar a criação de núcleos tecnológicos; promover intercâmbio de docentes entre centros de pesquisas, universidades e empresas; promover reuniões e encontros técnicos científicos para o desenvolvimento

tecnológico das empresas, melhorar o aproveitamento das infraestruturas, equipamentos e pessoal das universidades. (BRASIL, 1990, p. 31).

Em poucas linhas fica clara a intenção do governo de encontrar e promover, no ensino superior, a otimização de recursos, eficiência, interligação com empresas, acordos com instituições privadas e bancos financiadores de projetos específicos. Estes devem se concentrar nas áreas estratégicas da indústria e da produção de tecnologia e desenvolvimento, nas áreas das ciências exatas, engenharias e tecnologias de informação.

No tocante ao desenvolvimento mais geral das universidades no Brasil no período de 1980-1998, se percebe uma fase de relativa estabilização do número de instituições de ensino superior. No decorrer de dezoito anos houve o incremento de menos de 100 instituições. E, principalmente, no período 1980-1989, há clara estagnação, pelo menos em termos do número de instituições universitárias.

A partir da inserção do país no processo de Mundialização do Capital (CHESNAIS, 1996) e da abertura econômica do início dos anos 1990, além das transformações econômicas e sociais que ocorreram no Brasil e no mundo, se apresenta a retomada de expansão das instituições universitárias. Enfatizamos, neste momento, os números do ensino superior para a década de 1980 e 1990.

*Tabela 18: Evolução do Número de Instituições por Natureza e Dependência Administrativa - Brasil 1980-1998*

Ano	Total Geral	Universidades					Fac. Integradas e Centros Universitários				Estabelecimentos Isolados				
		Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total	Estadual	Municipal	Privada	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
1980	882	65	34	9	2	20	20	1	-	19	797	22	43	89	643
1981	876	65	34	9	2	20	49	1	1	47	762	18	68	126	550
1982	873	67	35	10	2	20	51	-	2	49	755	18	70	122	545
1983	861	67	35	10	2	20	57	-	1	56	737	18	69	111	539
1984	847	67	35	10	2	20	59	-	1	58	721	18	64	108	531
1985	859	68	35	11	2	20	59	-	1	58	732	18	64	102	548
1986	855	76	35	11	3	27	65	-	2	63	714	18	79	115	502
1987	853	82	35	14	4	29	66	-	-	66	705	19	69	99	518
1988	871	83	35	15	2	31	67	-	1	66	721	19	72	89	541
1989	902	93	35	16	3	39	64	-	-	64	745	19	68	79	579
1990	918	95	36	16	3	40	74	-	-	74	749	19	67	81	582
1991	893	99	37	19	3	40	85	-	3	82	709	19	63	78	549
1992	893	106	37	19	4	46	84	-	3	81	703	20	63	81	539
1993	873	114	37	20	4	53	88	-	3	85	671	20	57	80	514
1994	851	127	39	25	4	59	87	-	3	84	637	18	48	81	490
1995	894	135	39	27	6	63	111	5	5	101	648	18	44	66	520
1996	922	136	39	27	6	64	143	4	7	132	643	18	43	67	515
1997	900	150	39	30	8	73	91	-	1	90	659	17	44	72	526
1998	973	153	39	30	8	76	93	-	-	93	727	18	44	70	595

Fonte: Formulação própria. Dados: Brasil/INEP, 2000.

Assim, na comparação entre a expansão do número de instituições de ensino superior públicas e privadas, analisando a tabela 18, há disparidades evidentes. Em relação às universidades públicas (somadas as instituições federais, estaduais e municipais) de 1980 para 1990 há um aumento de 45 para 55 instituições, sendo que boa parte desse aumento se deu pela criação de universidades estaduais. As universidades privadas, no mesmo período considerado, de 1980 para 1990, foram de 20 para 40 instituições.

Já em relação às faculdades integradas e aos centros universitários que somavam um total de 20 instituições em 1980, sendo que destes 19 eram privadas; passaram a somar 79 instituições em 1990, sendo todas privadas. Nesta categoria não havia nenhuma instituição pública em 1990.

Os estabelecimentos isolados perceberam uma queda ao longo deste período considerado. Somavam um total de 797 instituições em 1980, e passaram a ser 749 instituições em 1990. Podemos considerar que parte destes estabelecimentos foram incorporados em faculdades integradas e centros universitários, assim, sua quantidade total caiu em dez anos. Mesmo porque daquele total de 797 instituições em 1980, 643 eram privadas. Em 1990, das 749

instituições, 582 eram privadas. Houve um acréscimo de faculdades estaduais isoladas de 1980 para 1990 de 43 instituições para 67 instituições.

Porém, se lembrarmos do processo de expansão do ensino superior de 1968 para 1978, percebemos, o momento de estagnação vivenciado nestes dezoito anos (1980 a 1998), considerados na tabela 18. De acordo com a tabela 2, em 1968 havia 372 instituições de ensino superior no país e, em 1978 havia 862 instituições de ensino superior. Um aumento em dez anos de 131,72%.

Já de 1980 a 1998, tabela 18, saímos de um total 882 instituições de ensino superior e chegamos em um total de 973 instituições de ensino superior. Em dezoito anos o acréscimo de instituições foi de 10,31%. A crise econômica, junto a aglutinação de estabelecimentos isolados em centro universitários e faculdades integradas, mais a expansão das instituições públicas que foi pequena (de 45 instituições para 77) fez com que, em termos numéricos, este período considerado na tabela dezoito fosse de pequena expansão do ensino superior no Brasil.

Havia nove universidades estaduais no Brasil em 1980, este número passou a ser de 30 instituições em 1998. Este processo fez parte da intenção do governo, já nas reformas das décadas de 1960 e 1970, de transformar as faculdades e institutos isolados em universidades, processo que não se efetivou ao longo da década de 1970, mas que aconteceu, parcialmente, nas décadas de 1980 e 1990.

No início da década de 1980, por exemplo, havia 9 universidades estaduais, em todo Brasil, no ano de 1989 eram 16 instituições; em 1994, 25 instituições; e, por fim, em 1998, 30 universidades estaduais haviam sido formadas. Este projeto de união de centros e faculdades isoladas em universidades e instituições universitárias estaduais foi relativamente exitoso, neste sentido.

A UNESP, por exemplo, fundada em 1976, foi organizada a partir da incorporação de institutos isolados do Estado de São Paulo. A Universidade do Estado da Bahia (UNEB), por exemplo, é a maior instituição pública daquele estado. Fundada em 1983, apresenta uma estrutura *multicampi* que condiz com a sua história de formação, que está relacionada à agregação de diversas

faculdades e centros de educação técnicos do estado. Assim e por isso, está presente em 24 municípios da Bahia.

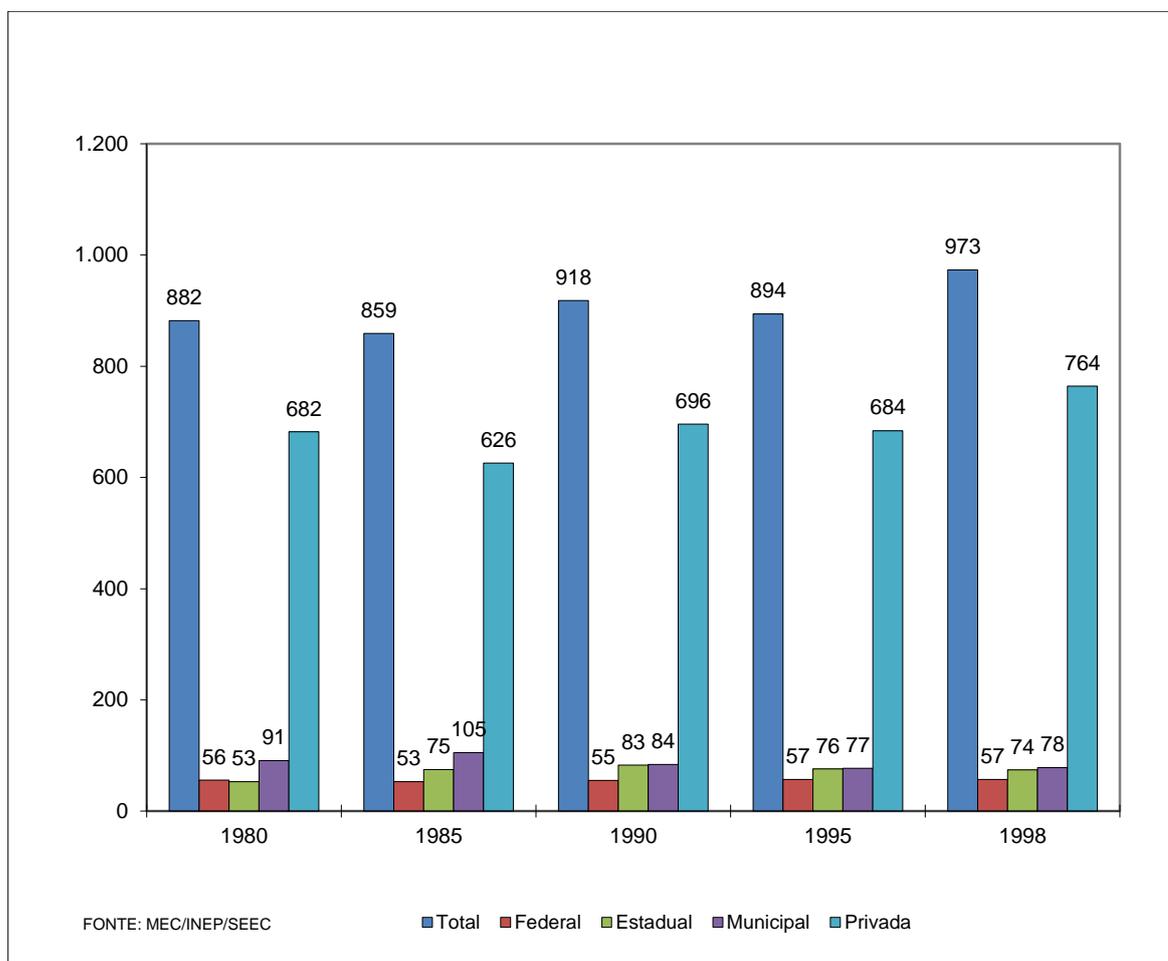
Ou seja, boa parte dos estados do Brasil não tinham universidades estaduais organizadas e passaram a ter na década de 1990. O número de universidades municipais saltou de duas para oito, neste mesmo período considerado. Porém, sabemos que a educação superior não é, prioritariamente, foco de política pública municipal no Brasil.

O número de instituições federais de ensino superior conheceu uma expansão relativamente pequena, de 34 para 39 instituições, em deztoitos anos do período analisado. Podemos considerar o adjetivo “pífio” utilizado para qualificar esta expansão, principalmente, quando analisamos, para o mesmo período considerado, a expansão do setor privado.

As universidades privadas conheceram um incremento de 20 para 76 instituições, um aumento de 280% do número de instituições, para o mesmo período. Assim, se percebe que nas décadas de 1980 e 1990, intensificou-se a expansão de instituições no setor privado para a educação superior em relação às instituições públicas.

Ainda que tenha havido a ampliação de instituições estaduais, boa parte destas, formando novas instituições universitárias, inclusive com a aglutinação e a estatização de instituições privadas, faculdades e cursos isolados, que estavam em crise, neste período. O Estado salva e auxilia o setor privado quando este se encontra em situações de má administração e mesmo em vias de processo de falência, como neste exemplo. O Gráfico 11 formulado a partir de dados do INEP demonstra a situação de maneira evidente:

*Gráfico 11: Evolução do número de instituições por dependência administrativa no Brasil de 1980 a 1998*



Fonte: Formulação própria. Dados: Brasil/INEP, 2000.

Do total de 882 instituições de ensino superior no ano 1980, 682 eram instituições privadas. Em 1985 das 859 instituições 626 eram privadas. E em 1990, das 918 instituições, 696 instituições eram privadas. Assim, em 1990, 75,81% das instituições de ensino superior eram privadas. É um quadro que não se alterou, significativamente, das décadas de 1970 para 1980, a participação relativa entre universidades e instituições públicas e privadas do setor universitário. Mas, quando analisamos o número de matrículas nestas instituições, as evidências da expansão do setor privado ficam mais claras.

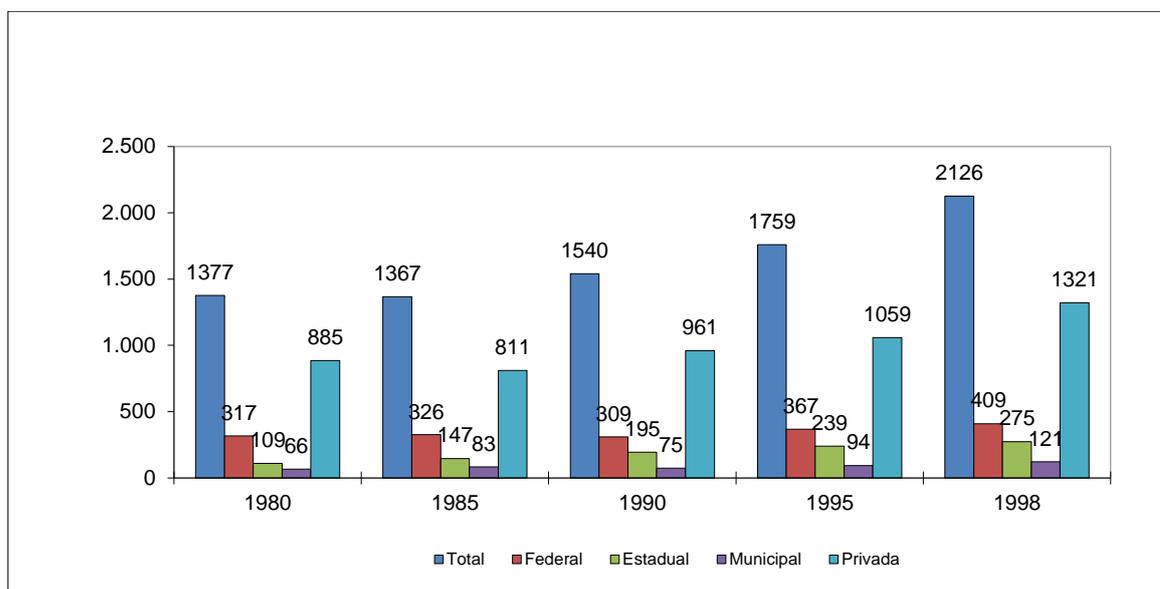
*Tabela 19: evolução do número de matrículas por dependência administrativa de 1980 a 1998*

Ano	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
1980	1.377.286,00	316.715,00	109.252,00	66.265,00	885.054,00
1981	1.386.792,00	313.217,00	129.659,00	92.934,00	850.982,00
1982	1.407.987,00	316.940,00	134.901,00	96.547,00	859.599,00
1983	1.438.992,00	340.118,00	147.197,00	89.374,00	862.303,00
1984	1.399.539,00	326.199,00	156.013,00	89.667,00	827.660,00
1985	1.367.609,00	326.522,00	146.816,00	83.342,00	810.929,00
1986	1.418.196,00	325.734,00	153.789,00	98.109,00	840.564,00
1987	1.470.555,00	329.423,00	168.039,00	87.503,00	885.590,00
1988	1.503.555,00	317.831,00	190.736,00	76.784,00	918.204,00
1989	1.518.904,00	315.283,00	193.697,00	75.434,00	934.490,00
1990	1.540.080,00	308.867,00	194.417,00	75.341,00	961.455,00
1991	1.565.056,00	320.135,00	202.315,00	83.286,00	959.320,00
1992	1.535.788,00	325.884,00	210.133,00	93.645,00	906.126,00
1993	1.594.668,00	344.387,00	216.535,00	92.594,00	941.152,00
1994	1.661.034,00	363.543,00	231.936,00	94.971,00	970.584,00
1995	1.759.703,00	367.531,00	239.215,00	93.794,00	1.059.163,00
1996	1.868.529,00	388.987,00	243.101,00	103.339,00	1.133.102,00
1997	1.945.615,00	395.833,00	253.678,00	109.671,00	1.186.433,00
1998	2.125.958,00	408.640,00	274.934,00	121.155,00	1.321.229,00
88/98 (%)	41,4	28,6	44,1	57,8	43,9

Fonte: Formulação própria. Dados: Brasil/INEP, 2000.

Relembrando que, na tabela 8 e no gráfico 5, de 1968 para 1978, a participação das instituições particulares, em relação ao número de matrículas no ensino superior, subiu de 45,50% para 63,30%. Quando analisamos os números da década de 1980, esta tendência de maior participação de instituições particulares continua, na área do ensino superior.

*Gráfico 12: evolução do número de matrículas por dependência administrativa de 1980 a 1998 (em mil)*



Fonte: Formulação própria. Dados: Brasil/INEP, 2000.

Os números e a análise gráfica mostram que em 1980 era um total de 1.377.286 matrículas na graduação. Em 1985 este número havia caído para 1.367.609, evidenciando que aquele contexto de crise econômica e social que apresentamos, atingiu o setor de ensino superior, assim como, praticamente, todos os setores da sociedade.

O setor privado também foi afetado por esta situação, tanto que de 1980 para 1985 a queda do número de matrículas foi de 885.054 para 810.929. Mas, em 1990, já havia uma recuperação considerável deste setor totalizando 961.455 matrículas.

Já o sistema federal que em 1980 totalizava 316.715 matrículas, em 1990 totalizava 308.867. Neste mesmo período, há um incremento importante na participação de instituições estaduais no número de matrículas, que vão do total de 109.252, no começo da década de 1980, para 194.417 matrículas, no final da mesma. Este crescimento das estaduais, ajuda na manutenção da participação relativa do setor público na casa dos 37%. De qualquer forma, a participação das instituições particulares no mercado de ensino superior para o final da década continua na casa dos 62,42%.

Na década de 1980 a expansão do ensino superior foi bem menor que nas duas décadas anteriores, em parte por conta da crise econômica desse período, que inibiu investimentos na área e, por outro lado, pela adoção de políticas públicas, sob orientação de organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, pelas quais os investimentos em educação nos países em desenvolvimento deveriam estar direcionados à educação básica e não ao ensino superior. Isto propicia a oportunidade de uma nova expansão para o setor privado, que se aprofundou em meados na década de 1990. (TONEGUTTI, 2017, p. 129)

Seguindo nosso argumento de crise econômica ligada a um contexto de transformações estruturais da economia mundial, e um cenário político conturbado e em transição no Brasil, podemos afirmar que a força do movimento sindical, principalmente de docentes, representados pelo ANDES-SN, e da comunidade de pesquisa e acadêmica coexistiram com uma grande influência e força econômica conquistadas pelo setor privado de ensino superior, auxiliado pelo Estado, e pelo atores políticos que os representavam no Legislativo e no Conselho Federal de Educação e no Ministério da Educação.

Desta forma, obtemos um cenário de transição conturbado pela abertura econômica mundial e as pressões internacionais pela abertura da economia brasileira, que vão moldar a política, a economia, a universidade e o cenário da área de pesquisa e desenvolvimento do Brasil na década de 1990.

Esta se mostra, preliminarmente, como uma década em que as conjunturas econômica, social e acadêmica se transformam substancialmente nas diretrizes comandadas pelo poder econômico dos oligopólios empresariais, do Estado enquanto articulador e financiador do setor privado, da interdependência em relação aos movimentos dos capitais estrangeiros. É um período de consolidação e aprofundamento dos parâmetros da mundialização do capital. E as esferas do ensino superior, da pesquisa e desenvolvimento se apresentam como peças-chave para esta consolidação rumo às universidades-empresa e à ‘mercadorização’ do setor.

### **3.6 A década de 1980 como anteparo à privatização e à internacionalização do ensino superior**

O contexto da década de 1980 estaria disposto como um anteparo para as transformações que viriam a acontecer nas décadas seguintes, em relação às questões do ensino superior. O anteparo consiste, neste sentido, em um argumento de que, o contexto da década de 1980, com suas nuances, políticas e econômicas, nos cenários nacional e internacional, teria funcionado tanto como um biombo, um aparador, como uma preparação para estas transformações que viriam a se concretizar nas décadas seguintes.

Seria um ensaio, porém, estabelecendo condições, para que a mundialização do capital se inserisse no Brasil. Assim, a área estratégica do ensino superior e da produção de ciência e tecnologia, a forma institucional e cultural do funcionamento e atuação das universidades, seriam transformadas e adaptadas ao novo contexto econômico mundial.

Assim, o anteparo da década de 1980, dificulta a visualização das transformações nos sistemas da economia internacional e nacional, a partir das transformações políticas que ocorreram. Este é um processo de escamoteamento das condições concretas que a economia e a política nacionais tinham assumido perante a economia e os interesses internacionais.

Desta forma, também se caracteriza um processo de preparação para que o país se (re)tornasse esta plataforma de reprodução dos interesses capitalistas internacionais como ocorreu nas décadas seguintes. Porém, em nível diverso daquele das décadas de meados do século XX.

Assumimos o anteparo como um processo de fetichização da história no país, em um sentido ideológico, no qual o processo de democratização política escondeu que estávamos caminhando para o processo de internacionalização da economia. Naturalizou a crise econômica e a necessidade de assumirmos a política fiscal de austeridade e, ainda, que a principal saída desta crise estaria na abertura econômica e na assunção do neoliberalismo como única possibilidade de política econômica.

Para o ensino superior, a tese do anteparo que seguimos, interpreta que o contexto da década de 1980, é uma passagem entre o modelo tecno-burocrático, a modernização das universidades, que se consolidou na década de 1970, e seu processo de oligopolização (formação de conglomerados) e a internacionalização da área, da década de 1990 em diante.

Este processo de internacionalização, adoção de parâmetros internacionais (em termos acadêmicos e científicos) e financiamento de projetos, por meio de empresas transnacionais, nas instituições públicas, mas também atuação direta do capital internacional nas instituições privadas se desenvolvem concomitantemente.

Assim, na década de 1990, este processo culmina com a mercadorização, a oligopolização e a internacionalização da área do ensino superior, na preocupação e interesse do Estado capitalista em apoiar a expansão privada do ensino superior, seguindo recomendações do Banco Mundial de que países periféricos não deviam investir em produção tecnológica de ponta, e aliadas às possibilidades de expansão do capital internacional na área.

Este processo, a partir da década de 1990, para as instituições públicas da área traz uma série de medidas e normas, além atuação dos governos, no sentido de transformar a cultura institucional das entidades estimulando aquilo que ficou normalmente conhecido como “produtivismo acadêmico”.

Na avaliação institucional externa - por meio do MEC e da CAPES, por exemplo - dessas entidades, passaria a ser considerado a produtividade, em sentido quantitativo. Mas, a “mercadorização” do setor público também ocorreu neste processo que estamos descrevendo, no sentido de que, as instituições públicas passam a ser cada vez mais influenciadas diretamente pela produção científica, tecnológica e acadêmica engajada com a reprodução do capital.

Tanto no setor público quanto no setor privado, portanto, percebemos elementos de atuação do anteparo da década de 1980, da preparação para as mudanças institucionais, culturais, políticas e sociais na área do ensino superior.

Como ocorreu, no contexto da redemocratização, a mobilização das entidades sindicais e movimentos de docentes e discentes no ensino superior, esta mobilização induzia a interpretação de que, a partir da organização da

sociedade democrática, ocorreria uma volta das entidades estudantis e de suas atividades preocupadas com a formação integral, com a produção científica e a extensão universitária. Que o governo tivesse a capacidade e a vontade política de investir no setor público de ensino superior. Que essas entidades, por fim, fizessem valer sua autonomia e prerrogativas acadêmicas.

Mas, se no plano político havia a esperança em torno de um modelo universitário social, e que fosse um contraponto ao tecnocrático da década de 1970, a economia e a situação de sustentabilidade de políticas sociais apontava para uma outra direção, não tão bem percebida na efervescência da expectativa política, de caráter progressista.

A contradição entre a esperança política e a fragilidade econômica redundava num ambíguo processo de criação de condições que se materializam na década de 1990, de uma retomada do modelo privatista, no contexto já presente de transformações da economia capitalista e da inserção do país no processo de mundialização do capital. O Estado passa a ser direcionado para assumir esta nova fase do sistema capitalista e, ao longo da década, se prepara “sorrteiramente” para ter sua atuação no sistema mundo modificado para a função de reprodutor de tecnologias e criação de valor para os países centrais.

Este contexto da década de 1980 no Brasil colocou, neste sentido, um obstáculo à interpretação do nascimento do neoliberalismo-conservador que recairia sobre o país e sobre as áreas de políticas públicas e sociais e, portanto, sobre a educação superior.

Além deste obstáculo, este contexto também ofuscou, com argumentos da “década perdida”: crise econômica, recessão, estagflação, política fiscal ortodoxa, arrocho, crise fiscal do Estado, dentre outros argumentos, as possibilidades da formação do Estado de bem-estar social no país.

A Constituição de 1988 trouxe elementos que levaram a acreditar que aquele modelo seria incentivado, mas como anuncia o “voo da coruja”, que ocorre ao entardecer, era o anúncio do ocaso social e não da emancipação e da autonomia.

Desta forma, enfatizamos que a crise econômica, a dificuldade do processo da transição política, a crise econômica mundial, a transformação do padrão de

acumulação que se dá da década de 1970 para a década de 1980, provocaram no Brasil a crise do próprio modelo de Estado. Assim que entendemos o anteparo estabelecido pelos contextos econômico, social e político no cenário da década de 1980 na sociedade brasileira. A transição política era acompanhada pela crise econômica e o papel do país na economia mundializada era redefinido a partir de parâmetros heterônomos.

Deste modo, a contradição entre a tendência política democrática que aflorava e a tendência de estrangulação da economia nacional sob a égide de reorganização da economia dos países centrais, principalmente, dos Estados Unidos, e da economia mundial - mundialização do capital enquanto reorganização do modo de reprodução capitalista e de suas crises cíclicas – era um anteparo (obstáculo) ao fortalecimento da tendência política progressista nos anos vindouros. E anteparo (biombo que não permite ver o que está por trás; o que antecede o que virá) à mercadorização a partir de 1990.

As consequências da política econômica criada ao longo da ditadura foram ofuscadas pelas possibilidades de reorganização política democrática, e esta reorganização ainda era interesse dos Estados Unidos. Porém, esta reestruturação política perde força pelas próprias condições pré-existentes nas quais ela é implantada, e dá ainda mais força as questões estruturais recalcitrantes enraizadas nos terrenos social, econômico e político do Estado. A universalidade mercantilizada das décadas posteriores à década de 1980 - esta mero anteparo entre 1970 e 1990, que possibilitou o “avanço no vácuo” de uma país já desestruturado – seria consolidada.

Nem “década perdida”, nem efetivamente redemocratização, mas década de passagem da tecnocracia “nacionalista” militar para neotecnocracia que se consolida no contexto da reforma do Estado e da mundialização do capital.

Haveria, pelo nosso entendimento, ao menos dois tipos de modelos de ensino superior discutidos no país que se relacionam às referidas contradições que aludimos no que tange aos aspectos políticos e econômicos com sentidos distintos. Ao longo deste contexto que estamos estudando e, ainda, a evolução destes na década de 1990 a partir da consolidação da abertura do país para o processo de mundialização do capital e a consequente internacionalização da

economia. Os dois modelos que apresentamos tratam de tipos ideais ou arquétipos, ou seja, não são, necessariamente, consolidados destas maneiras, mas servem como referência para a discussão que trazemos à tona.

Lembramos que, de qualquer maneira, a área do ensino superior, bem como outras áreas de políticas públicas do Estado, foi alvo de constantes disputas e que, portanto, não há uma política única ou homogênea, ainda que sob a forma política hegemônica do Estado capitalista.

O próprio Estado, os governos, as instituições e agências de políticas públicas, estiveram e estão à mercê - (e trabalham para) - da disputa entre os discursos e práticas do intervencionismo estatal e do liberalismo econômico. Como acentuamos, a maior e/ou menor presença de intelectuais e políticos que procuram agir dentro determinados preceitos da política econômica se revezam no poder e faz com que os governos tenham caracteres mais ou menos distintos, mas sempre, sob a forma política do Estado na sociedade capitalista.

As impermanências conjunturais, governamentais, históricas estão sob as estruturas permanentes e a vigência do Estado, nesse contexto, ainda sob a égide do capitalismo dependente e subordinado. Mas, prevalece a impermanência e a troca de direções, desta maneira não se consolida um modelo de planejamento, e talvez seja esta uma das intenções. Este é mais um dos aspectos da ideologia e do anteparo que se formam nas áreas do Estado e das políticas públicas: a constante discussão acerca dos melhores modelos e a falta de planejamento estratégico de Estado para as áreas.

Em artigo publicado 1995 na Revista Brasileira de Educação, publicação organizada pela ANPED, Paul Singer estabelece uma divisão entre duas “visões” de educação que eram discutidos naquele contexto do fim da década de 1980 e início dos anos 1990, ou seja, logo após o processo de reabertura política no Brasil e que colocou a questão do modelo de Estado capitalista e política econômica que seguiríamos na reconstrução democrática da sociedade. É nítida a referência que podemos estabelecer com a discussão aqui tratada sobre os modelos de universidade que se consolidavam no mesmo contexto. As abordagens de Singer se referem aos modelos de educação denominados como “posição civil democrática” e “produtivista”:

Mais do que nunca, a educação está hoje em debate, no Brasil e em todo do mundo. O universo dos educadores, educandos, administradores de aparelhos educacionais, políticos e gestores públicos está dividido e polarizado em duas visões opostas dos fins da educação e de como atingi-los. Os dois lados são entusiásticos defensores da educação, que consideram importantíssima. Mas, além disso, quase nada têm em comum. A sua caracterização, a seguir, deliberadamente acentua as diferenças, mesmo sabendo que devem existir muitos que se posicionam de forma menos extremada. É que as diferenças permitem compreender melhor o teor do debate e ajudam a dele participar. Vamos chamar a primeira posição de civil democrática, porque ela encara a educação em geral e a escolar em particular como processo de formação cidadã, tendo em vista o exercício de direitos e obrigações típicos da democracia. Essa visão da educação centra-se no educando e em particular no educando das classes desprivilegiadas ou não proprietárias. O grande propósito da educação seria proporcionar ao filho das classes trabalhadoras a consciência, portanto a motivação (além de instrumentos intelectuais), que lhe permita o engajamento em movimentos coletivos visando tornar a sociedade mais livre e igualitária. É óbvio que a educação escolar também deveria cumprir muitos outros propósitos, que poderiam ser resumidos na habilitação do indivíduo a se inserir de forma adequada na vida adulta: profissional, familiar, esportiva, artística etc. A visão civil democrática da educação não vê contradição entre a formação do cidadão e a formação do profissional, da futura mãe ou pai de família, do esportista, do artista e assim por diante. O laço que une os procedimentos educativos é o respeito e a preocupação pela autonomia do educando, portanto, pela auto formação de sua consciência e pela sua gradativa capacitação para se libertar da tutela do educador e poder prosseguir, sozinho ou em companhia de seus pares, sua autoeducação. [...] O que se contrapõe a essa visão é a que denominarei produtivista. Esta concebe a educação sobretudo escolar como preparação dos indivíduos para o ingresso, da melhor forma possível, na divisão social do trabalho. Não custa repetir que também a visão produtivista não despreza outros propósitos do processo educacional, mas enfatiza o que é chamado pelos economistas de acumulação de capital humano. Cada indivíduo é encarado como tendo capacidade produtiva potencial, cujo desenvolvimento exige esforço tanto do próprio como de seus instrutores e familiares. Esse esforço se traduz num custo, que pode ser formulado em termos pecuniários e representa o valor do capital humano de que dispõe cada indivíduo. Esse capital humano provém não apenas da educação escolar, mas também de cuidados com a saúde e outros que contribuem para desenvolver a capacidade produtiva do indivíduo. Educar seria primordialmente isto: instruir e desenvolver faculdades que habilitem o educando a integrar o mercado de trabalho o mais vantajosamente possível. Cumpre atentar para o pressuposto crucial dessa visão: o de que a vantagem individual, que se traduz em ganho elevado e outras condições favoráveis de usufruto material, é simultaneamente social. O bem-estar de todos é o resultante da soma dos ganhos individuais, que, em um mercado de trabalho livre e concorrencial, são proporcionais ao capital humano acumulado em cada um dos indivíduos. Em outras palavras, a educação promove o aumento da produtividade, que seria o fator mais importante para elevar o produto social e dessa maneira eliminar a pobreza. (SINGER, 1996, p. 5-6)

Pensamos ser possível estabelecer um paralelo com a discussão proposta por Singer, para a qual estabelece que, no modelo “produtivista” o importante é a criação de mão-de-obra para a reprodução do modo de produção vigente, portanto, na qual é essencial que se permita modelos de educação e ensino superior que estariam em consonância com as transformações do mundo moderno e do mercado de trabalho.

O modelo civil democrático representaria a educação superior civil democrática como obrigação do Estado e deveria se apresentar como “educação superior integral”, em instituições estatais e nas quais a preocupação principal não é a formação para o mercado de trabalho e, portanto, o foco não seria a manutenção do processo de valorização do capital, apesar de poder participar deste processo.

O primeiro modelo que apresentamos, seria o modelo de ensino superior destacado para intelectuais e políticos que seguem a denominada teoria liberal, ou ainda socio-liberal, e que estaria em relação de analogia com o modelo chamada de “produtivista” por Singer. São mais presentes, como modelo de ensino superior, para os países centrais em relação a economia capitalista, pois que nestes, as possibilidades de instituições privadas, não necessariamente, com fins lucrativos, se organizarem como instituições de ensino, pesquisa e extensão, são mais sólidas e concretas. Boa parte destas instituições estão relacionadas as empresas do setor industrial e tecnológico destes países.

Um modelo no qual as instituições privadas são o alicerce e a base do ensino superior, do setor de pesquisa e desenvolvimento. Neste, a interrelação universidade-empresa é mais próximo e estas instituições atuam em conjunto nos quesitos ensino, pesquisa e extensão. O modelo de educação superior dos Estados Unidos é um exemplo próximo deste que estamos caracterizando.

As universidades e instituições públicas, neste caso, estariam reservadas para o público de menor poder aquisitivo que poderiam ter acesso à educação superior por meio do investimento público, portanto. Mas, este estaria voltado, principalmente, à formação de mão-de-obra e ao público de menor desempenho acadêmico no nível da educação básica. Ainda, para as classes médias, e

discentes com bom desempenho escolar, haveria um bom número de bolsas de estudo nas instituições privadas.

Este modelo se caracterizaria, de maneira geral, pela proposição de que os custos mais elevados, a manutenção, investimentos, custeio e gasto com pessoal das universidades públicas poderiam ser divididos entre investimentos públicos e pagamento de mensalidades pelos estudantes que fossem de nível econômico mais elevado. E, ainda, pelas parcerias público-privadas que teriam possibilidades de financiamento de projetos de desenvolvimento científico e tecnológico e poderiam financiar a graduação, desta forma.

E, mais além, a divisão entre grandes centros de pesquisa e formação de pesquisadores de nível superior e vários centros de formação de mão-de-obra, sem a necessidade de modalidades de graduação plena e pós-graduação strictu sensu, por exemplo, mas todos com possibilidade de cobrança de mensalidades. Assim, o Estado se preocuparia com a gestão e planejamento de suas instituições aceitando a interdependência universidade-empresa e as parcerias com os setores industriais.

Ao passo que o ensino privado, mais particularmente, teria de cuidar de seu próprio financiamento, gestão, planejamento, lucros e dívidas. E não haveria possibilidades de dinheiro público financiando instituições privadas, salvo com exceções de caráter de interesse do próprio Estado, como na produção tecnológica e científica. Assim, se caracterizaria, a relação público/privada para este primeiro arquétipo que destacamos.

Este modelo liberal e/ou sócio liberal seria proposto, na nossa interpretação, por autores, estudiosos e especialistas em políticas públicas e educacionais do Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas (NUPPS/USP), por exemplo. A antropóloga, pesquisadora de políticas públicas para o ensino superior, professora Eunice Durham é cofundadora e coordenadora do NUPPS entre 1989-2005, e ainda, atuou em cargos políticos e técnicos relacionados à educação superior, como no Conselho Nacional de Educação entre 1997 e 2001, e como presidente da CAPES entre 1990 e 1991, estabeleceu uma visão particular de universidade que, na nossa interpretação se encaixa neste modelo.

Alguns trechos de uma entrevista para a Revista Ensino Superior da Unicamp (17/04/2012) revelam parte de suas ideias:

- O defeito básico é pensar o sistema de ensino superior como modelo único. Além disso, há uma ideologia igualitarista-elitista: todo mundo é a favor de que todo mundo entre na universidade. - Você tem a ideia de que há um sistema de ensino superior que não se reduz à universidade e você, digamos, analisando o que estão fazendo, verifica que há um sucesso de mercado. Esse problema tem a ver com o mercado, a oferta, a demanda de ensino superior, e tem a ver com a diversidade do público de ensino superior. Porque se nós continuarmos a fazer um ensino superior tipo USP, Unicamp, não vamos poder atender as massas, as massas não estão preparadas para nós. Aliás, nem precisam. É um tipo de atividade intelectual muito especializado. Essas coisas que nós fazemos aqui são coisas que a sociedade precisa, mas não é necessário que todo mundo faça. Não vamos transformar o país em um país de pesquisadores com as mesmas ideias que nós temos. Não é para isso que existe ensino superior.

- Não é por falta de pesquisa que a gente não está resolvendo os problemas. Mesmo porque a grande massa das nossas pesquisas é muito ruim. A minha ideia é que você tinha de aplicar o dinheiro na diversificação do sistema. Porque se você faz esse tipo de universidade, é claro que vai atender um público pequeno. Na medida em que você aumenta o rigor das exigências, menor o público que você atende. E também, porque boa parte dessas pessoas vai entrar no ensino superior porque quer um emprego melhor numa área que lhes interessa, não vão querer ser grandes pesquisadores. Mas nosso sistema de universidade está montado, na minha opinião, inteiramente dirigido para formar pesquisador.

-Tradicionalmente, o ensino privado era quase só todo de faculdades isoladas. Daí você tinha um problema, realmente, de atender um mercado que não seria atendido de nenhuma outra forma. De modo que não é simplesmente – como pensavam naquele tempo – porque o governo federal dava estímulo ao ensino privado. Não precisava dar estímulo nenhum ao ensino privado! Era porque atendiam, as faculdades privadas estavam realmente espalhadas muito mais do que as federais e as estaduais, que ficavam nas capitais.

- O primeiro trabalho que defende a pós-graduação no Brasil foi aquela comissão criada pelo Tancredo Neves, na transição, da qual o Simon foi relator, um levantamento sobre a situação do ensino superior no Brasil. Boa parte das ideias que a gente defende até hoje já estavam lá. Nesse período, logo antes de entrar na Capes, eu participei daquela visita dos reitores brasileiros às universidades europeias, conheci a bibliografia, e para mim estava muito claro que havia dois problemas centrais, que eram avaliação e relação com o setor produtivo. E esse negócio do setor produtivo eu até fiz uma análise naquele tempo mostrando os perigos. Digamos, as necessidades, de um lado, e os perigos, de outro, desse tipo de relacionamento, que é impossível você não fazer, mas por outro lado pode ser um veneno mortal. (DURHAM, 2012)

Algumas questões levantadas dizem respeito aos investimentos públicos nas universidades que, segundo Durham, não deveriam ser todos nas mesmas

modalidades ou com as possibilidades de formação completa e integral de graduados e pesquisadores, por exemplo. A proposição de mestrado e doutorado profissionais, vão neste sentido, voltados à formação específica para o mercado de trabalho. Esboçam uma visão de formação superior que defende a formação técnica, que tem por objetivo principal, a oferta de mão-de-obra qualificada para o mercado de trabalho (capitalista). A universidade, no modelo de educação integral, não deve ser direcionada a todos os cidadãos, “a massa” não compreende ou comporta esta demanda.

A comunidade de pesquisa é descrita, nesta visão, como comunidade amorfa, mas que simboliza um grupo de pressão para a manutenção de seus interesses, ou seja, é simbolizada como expressão do corporativismo acadêmico, que impediria, neste sentido, transformações institucionais e burocráticas nas universidades.

Em outra publicação: “Uma política para o Ensino Superior”, material organizado pelo NUPES/NUPPS (documento de trabalho 2/93) na qual a autora apresenta, em colaboração com o ex-ministro da educação José Goldemberg, um diagnóstico do ensino superior no Brasil e as dificuldades em relação à “crise fiscal” da década de 1980, esta coloca algumas questões relativas as medidas e sugestões de diversificação do sistema para a formação de mão-de-obra qualificada, e as possibilidade de inserção do país em uma sociedade moderna:

De um lado, estabeleceu-se uma pressão, por parte dos órgãos financiadores, públicos ou privados, no sentido de uma racionalização dos gastos e de uma avaliação muito mais estrita da relação custo benefício. Isso se aplica tanto à pesquisa como ao ensino, pois, face à pressão da população por acesso à educação superior, tornou-se necessário exigir das universidades uma utilização mais intensa de seus recursos humanos, aumentando o número de estudantes atendidos. Uma das implicações desta política é a exigência de modernização do sistema gerencial das universidades, pois, dada a complexidade crescente de suas atividades e o vulto dos recursos que maneja, é impossível que sejam administradas com eficiência sem o uso de técnicas e instrumentos próprios das grandes organizações. Outra é a introdução de diferentes sistemas de avaliação do desempenho acadêmico, que fazem parte deste esforço de racionalização da aplicação dos recursos públicos. (DURHAM, 1993, p. 7-8)

Durham coloca as questões relacionadas às necessidades de reformulação do sistema de ensino superior brasileiro ocasionadas, ao seu modo de ver, entre

outros aspectos, pela “burocratização”, “falta de eficiência” e “produtividade”, “estrutura engessada” e, mais adiante, cita a proposta de avaliação das universidades federais e a sugestão de inter-relacionar as “liberações de verbas e custeio” às “avaliações de eficiência e produtividade” das mesmas. Ou seja, utilizar o financiamento como forma de pressão para que as universidades se empenhem em assumir as necessidades de gestão eficiente e produtividade. A preocupação principal está em transformar as bases culturais e institucionais das universidades buscando produtividade e competitividade.

Outro pesquisador e professor que se identificaria com este modelo, em nossa análise, é Luiz Carlos Bresser-Pereira, professor formado em Direito na USP, jornalista, administrador de empresas e doutor em Economia, também pela USP, e ex-Ministro, do governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) que existiu entre 1995 e 1998. Bresser-Pereira propôs e formulou a ideia de que certas instituições do Estado deveriam ser tratadas como organizações de serviços públicos não-estatais, nesta categoria deveriam estar as universidades e museus, por exemplo.

Assim, o professor Bresser-Pereira deu sua contribuição ao modelo de desvinculação parcial das universidades ao Estado e, mais ainda, ao modelo sócio liberal de ensino superior. Seu trabalho “Crise e Reforma” no âmbito do MARE, publicado em 1997, faz uma análise da crise da década de 1980 e como o Estado deve se reorganizar para enfrentar, o que compreende como, crise do Estado de bem-estar social, do Estado “demiurgo”, ou ainda, de “governança”, e não exatamente, crise estruturalmente capitalista e econômica, crise do modo de produção.

A nosso ver a crise é do capital, pois o desenvolvimento capitalista é, per si, crítico, instável, mesmo se considerarmos as formas de regulação estatais e, ainda, sua longevidade histórica que reveste o desenvolvimento capitalista como estável, embora não o seja. (MASCARO, 2013). De acordo com o texto de Bresser-Pereira, em sua análise a questão se resumiria a um problema político e as necessidades de ajuste para a retomada do crescimento econômico, neste sentido.

Em parte em consequência da incapacidade de reconhecer os fatos novos que ocorriam no plano tecnológico, em parte devido à visão equivocada do papel do Estado como demiurgo social, e em parte, finalmente, porque as distorções de qualquer sistema de administração estatal são inevitáveis à medida que transcorre o tempo, o fato é que, a partir dos anos 70 e principalmente nos anos 80, a economia mundial irá enfrentar uma nova grande crise. No primeiro mundo as taxas de crescimento reduzem-se para a metade em relação ao que foram nos primeiros 20 anos após a Segunda Guerra Mundial, enquanto as taxas de desemprego aumentam, principalmente na Europa, e o milagre japonês que sobrevivera aos anos 80, afinal soçobra nos anos 90. Na América Latina e no Leste Europeu, que se recusam a realizar o ajustamento fiscal nos anos 70, a crise se desencadeia nos anos 80 com muito mais violência. (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 11-12)

A resposta a esta conjuntura da economia mundial e brasileira seria a reforma do Estado. A principal dificuldade encontrada neste contexto é a crise fiscal, as dificuldades de financiamento das instituições estatais e seus serviços, o Estado como “demiurgo”, ou seja, como criador, centralizador e organizador do sistema social não sobreviveria por incapacidade administrativa, ineficiência e burocratização. As medidas de solução para esta problemática estariam em buscar um novo modelo de organização estatal, no qual o Estado partilharia suas responsabilidades com a sociedade civil e com o “terceiro setor”:

A crise do Estado dos anos 80 foi antes de mais nada uma crise de governança porque manifestou-se, primeiramente, como uma crise fiscal. Por isso as políticas de ajuste fiscal foram colocadas em primeiro plano nessa década. Nos anos 90 o ajuste fiscal continua fundamental - na verdade este é um problema permanente de todos os países - mas foi necessário combiná-lo com uma visão mais ampla da reforma do Estado. Nesta visão mais ampla, o problema da capacidade gerencial do Estado, e, portanto, da reforma administrativa, passou a ser fundamental. A reforma administrativa é um problema recorrente. Quase todos os governos, em todos os tempos, falam na necessidade de tornar a administração pública mais moderna, mais eficiente. [...] (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 40-41)

Além de delimitar a área de atuação do Estado nos termos propostos na seção anterior, a reforma do Estado envolve um processo de delimitação de seu papel regulador e, portanto, dos processos de desregulamentação. Uma coisa é definir a abrangência institucional do Estado, é saber se o Estado deve se ocupar diretamente de uma série de atividades, como ocorreu no Estado Social-Burocrático, ou se tenderá a se limitar a suas funções específicas, como aponta a reforma do Estado em curso; outra coisa é determinar qual a extensão do seu papel de regulamentador das atividades privadas. Não há dúvida de que esta é uma função específica do Estado, já que lhe cabe definir as leis que regulam a vida econômica e social. Mas até que ponto deve ir essa regulação, especialmente das atividades econômicas? À medida em que a sociedade se torna mais complexa e o Estado maior, mais extensa

também tenderá a ser sua regulamentação. Não há dúvida, porém, que esta regulação tendeu, em muitos momentos, a ser excessiva. Para proteger direitos sociais, para garantir padrões de qualidade dos bens e serviços, para assegurar o bom funcionamento do mercado em áreas monopolistas[...]. (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 32)

Para Bresser-Pereira, portanto, no processo de implantação da reforma gerencial, modelo que deve ser seguido com a crise fiscal do Estado, certas instituições deveriam ser classificadas e organizadas como instituições públicas não-estatais, as universidades entrariam neste rol. Segundo suas análises e indicações, desta forma:

Então, eu criei, eu fiz a lei das organizações sociais. Eu criei o conceito de organização social, ou seja, uma entidade pública não estatal que exerce atividades na área social, principalmente, educação e saúde, pesquisa, cultura, e que então, o Estado decide subvencionar, pagando até cem por cento de suas despesas, mas pode ser menos que 100%. Mas para isso devendo firmar o contrato de gestão e estabelecer metas etc. Eu fiz essa lei e antes que a lei ficasse pronta, a primeira coisa que eu fiz foi ir procurar o ministro Paulo Renato, que era amigo meu, e uma série de outras pessoas que eram muito amigas minhas dentro do ministério da Educação, para que então nós transformássemos as organizações, as universidades federais em organizações sociais. E que fariamos isso e depois nós também poderíamos transformar em organizações sociais as PUC's ou as comunitárias do Sul. Ou seja, o Estado poderia passar a pagar não 100%, mas boa parte das suas despesas. No caso das públicas estatais teriam 100%, pelo menos no início. Mas seriam entidades, então, de direito privado, públicas não estatais, mas de direito privado. Os seus professores e demais funcionários passariam a ser tratados pela CLT. E acabava todo o regime de funcionário público da universidade e acabaria aos poucos, porque os atuais seriam emprestados. Eu vendi a ideia. O ministério da Educação aceitou, mas aceitou por uns três meses. Aí a ideia vazou um pouco e o pessoal deu para traz. Uma vergonha. (BRESSER-PEREIRA, 2017).

A ideia de Bresser-Pereira, dentro deste modelo, é desvincular determinadas instituições, como as universidades e museus, dentre outros, da esfera do Estado. Estas deixariam de ser instituições públicas estatais e passariam a ser instituições públicas não-estatais, ou organizações sociais de interesse público, porém, com a funcionalidade de instituições de direito privado. Ou seja, desresponsabilizar a educação superior como obrigação do Estado.

A justificativa principal é a crise fiscal, a impossibilidade de investimentos, a burocratização, a estrutura engessada. Para Bresser-Pereira, com o tempo, não

haveria mais funcionário público de carreira como docente do sistema público de ensino superior. Porém, em sua própria análise, mais adiante, admite que as reformas e reestruturações que se seguiram no modelo de ensino superior seguiram outra lógica:

Isso é uma boa expressão (mercadorização), no caso. O que houve foi uma mercantilização autorizada. Como você está autorizado a produzir sapatos, você também passou, foi autorizado a fazer ensino primário e secundário, foi tudo reduzido à condição de mercadoria. Eu sou um defensor da propriedade pública não estatal. Quando eu fui ministro naquela época, eu fui ministro e eu fiz uma classificação de formas de propriedades e disse que nós tínhamos, isso está, não sei se você conhece, existe um livro que eu organizei chamado "O público não estatal na reforma do Estado". E tem um texto introdutório que é escrito por mim, pela Nuria Cunill Grau, que é uma chilena, que era diretora do CLAD - Centro Latinoamericano de Administração para o Desenvolvimento - do qual eu fui presidente enquanto fui ministro. É uma entidade constituída pelos países latino-americanos, mas foi em Portugal, para tratar dos problemas da administração pública. Nesse texto introdutório, eu fiz essa classificação, então você tem as entidades privadas, as entidades públicas estatais e as públicas não estatais. E é uma coisa muito diferente. Você pega, por exemplo, a PUC de São Paulo ou a Harvard, privada. Quer dizer, não igual a Kroton Educacional, são duas coisas diferentes. O meu entendimento é que o Estado deve estimular as entidades públicas não estatais, para quais há certas atividades que elas devem realizar e não o setor privado. A educação é uma área dessas, saúde é uma outra área, mas como dizia Marx, todo o processo de capitalismo é tudo mercadoria, o projeto da mercadorização. Mercadorizou-se o ensino superior. (BRESSER-PEREIRA, 2017).

Ou seja, para Bresser-Pereira, as organizações sociais seriam entidades de direito privado, porém, sem fins lucrativos. Diferentemente, da abertura em grande escala do sistema para instituições nacionais e internacionais com fins lucrativos que, na análise de Bresser-Pereira, consolidou a mercantilização e a "mercadorização" do ensino superior no país a partir da década de 1990.

Mas a Estácio de Sá agora, naquela época não, só para você entender que essa coisa, você pode discutir o princípio de que se deve ser privado ou não. Mas, eu sempre dizia, nos Estados Unidos como é que são as escolas? As escolas são todas privadas ou públicas. Eu sei que tem algumas privadas, realmente, mas são absolutamente secundárias, sem nenhuma importância. Harvard, Stanford, Yale, essas são universidades que eles chamam lá, nos Estados Unidos, de privadas, mas são públicas não estatais. Não têm fins lucrativos absolutamente, mas são. E por outro lado as universidades estatais americanas, na verdade são praticamente públicas não estatais, porque os professores não são considerados funcionários públicos. O regime é quase igual ao regime das chamadas privadas. Então, o que eu estou

propondo aqui é que nós tenhamos o estatuto jurídico da universidade brasileira semelhante à dos Estados Unidos. Não foi feito. Porque foi feito essa privatização que existe essa possibilidade nos Estados Unidos, mas é absolutamente marginal, mas aí aconteceu uma coisa mais adiante, no governo do PT. No governo do PT aconteceu uma coisa que foi muito boa que foi o Prouni. Aquilo foi uma mudança, uma mudança grande, que foi uma forma de você permitir ao Estado, ao Governo Federal, a dar apoio às universidades públicas não estatais. Acho que nessa ocasião também às privadas. Às privadas, também. Que não era bom, mas enfim. Deveria estar apenas para as públicas não estatais, não tenho nenhuma simpatia pelas privadas, de jeito nenhum. Aí passou-se mais algum tempo, aí não sei se foi o Haddad que fez, eles fizeram o FIES. Aí o FIES transformou as universidades privadas num altíssimo negócio. Criou demanda para elas e os seus donos ficaram bilionários. Isso é o capitalismo. É um capitalismo corrupto e decadente brasileiro. Se fosse um capitalismo próspero. Tínhamos um capitalismo próspero até 1980. Nós estávamos fazendo uma revolução capitalista. E depois nos tornamos esse capitalismo em um capitalismo dependente, corrupto e semi-estagnado. Capitalismo que se preze promove crescimento econômico. Capitalismo brasileiro não promove crescimento econômico desde 1980. Promove um crescimentinho econômico. Crescimento de 1% per capita. No período anterior produzir um crescimento de 4% per capita. Hoje você vê um capitalismo de quinta categoria. [...] A universidade brasileira, sendo a universidade pública brasileira conseguiu durante muito tempo, até o governo de Lula, ser/ter a exclusividade, o apoio do Estado. Adotou um modelo de universidade francês, que é o modelo de universidade totalmente gratuito, totalmente financiado pelo Estado e então havia um conflito, porque havia as universidades públicas não estatais, que deviam ter o apoio do Estado e que não tinham, o que eu acho um absurdo. Agora tem as universidades privadas propriamente ditas e essas também ganharam o apoio do Estado, que eu acho difícil de entender. Não daria para eles apoio absolutamente nenhum. Ah, mas você é contra o FIES? FIES para elas sou. Sou a favor de FIES para as escolas públicas não estatais. E você é a favor da universidade gratuita? Eu sou contra. Eu acho que a universidade brasileira não devia cobrar taxa como cobra a universidade pública. Eu acho que a universidade brasileira deveria cobrar taxas como cobra a universidade inglesa. Taxas modestas, mas taxas que ajudassem a financiar a universidade. Entendo também que deveriam ter entre trinta e quarenta por cento das vagas reservadas a bolsistas, que aí sim seriam gratuitas. A universidade pública brasileira é um mecanismo de concentração de renda. Tem uma única vantagem, porque a despesa pública dificilmente é neutra. Ou a despesa pública favorece os ricos ou favorece os pobres. A despesa pública maior do Estado brasileiro de juros, que são escandalosos, favorece os ricos. A despesa pública com universidade favorece os ricos. Ricos inclusive de classe média. Rico no sentido amplo da palavra. Já o SUS e a educação fundamental pública favorecem os pobres. Então, é por isso que eu sou a favor da cobrança de taxas. Porque eu também quero que a universidade brasileira seja competitiva, quer dizer, que nós tenhamos boas universidades. E para você ter uma boa universidade, ter um pouco de dinheiro privado ajuda, ajuda bastante. Permite pagar melhor os salários, permite escolher melhor os professores. Por que que as universidades americanas são melhores do que todas as outras? Porque eles trazem os melhores professores da Europa para lá e pagam os salários mais altos. [...]

Eu sou contra a universidade estatal. Eu sou contra porque eu quis transformar e continuo querendo e acho que tem sido um grande fracasso do Estado brasileiro não transformar as universidades públicas estatais em organizações sociais. Se isso for feito um dia, eu espero que seja, acabaram as escolas estatais, mas agora temos um conjunto de escolas públicas, grande e importante, formado por essas escolas, mas verdadeiramente eu arranjaria um nome para elas, esse nome comunitárias, na tua Tese, eu usaria comunitárias no sentido amplo e das públicas. Comunitárias, a Mackenzie, coloca uma aspa no começo e depois vai em frente, porque isso te facilita a vida. Você não pode ficar com duas falsas. Se você fizer uma Tese público versus privado e no público estão as estatais e as comunitárias. Eu chamaria de comunitária a pública mesmo. É bom você saber que existe uma associação das entidades comunitárias. [...] (BRESSER-PEREIRA, 2017).

Por fim, para autores como Bresser-Pereira, os investimentos estatais, em universidades públicas, se materializam como vantagem aos mais ricos, à classe alta e média alta, neste sentido. Porém, na análise desta tese, esta característica está mais relacionada ao fato de que a educação básica pública não acompanhar os investimentos necessários para competir com a educação básica privada.

Se a educação básica pública acompanhasse os índices de qualidade, infraestrutura, condições de trabalho docente, dentre outras características, da educação básica particular, a concorrência pelas vagas na educação superior pública estatal entre os discentes advindos da educação básica, em suas duas modalidades, pública e privada, seria isonômica, ou próxima disto.

Portanto, entendemos que, as análises e propostas enunciadas pelos autores acima citados, se referem a uma reinterpretação ou reelaboração do modelo tecno-burocrático mas, reconfigurado para o contexto da década de 1980 e 1990. Ou seja, embora houvesse a defesa de um modelo “democrático” e “progressista”, com função social já na década de 1980, já existia e concorria com este o modelo derivado da tecnocracia dos anos 1970 e que, após ser relativamente contido nos anos 1980, retornaria em sua modalidade “neotecnocrática” e na consolidação do gerencialismo.

Além disso, o argumento de que a maior parte das vagas em instituições públicas seria direcionada a classe alta é falacioso. Estudo recente, da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES): “V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos (as) Graduandos (as) das IFES” (ANDIFES, 2019), mostra que algumas tendências de

mudança em relação ao perfil socioeconômico dos discentes nos últimos anos vem se consolidando nas IFES.

Segundo o relatório, o percentual de alunos advindos do sistema de cotas, que abarca alunos saídos da escola pública, de baixa renda e relacionados às minorias étnicas, nas IFES em 2018, era de 48,3%, e o número de estudantes de renda familiar mensal de até um e meio salário mínimo per capita perfazia 70,2%, dos alunos em 2018. Porém, este número em 1996, era de 44,3% dos discentes. Ou seja, no final do século XX, nas instituições públicas, praticamente, metade dos discentes eram provenientes das classes baixa e média da sociedade. (ANDIFES, 2019). Não condiz com a realidade a afirmação de que o perfil socioeconômico dos discentes nas IFES eram e são das classes abastadas. De acordo com a ANDIFES:

A V Pesquisa mostra que o perfil dos estudantes de graduação das universidades federais brasileiras está, a cada edição, mais próximo do perfil sociodemográfico do Brasil. Os resultados mostram que as universidades expressam a diversidade cultural, racial e de sexo da população brasileira, assim como a desigualdade de renda. A renda mensal familiar nominal média per capita no país, publicada pelo IBGE em 2018, era de R\$1.373,00, enquanto a renda mensal familiar nominal média per capita dos estudantes da graduação é de R\$1.328,00. (ANDIFES, 2019).

O fato de o Estado brasileiro não investir em educação básica, leva a análise de que a educação superior estatal privilegia as classes ricas. Ainda, há análises, como da professora Eunice Durham, de que a “massa”, não deve, não quer ou não precisa se dirigir às universidades de ponta. Ou seja, não podemos e não devemos formar cientistas, filósofos, pensadores, entre os estudantes das classes menos abastadas, a “massa” serviria para mão-de-obra manual, técnica, para as fábricas. A visão produtivista de educação está relacionada sobremaneira a manutenção da ordem de reprodução do capital e as suas necessidades. A educação se torna mero instrumento de reprodução do status quo, ou pouco pode contribuir para a modificação desta situação.

Ainda entendemos que, citar o modelo de educação superior dos Estados Unidos, como exemplo a ser reproduzido no Brasil, é cometer um anacronismo. Os contextos de formação dos Estados, governos e sociedades são muito

dísparos, para que possamos colocar um país ao lado do outro como exemplos para o modelo de ensino superior. Apesar, das instituições principais nos Estados Unidos não terem fins lucrativos, os custos do ensino superior são elevados, até para as classes média e média alta do Brasil, por exemplo. Os níveis de ensino e formação são elevados e considerados os melhores do mundo e os de maior status. É certo que, nestas instituições, os estudantes de rendas mais baixas obtêm bolsas de estudo até integrais. Porém, o nível de educação básica necessário para ingressar em uma instituição, como estas do exemplo do professor Bresser-Pereira, Harvard, Yale, Stanford, são também elevados. O histórico escolar e a vida acadêmica, de maneira geral, são analisadas a fundo. Tanto que, a maior parte das pessoas de renda mais baixa, nos Estados Unidos, cursam universidades públicas financiadas pelo Estado.

De acordo com relatório do IPEA: “Educação Superior Uma Comparação Internacional e suas Lições para o Brasil” (VONBRUN e MENDONÇA, 2012); a situação entre os países industrializados variam entre sistemas apoiados em instituições públicas ou privadas, mas existem casos, em ambos os lados, nos quais há a eficiência relacionada aos dois modelos quando se considera que o ensino superior funciona como ferramenta de diminuição do desemprego e aumento de eficiência dos setores de produção de ciência e tecnologia. De acordo com o relatório:

Há correntes que defendem exclusivamente o ensino superior público, isto é, ofertado por universidades públicas, com tarifas nulas ou subsidiadas. Naturalmente, outra corrente sustenta que o Estado subsidie a educação superior privada e competitiva, por meio de bolsas ou vouchers, mas que se abstenha de ofertar diretamente os serviços. Há os que sugerem o meio-termo, isto é, a convivência entre os dois modelos anteriores, mas com mecanismos de incentivos adequados. Existem, ainda, casos em que a educação superior, mesmo que também diretamente provida pelo Estado, é fracamente subvencionada, em termos gerais, como a Coreia do Sul. Finalmente, há também os que advogam que a educação superior gera retornos privados suficientemente elevados para justificar a ausência do Estado no setor. A vasta maioria dos países oferta, diretamente, em maior ou menor grau, a educação superior, por meio de universidades públicas. Porém, em muitas nações, notadamente algumas das mais bem-sucedidas, as universidades privadas são predominantes em número e em volume de matrículas, como no Reino Unido, no Japão e na Coreia do Sul, ou em qualidade, sendo o exemplo mais notável os Estados Unidos. (VONBRUN e MENDONÇA, 2012, p. 8-9)

Ou seja, neste sentido, existem exemplos de sistema variados de educação superior em diversos países industrializados como os citados. Porém, destes exemplos, em suas diversas categorias podemos afirmar que estes cumprem a função que os Estados, nestes países, elaboraram para a educação superior. Neste caso, a reprodução do sistema capitalista.

Como tivemos e temos como referência o modelo de educação superior dos Estados Unidos nas reformas da educação superior construídos durante os governos na ditadura, legislações, relatórios e discussão bibliográfica que serviram de base para a produção, para a argumentação e comparações deste texto, colocamos as considerações elaboradas pelo texto do IPEA a respeito do funcionamento do modelo de ensino superior dos Estados Unidos. Voltamos a ressaltar, porém, que analisamos como inviável a transferência ou mesmo a adoção de correspondências entre este modelo e o modelo brasileiro. De acordo com o IPEA (2012), nos Estados Unidos a educação superior apresenta estes parâmetros:

A educação superior nos EUA é, majoritariamente, fornecida de forma direta pelas universidades estaduais, que, de acordo com dados da OCDE, respondiam por 74,46% das matrículas em 2006. No mesmo ano, o país contava com 1.693 universidades públicas e 2.583 privadas, nas quais, em 2006, estudavam 14.473.884 alunos de graduação, 2.097.511 de pós-graduação e 329.076 no ensino profissional.<sup>11</sup> Naquele ano, foram concedidos mais de 1,4 milhão de títulos de bacharel, 574 mil de mestre e 52 mil de doutor.

O sistema educacional norte-americano é altamente descentralizado, em boa parte em função de dispositivos constitucionais. As instituições públicas, salvo raras exceções, são de responsabilidade dos estados, não da União. [...]

O acesso à universidade é feito por meio da análise do histórico escolar de toda a vida estudantil do aluno, incluindo notas e conceitos. Os critérios de avaliação não levam em conta apenas as notas do high school, mas também o desempenho no teste GPA (grade point average), entre outros aspectos. A maioria das universidades também considera fatores mais subjetivos, como atividades extracurriculares, um ensaio pessoal e uma entrevista.

Alguns estudantes escolhem cursar uma community college por dois anos para depois continuarem os estudos em uma faculdade ou universidade. As community colleges (um subconjunto dos cursos de curta duração) são instituições educacionais que atraem, principalmente, estudantes da própria comunidade, e são geralmente financiadas por meio de impostos locais. Ao concluir o curso, é concedido o grau de associate degree, o que corresponde aos dois primeiros anos de estudo do nível superior. As universidades tradicionais, por sua vez, concedem grau de bacharelado e mestrado. [...]

A grande maioria dos estudantes não possui os recursos financeiros necessários para pagar integralmente a mensalidade. Assim, eles contam com financiamentos estudantis, bolsas de estudo das próprias universidades, fundos governamentais ou empréstimos privados. Há, ainda, contribuições dos ex-alunos às universidades, muito comuns no país. Em geral, as universidades privadas cobram mensalidades bem mais caras que as cobradas pelas universidades públicas, uma vez que estas contam com o recebimento de fundos governamentais de ajuda financeira. Porém, o custo anual de estudar em uma instituição pública pode ser comparado ao custo das privadas se o aluno for de outro estado – neste caso, no entanto, pode-se pedir residência estadual após o primeiro ano.

Dependendo do curso escolhido, podia-se pagar entre US\$ 20 mil e US\$ 40 mil por ano em uma universidade privada, e entre US\$ 5 mil e US\$ 8 mil em uma universidade pública, em 2007. Estes preços não levam em conta os custos com taxas diversas e gastos com alojamento. (VONBRUN e MENDONÇA, 2012, p. 13-15)

Assim, nos Estados Unidos, modelo citado como suposta referência às possibilidades de transformação e reorganização do modelo brasileiro, exhibe uma estrutura mais diversificada, apoiada nas instituições públicas, porém, estaduais, no qual em todas as instituições existe a cobrança de mensalidades, o modo de ingresso é formado por toda a história acadêmica dos estudantes, há um bom número de bolsas, principalmente, para alunos com capacidades julgadas acima da média, nos esportes ou na produção acadêmica e as universidades mais prestigiadas são as privadas, porém, nas quais o acesso é mais limitado e mais concorrido. É um modelo bem sucedido, dentro de sua proposta, mas que foi histórico e socialmente construído de acordo com a estrutura econômica e social de seu país.

Outro arquétipo e modelo de ensino superior que destacamos é a universidade pública e de ensino superior que estariam pautados pela indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão e, no qual as universidades públicas seriam tratadas como instituições públicas estatais de responsabilidade do Estado e com patrimônio próprio, nas quais o corpo docente e o corpo técnico-administrativo seriam formados por funcionários públicos remunerados pelo Estado e com planos de carreira próprios e adequados às suas funções. Nestas instituições o ensino estaria relacionado à produção científica e os programas de pós-graduação estariam relacionados à graduação como níveis complementares de ensino e pesquisa.

Poderia haver ensino superior privado, porém, estas instituições, as privadas, deveriam arcar com suas responsabilidades frente a qualidade de ensino e sobre suas questões de responsabilidades financeira e fiscal. Estas não deveriam receber auxílios, subsídios, créditos do governo e não deveriam ter acesso a financiamento de caráter público, nem acesso às agências de financiamento de pesquisa, a não ser em caráter excepcional.

Este modelo estaria centrado no Estado financiando, planejando, coordenando e, portanto, dando diretrizes às suas instituições. Boa parte da representatividade dos movimentos de docentes, por exemplo, como o Sindicato Nacional de Docentes do Ensino Superior (ANDES-SN), criado em 1988, da evolução da Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (ANDES) de 1981, e que está filiado à Central Sindical e Popular Conlutas (CSP- Coluntas) e, ainda, a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), concordariam com este modelo, os teóricos e docentes que entendem a universidade pública como uma instituição pública estatal, na qual os interesses das empresas, do mercado, deveriam ser colocados em segundo plano, ou seja, uma “instituição social”, no sentido de partilhada pela sociedade brasileira e, portanto, a ela se dedicando em primeiro plano.

Para o ANDES-SN, segundo seu sítio oficial na rede, a educação superior pública, o sistema de universidades federais, estaduais e municipais, deve ser financiada pelo poder público, o qual tem a obrigação de garantia da qualidade de ensino, das condições de trabalho docente, de manutenção e melhoria das estruturas físicas e da autonomia da instituições:

O ANDES-SN conta com quase 70 mil sindicalizados de instituições de ensino superior e institutos de educação básica, técnica e tecnológica e está representado em todo o território nacional pelas suas 121 seções sindicais.

#### Compromissos

- Lutar pela educação pública de qualidade, pela valorização do trabalho docente e pela autonomia das instituições públicas de ensino superior.
- Lutar pela universalização do acesso à educação superior pública e gratuita, com garantia de permanência.
- Lutar pelo espaço público para produção de conhecimento.
- Reforçar a unidade da classe trabalhadora no Brasil, internacionalmente e, em particular, na América Latina.

- Lutar contra toda forma de cerceamento à liberdade de organização sindical e de expressão.
- Lutar contra as reformas neoliberais que retiram direitos dos trabalhadores, especialmente a reforma universitária privatizante.
- Combater todas as formas de mercantilização da educação.

O que o ANDES-SN defende

- Manutenção e ampliação do ensino público gratuito e de qualidade socialmente referenciada.
  - Autonomia e funcionamento democrático das universidades públicas e de direito privado, com base em colegiados e cargos de direção eletivos.
  - Estabelecimento de um padrão unitário de qualidade para o ensino superior, estimulando a pesquisa e a criação intelectual nas universidades.
  - Carreira única para os docentes das instituições de ensino superior.
  - Indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.
  - Dotação de recursos públicos orçamentários suficientes para o ensino e a pesquisa nas universidades públicas.
  - Criação de condições de adequação da universidade à realidade brasileira.
  - Garantia do direito à liberdade de pensamento nas contratações e nomeações para a universidade e no exercício das funções e atividades acadêmicas.
  - Garantia do direito à liberdade de organização sindical em todas as instituições de ensino superior.
- (ANDES, 2019, (<http://www.andes.org.br/sites/historia>, acessado em 20/02/2019)).

As propostas e diretrizes do ANDES deixam claro que seu modelo de universidade está relacionado às possibilidades da educação superior “integral”, (ensino, pesquisa e extensão), da autonomia das instituições, da gestão democrática, inclusive, para as instituições privadas, com o estabelecimento de colegiados eletivos que consolidariam a gestão democrática das instituições.

Para a ANPED, como associação de pesquisa em Educação, a valorização do conhecimento crítico da educação, da ciência e da cultura, pautados em valores democráticos e na gestão participativa das comunidades acadêmica e científica na formulação das políticas públicas, percebemos a valorização das instituições públicas estatais como precursoras das pesquisas em educação e formuladoras de políticas públicas para o ensino superior. Esta se coloca desta maneira em relação a sua atuação:

**A ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação** - é uma entidade sem fins lucrativos que congrega programas de pós-graduação stricto sensu em educação, professores e estudantes vinculados a estes programas e demais pesquisadores da área. Ela tem por finalidade o desenvolvimento da ciência, da educação e da cultura, dentro dos princípios da participação democrática, da liberdade e da justiça social. Dentre seus objetivos destacam-se: fortalecer e promover o desenvolvimento do ensino de pós-graduação e da pesquisa em educação, procurando contribuir para sua consolidação e aperfeiçoamento, além do estímulo a experiências novas na área; incentivar a pesquisa educacional e os temas a ela relacionados; promover a participação das comunidades acadêmica e científica na formulação e desenvolvimento da política educacional do País, especialmente no tocante à pós-graduação.

#### **História**

Fundada em 16 de Março de 1978, a ANPEd atua de forma decisiva e comprometida nas principais lutas pela universalização e desenvolvimento da educação no Brasil. Ao longo de sua trajetória, a Associação construiu e consolidou uma prática acadêmico-científica destacada e, nesse percurso, contribuiu para fomentar a investigação e para fortalecer a formação pós-graduada em educação, promovendo o debate entre seus pesquisadores, bem como o apoio aos programas de pós-graduação.

(<http://www.anped.org.br/sobre-anped>, acessado em 21/02/2019).

Podemos considerar, como argumenta Minto (2014), que a expansão do ensino superior a partir da década de 1960 no país seguiu, quase que propositalmente, um modelo pouco organizado em termos dos padrões que pensamos. Não foi acidentalmente, está claro, que as instituições e cursos privados dominaram a cena do ensino superior. Porém, também não acidentalmente, ocorreu a sobrevivência de instituições públicas que fizeram e fazem a diferença para as áreas de ensino superior (graduação e pós-graduação), ciência e tecnologia. São os centros de excelência da área no país.

Os grandes conglomerados de educação privados que se formaram dão conta da educação terciária, sobre a qual já argumentamos. São “fábricas” de diplomas de nível superior, porém, com níveis de formação de qualidade questionável, com exceção de algumas boas instituições, nas quais o ensino propõe e desenvolve alguma qualidade substancial e há o desenvolvimento de pesquisa e ciência, como destacou Bresser-Pereira quando cita as instituições comunitárias ligadas às instituições eclesiais, como as PUC’s e a Mackenzie, por exemplo.

Mas, sem as instituições públicas o Brasil não teria condições mínimas de para algum crescimento econômico, mesmo no modelo capitalista periférico, que aqui desenvolvemos. E o Estado capitalista brasileiro entende, desta maneira, que as instituições públicas podem ser utilizadas como mediadoras da produção de mais-valor, como mediadoras na produção de mercadorias, serviços e renda. Assim, um dos suportes do sistema capitalista no país.

Porém, o que acompanha da maneira paulatina a expansão e as reformas do ensino superior no Brasil, são as inconstâncias, a falta de direcionamento e o discurso vazio em determinados contextos. A partir do estabelecimento da possibilidade de financiamento, do auxílio, da manutenção das instituições privadas pelo poder público, ficamos diante de um anteparo no qual, o Estado argumenta ser muito oneroso o custeio do sistema público de educação superior, mas financia a educação particular e seus alunos.

Ou, de outra maneira, o Estado (e suas instituições e dirigentes – MEC, CFE, grupos dentro de universidades – NUPPS, por exemplo) e a corrente “produtivista”, argumentam que o perfil socioeconômico dos discentes não condiz com o financiamento público, pois que é formado por pessoas de classes ricas, e assim, se configura, mais uma vez, o anteparo, o obstáculo, a desinformação, pois que, a base para o possível estabelecimento de cobrança de mensalidades, não se sustenta na realidade.

A comparação entre os modelos de ensino, que pensamos acima, se insere nesta mesma lógica. Não existe no país um planejamento de Estado das áreas da política científica e tecnológica e do ensino superior, mas um planejamento de governos.

Desvendar esta questão na discussão, planejamento, e execução das políticas públicas para a área do ensino superior, seria formular um projeto de educação e educação superior que trouxesse os elementos materiais e concretos da realidade social brasileira e considerasse a formulação da área a partir destes dados, a partir da materialidade social, política e econômica do país.

Percebemos que os governos estão engajados, nestes contextos que estudamos, em tratar a expansão quantitativa e qualitativa da educação superior sempre com ressalvas. Na década de 1960 e 1970, o discurso e as ações dos

governos colocavam que era necessário a “modernização” e à “gestão” das instituições, com este discurso o governo trouxe uma reforma “empresarial” e tecnocrática para as instituições e estas perderam sua capacidade autonomia administrativa.

Na década de 1980, havia um discurso planejado, como se fosse uma “boa desculpa” para a crise das instituições, a própria “crise fiscal” e a desorganização da economia nacional, que foi causada pelos mesmos agentes que governaram o Estado. Com esta “boa desculpa” e o discurso e as ações voltados para colocar em prática, por meio da SEPLAN, por exemplo, maior controle sobre os meios acadêmicos e o financiamento e, ainda, medidas que favoreceram a expansão das instituições privadas e as protegeu da crise, como o financiamento destas por meio da FINEP.

Na década de 1990, o discurso e as práticas se voltaram para a “reforma do Estado”, para a inserção do país na economia mundializada, no direcionamento das políticas públicas com o aval do Banco Mundial e suas prerrogativas. E houve mais uma década de grande avanço da educação privatista e da falta de direcionamento, expansão e financiamento, medidas propositais dos governos, das instituições públicas.

O ensino superior, tratado como mera mercadoria, ou agente direto de sua reprodução, entrou nesta lógica de reprodução do capital estrangeiro e, portanto, ocorreu o processo de transnacionalização e oligopolização consequentes da mundialização do capital no país. Ou seja, grandes empresas de capital aberto e internacional controlando boa parte da oferta de ensino superior.

Portanto, a área do ensino superior convive constantemente, desde a década de 1960 sob debate entre os moldes de seu desenvolvimento e expansão e assim, dentre aqueles tipos ideais citados não há o direcionamento exato para nenhum deles. Temos um sistema difuso, porém, no qual as possibilidades de ganhos monetários e reprodução do capital de maneira, mais ou menos, direta está garantido ao longo do processo.

Porém, segundo nosso entendimento, desde as principais reformas, legislações, programas e planos da década de 1960 em diante, desenhamos um sistema de ensino superior no qual as instituições privadas têm parte de seus

custos cobertos a partir de programas do Estado, com a possibilidade de ficar, em parte, isentas da variação do mercado educacional e das crises. E, em situações de menor movimento deste setor, promovem demissões em massa, fechamento de cursos, precarização do trabalho docente, ou seja, administra suas crises contando com os subsídios do Estado.

Não há contrapartida social, mas sim econômica, em financiar as instituições privadas em detrimento das públicas. Há benefícios para certos grupos e empresas que passaram a dominar o setor com taxas elevadas de lucros e dividendos. Os serviços vendidos por estas instituições são piores, em sua grande maioria, àqueles oferecidos nas universidades públicas.

Em nossa análise, afirmamos que esta situação está relacionada ao fato do modelo de Estado que se configura a partir de um modelo de capitalismo excludente e periférico. Fernandes (1976) em “A revolução burguesa no Brasil”, destaca estas condições que criaram no Brasil um modelo de “capitalismo competitivo” que não tem capacidade de atuar de maneira autônoma para seu próprio desenvolvimento e no qual, de certa maneira, a burguesia depende do Estado. Assim, a relação Estado, sociedade civil e campo econômico, se apresenta, vez ou outra, de maneiras distintas, travestidos em uma situação de simbiose no qual a classe econômica burguesa, forja a estrutura política em seu benefício próprio, principalmente, quando há formas de dominação que são efetivas nesta tarefa – em um modelo burocrático-autoritário ou em um modelo democrático.

Todo este contexto descrito e analisado nos permite colocar que a tese do anteparo que defendemos é que por meio deste conjunto de situações, discursos e práticas, políticas e, principalmente, a situação hipotética ou concreta, das tensões econômicas e políticas que se formaram no país na década de 1980, culminaram nas possibilidades de nova inserção do país na esfera de reprodução do capital relacionado ao capital estrangeiro reiterando a situação de heteronomia e subordinação do país no sistema mundo.

As condições que trouxeram esta realidade (ou concretude) estavam todas lá, gestadas nas décadas de 1960 e 1970, em pleno desenvolvimento na década

de 1980, mas veladas, em “espera”, e forçosamente plenas e vistosas na década de 1990.

## **Considerações finais**

As possibilidades da análise da totalidade concreta, da comparação e inclusão de diversos fatores que influenciaram e influenciam a tomada de decisões pelo Estado, além da análise do direcionamento das políticas públicas para determinados setores, assim como para a da área do ensino superior, e as políticas científica e tecnológica, se faz um desafio frente ao número de variáveis que estão em questão nesta, a saber: a política econômica, a história, a política educacional, a história da educação, a análise de políticas, dentre outras.

Sempre existe a interrelação da economia, da política e dos arranjos e rearranjos que se materializam na estrutura econômica e política do Estado capitalista e a forma particular como determinado país, em específico, se relaciona com o sistema da economia-mundo e os fatores nacionais, internacionais e interdependentes deste sistema.

Para tanto, procuramos ressaltar que as exigências e particularidades pelas quais se formaram a economia nacional ao longo da inserção do país de maneira determinada neste ambiente da economia mundial no século XX, estabeleceram relações diretas com as políticas criadas e os instrumentos institucionais que se desenvolveram a partir destas políticas. O institucional, a economia capitalista, a política e a sociedade estão imbricadas em sistema de interrelações interdependentes que direcionaram (e foram direcionadas em uma relação dialética) a política educacional para este determinado ponto de inflexão.

Há um direcionamento da política educacional em função da forma política do Estado, ainda que em contextos históricos e em governos distintos, foram imprimir diversos matizes, que apresentaram como consequências:

A construção e a difusão da ideia de que a menor participação do Estado na área, principalmente, em relação ao financiamento das atividades, para o ensino superior e a pesquisa era e é necessário;

O ideal de modernização como interdependência necessária destas atividades aos setores privado e empresarial;

A dependência dos setores de pesquisas, produção científica e tecnológica às instituições estatais, financiadas pelo Estado, mas atreladas ao desenvolvimento tecnológico de cunho mercadorizado;

A expansão acelerada das instituições privadas na promoção e oferta de ensino superior;

A baixa qualidade de ensino ofertado pela maior parte destas instituições privadas de ensino superior;

O ensino superior se caracterizando como uma continuação do ensino básico e sendo voltado à produção de mão-de-obra técnica;

A formação de centros de excelência em universidades públicas que são aquelas nas quais a possibilidades de desenvolvimento científico e tecnológico são maiores;

Dentre outros fatores, estas são as consequências da política econômica e educacional promovidas da década de 1960 em diante, em um cenário no qual o país se submete aos interesses, e às maneiras de construção das políticas públicas de interesse dos países e das corporações dos países centrais.

Os fatores relacionados acima e suas consequências deram o arcabouço institucional, econômico e político que vão forjar determinada área do ensino superior no Brasil, no período de abertura para a economia mundial e o contexto de mundialização do capital, na qual, os valores de instrução para o mercado de trabalho; a formação de conglomerados empresariais na área; o estabelecimento de parâmetros de avaliação pautados na quantificação e tabulação de resultados; as exigências mercadológicas e a interligação universidades-empresas como parâmetros-guia da atuação do docente nas instituições; a precarização do trabalho docente e a desorganização e/ou enfraquecimento de organizações trabalhistas e sindicatos, se concretizaram.

A área do ensino superior do contexto da reforma de 1968 até o início da década de 1990, passando por momentos de crises econômicas, políticas e institucionais, foi sendo moldado, assim como diversas áreas do país, ao estabelecimento do capitalismo dependente. A maneira como se deu sua configuração assegura que não há possibilidades a curto e médio prazos de mudanças estruturais que possibilitem um desenvolvimento autônomo da ciência

e do modelo econômico de produção. Pois, que estamos subordinados aos centros produtores de tecnologias, informações e detentores capital centralizado, relacionados aos países de economias centrais.

## Referências

ALVES, G. Trabalho, subjetividade e capitalismo manipulatório - o novo metabolismo social do trabalho e a precarização do homem que trabalha. [http://www.giovannialves.org/artigo\\_giovanni%20alves\\_2010.pdf](http://www.giovannialves.org/artigo_giovanni%20alves_2010.pdf).

ANDES. **SINDICATO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR**, 2019. Disponível em: <<http://www.andes.org.br/>>.

ANDIFES. **RELATÓRIO EXECUTIVO: V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos (as) Graduandos (as) das IFES**. ANDIFES. Uberlândia, p. 162. 2019.

ANPED. **Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação**. Disponível em: <<http://www.anped.org.br>>. Acesso em: 2019.

ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho**. São Paulo-SP: Boitempo, 2009.

ATCON, R. **Rumo à reformulação estrutural da universidade brasileira**. MEC. Rio de Janeiro, p. 124. 1966.

BACEN. **Banco Central do Brasil**, 2018. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/>>. Acesso em: 2018.

BOURDIEU, P. **Os usos sociais das ciências: por uma sociologia clínica do campo científico**. São Paulo-SP: UNESP, 2003.

BRASIL. ATO INSTITUCIONAL Nº 1, DE 9 DE ABRIL DE 1964. , Rio de Janeiro, 9 abril 1964.

BRASIL. Lei Nº 4.464, de 9 de novembro de 1964. **Lei Suplicy de Lacerda**, Brasília-df, 09 nov. 1964.

BRASIL. ATO INSTITUCIONAL Nº 2, DE 27 DE OUTUBRO DE 1965., Brasília-DF, 27 outubro 1965.

BRASIL. Decreto-Lei nº 228, de 28 de Fevereiro de 1967. **Lei Moniz de Aragão**, Brasília-df, 28 fev. 1967.

BRASIL. ATO INSTITUCIONAL Nº 5, DE 13 DE DEZEMBRO DE 1968., Brasília-DF, 1968 dezembro 1968.

BRASIL. Decreto nº 62.937, de 2 de Julho de 1968, Brasília-DF, 02 jul. 1968a.

BRASIL. Lei Nº 5.540, de 28 de novembro de 1968. **Reforma Universitária**, Brasília-df, 28 nov. 1968b.

BRASIL. Decreto-Lei Nº 405, de 31 de dezembro de 1968. **Provê sobre o incremento de matrículas em estabelecimentos de ensino superior, em 1969.**, Brasília-DF, 31 dez. 1968c. 86.

BRASIL. Lei nº 5.727, de 4 de Novembro de 1971. **Dispõe sobre o Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para o período de 1972 a 1974.**, Brasília-DF, 04 nov. 1971.

BRASIL. Lei nº 6.036, de 1º de Maio de 1974. **Dispõe sobre a criação, na Presidência da República, do Conselho de Desenvolvimento Econômico e da Secretaria de Planejamento, sobre o desdobramento do Ministério do Trabalho e Previdência Social e dá outras providências.**, Brasília-DF, 01 maio 1974.

BRASIL. Lei nº 6.151, de 4 de Dezembro de 1974. **Dispõe sobre o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para o período de 1975 a 1979. Anexo**, Brasília-DF, 04 dez. 1974.

BRASIL. **Relatório Anual: o ensino superior 1974/1978.** MEC. Brasília-DF, p. 233. 1978.

BRASIL. **Relatório Anual: o ensino superior no Brasil 1974/1978 (edição preliminar).** Ministério da Educação. Brasília, p. 231. 1978.

BRASIL. **Reforma Universitária: relatório de grupo de trabalho.** Ministério da Educação e Cultura. Brasília-DF, p. 119. 1983.

BRASIL. **Realizações do Ministério da Educação: Período:85/90.** Ministério da Educação. Brasília-DF, p. 96. 1990.

BRASIL. LEI Nº 8.958, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1994, Brasília-DF, 20 dez. 1994.

BRASIL. **Evolução do ensino superior - graduação 1980-1998.** Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Brasília-DF, p. 71. 2000.

BRASIL. **Plano Nacional de Pós-Graduação (2005-2010).** MEC/CAPES. Brasília-DF, p. 91. 2004.

BRASIL/MEC. Decreto 92.200 de 23 de dezembro de 1985. **Institui o Programa Nova Universidade e dá outras providências**, Brasília-DF, 1985.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Desenvolvimento e crise no Brasil**. 3. ed. São Paulo-SP: Brasiliense, 1972.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A Sociedade Estatal e a Tecnoburocracia (introdução)**. São Paulo-SP: Brasiliense, 1981.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. MARE. Brasília-DF. 1997.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Reforma Gerencial de 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/rgp.asp>>. Acesso em: 16 jun. 2018.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Entrevista concedida a André Moura Blundi Filardi. São Paulo-SP, 30/03/2017.

CARNEIRO, R. M. Dinâmica de crescimento da economia brasileira: uma visão de longo prazo. **Texto para Discussão.IE/UNICAMP**, Campinas-SP, n. 130, ago 2007.

CERQUEIRA, C. A. **Dívida externa brasileira**. Brasília-DF: Banco Central do Brasil - BACEN, 2003.

CHESNAIS, F. **A Mundialização do Capital**. 1a. ed. São Paulo-SP: Xamã, 1996.

CLASTRES, P. Liberdade, mau encontro inominável. In: CLASTRES, P. **Arqueologia da violência: pesquisas de antropologia política**. 3. ed. São Paulo-SP: Cosac & Naify, 2014. Cap. 7.

CONFIES. As fundações de apoio e as Instituições de Ensino Superior – Uma relação que precisa ser entendida pela sociedade. **CONFIES**, 2015. Disponível em: <<http://confies.org.br/institucional/as-fundacoes-de-apoio-e-as-instituicoes-de-ensino-superior-uma-relacao-que-precisa-ser-entendida-pela-sociedade/>>. Acesso em: 14 mar. 2019.

CUNHA, L. A. **A universidade reformanda: o golpe de 1964 e a modernização do ensino superior**. Rio de Janeiro - RJ: Francisco Alves, 1988.

CUNHA, L. A. Desenvolvimento desigual e combinado no ensino superior - Estado e mercado. **Educação e Sociedade - CEDES/UNICAMP**, campinas-SP, v. 25, n. 88, p. 795-817, out 2004. ISSN 0101-7330.

DAGNINO, R. A comunidade de pesquisa e a política de ciência e tecnologia: olhando para os países avançados. **Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnologia y Sociedad**, Buenos Aires, v. 3, n. 7, p. 43-58, setembro 2006. ISSN 1850-0013.

DAGNINO, R. P.; THOMAS, H. E. Planejamento e políticas públicas de inovação: em direção a um marco de referência latino-americano. **Planejamento e Políticas Públicas. IPEA**, Brasília-DF, n. 23, 2001. ISSN 0103-4138.

DIAS, R. B. **Sessenta anos de política científica e tecnológica no Brasil**. Campinas-SP: UNICAMP, 2012.

DIEESE. **Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos**, 2018. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br>>. Acesso em: 2018.

DURHAM, E. **Uma política para o ensino superior**. NUPES/USP (Documento de Trabalho 2/93). São Paulo-SP, p. 1-72. 1993.

DURHAM, E. R. **Educação superior, pública e privada**. Centro de Estudos Brasileiros e Departamento de Estudos Educacionais Universidade de Oxford. [S.l.]. 2003.

DURHAM, E. Memória e crítica por uma veterana dos estudos do ensino superior no Brasil. [Entrevista concedida a] Renato Pedrosa e Ricardo Muniz. **Revista Ensino Superior - UNICAMP**. Campinas-SP, nº5, p.87-98, abril-julho, 2012.

FERNANDES, F. **A universidade brasileira: reforma ou revolução?** 1. ed. São Paulo-sp: Alfa-Ômega, 1975.

FERNANDES, F. **Sociedade de classes e subdesenvolvimento**. 3a. ed. Rio de Janeiro-RJ: Zahar, 1975b.

FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro-RJ: Zahar, 1976.

FERNANDES, F. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. 4a. ed. São Paulo-SP: Global, 2009.

FIORI, J. L. **O voo da coruja: para reler o desenvolvimentismo brasileiro**. Rio de Janeiro-RJ: Record, 2003.

FONSECA, D. M. **O Pensamento privatista em educação**. Campinas-SP: Papyrus, 1992.

FRANÇA, T. Sindicalismo no Brasil e estrutura sindical (1978-1997): rupturas e continuidades. **Lutas e Resistências**, Londrina-PR, n. 2, p. 71-83, 2007.

FROELICH, G. M. As matrizes ideológicas do II PND (1975-1979). **Pesquisa & Debate**, São Paulo-SP, v. 18, p. 1-26, 2007.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **FGV CPDOC**. Disponível em: <<https://cpdoc.fgv.br>>. Acesso em: maio 2019.

GIANOTTI, J. A. **A universidade em tempos de bárbarie**. 3. ed. São Paulo-SP: Brasiliense, 1987.

HABERMAS, J. **Técnica e ciência como ideologia**. São Paulo-SP: UNESP, 2011.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**. 22. ed. São Paulo-SP: Loyola, 2012.

HOBBS, T. **Leviatã**. São Paulo-SP: Nova Cultural, 1999.

HORTA, J. S. B. Expansão do ensino superior: mecanismos e tendências. **Revista de Cultura Vozes**, Petrópolis-RJ, n. 6, 1975.

HOSTINS, R. C. L. Os Planos Nacionais de Pós-graduação (PNPG) e suas repercussões na Pós-graduação brasileira. **Perspectiva**, Florianópolis-SC, v. 24, n. 1, p. 133-160, jan/jun 2006. ISSN 0102-5473.

IASI, M. Léxico Marx #2. O conceito de IDEOLOGIA. **Youtube/TV Boitempo**, 2018. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=P6uQ1-KNSDw>>. Acesso em: 26 julho 2018.

IPEA. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, 2018. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/portal/>>. Acesso em: 2018.

KLEIN, L. **Política e Políticas de Ensino Superior no Brasil: 1970-1990**. NUPES/USP. São Paulo-SP. 1992.

LEHER, R. Capitalismo dependiente y educación: propuestas para la problemática universitaria. In: LEITE, D., et al. **Por una reforma radical de las universidades latinoamericanas**. Rosário-AR: Homo Sapiens, 2010. Cap. 1, p. 19-93.

LEHER, R.; SILVA, S. A universidade sob céu de chumbo: a heteronomia instituída pela ditadura empresarial-militar. **Universidade e Sociedade**, Brasília-DF, v. XXIII, n. 54, p. 6-17, Agosto 2014. ISSN 1517-1779.

LIMA, K. **Contra-reforma na educação superior: de FHC a Lula**. São Paulo-SP: Xamã, 2007.

LOMBARDI, J. C.; JACOMELI, M. R. M.; SILVA, T. M. T. **O público e o privado na história da educação brasileira: concepções e práticas educativas**. Campinas-SP: Autores associados/Histedbr/Unisal, 2005.

MAQUIAVEL, N. **O Príncipe**. São Paulo-SP: Nova Cultural, 1999.

MARTINS, C. B. A reforma universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas-SP, v. 30, n. 106, p. 15-35, abr. 2009. ISSN 0101-7330.

MARX, K. **Manuscritos econômico-filosóficos**. São Paulo: Martin Claret, 2006.

MARX, K.; ENGELS, F. **O manifesto comunista: 150 anos depois**. Rio de Janeiro-RJ: Contraponto, 1997.

MARX, K.; ENGELS, F. **A ideologia alemã**. São Paulo-SP: Martin Claret, 2004.

MASCARO, A. L. **Estado e forma política**. 1. ed. São Paulo-sp: Boitempo, 2013.

MINTO, L. W. **As reformas do ensino superior no Brasil: o público e o privado em questão**. Campinas-SP: Autores Associados, 2006.

MINTO, L. W. **A educação da miséria**. 1a. ed. São Paulo-SP: Outra Expressões, 2014.

MOTTA, F. C. P. **Organização e Poder: Empresa, Estado e Escola**. São Paulo-SP: Atlas, 1986.

MOTTA, R. P. S. **As universidades e o regime militar: cultura política brasileira e modernização autoritária**. 1a. ed. Rio de Janeiro-RJ: Zahar, 2014.

NEVES, C. E. B. Diversificação do sistema de educação terciária: um desafio para o Brasil. **Tempo Social - USP**, São Paulo-SP, p. 21-44, Abril 2003.

O'DONNELL, G. Anotações para uma teoria de Estado. **Revista de Cultura e Política**, São Paulo-SP, n. 1, p. 73-91, Janeiro 1981.

OLIVEIRA, J. J. D. Ciência, tecnologia e inovação no Brasil: poder, política e burocracia na arena. **Revista de sociologia e Política**, Curitiba-PR, v. 24, n. 59, p. 129-147, Setembro 2016. ISSN 1678-9873.

RODRIGUES, C. H. L. **Plano de Metas, PAEG e II PND: Análise e Desdobramentos**. 12ª Conferência Internacional de História das Empresas/XI Congresso Nacional de História Econômica. Vitória-ES: [s.n.]. 2015. p. 1-32.

ROTHEN, J. C. **O Conselho Federal de Educação nos bastidores da reforma universitária de 1968**. Curitiba-PR: [s.n.]. 2004.

SALLUM JR, B.; KUGELMAS, E. O Leviathan declinante: a crise brasileira dos anos 80. **Estudos Avançados**, São Paulo-SP, v. 5, n. 13, p. 145-159, 1 dezembro 1991.

SAMPAIO, H. **Evolução do ensino superior no brasileiro, 1808-1990**. NUPES/USP. São Paulo-SP. 1991.

SCHWARTZMANN, S. **Um espaço para a ciência: a formação da comunidade científica no Brasil**. Brasília-DF: MCT, 2001.

SGUISSARDI, V. **Universidade, Fundação e Autoritarismo**. São Carlos-SP/São Paulo-SP: EDUFSCar/Liberdade, 1993.

SGUISSARDI, V.; SILVA JÚNIOR, J. D. R. **Trabalho intensificado nas federais: pós-graduação e produtivismo acadêmico**. São Paulo-SP: Xamã, 2009.

SILVA JÚNIOR, J. D. R. **The new brazilian university**. Bauru-SP: Canal 6, 2017.

SINGER, P. Poder, política e educação. **Revista Brasileira de Educação - ANPED**, Rio de Janeiro-RJ, v. 1, p. 5-15, Jan/Fev/Mar/Abr 1996.

SUCUPIRA, N. A reestruturação das Universidades Federais. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos - INEP**, Rio de Janeiro-RJ, v. 50, n. 11, p. 83-95, jul/set 1968. ISSN 0034-7183.

TAVARES, M. D. C. Ajuste e reestruturação no países centrais: a modernização conservadora. **Economia e Sociedade**, Campinas-SP, agosto 1992. 21-57.

TAVARES, M. D. C.; ASSIS, J. C. D. **O grande salto para o caos: a economia política e a política econômica do regime autoritário**. Rio de Janeiro-RJ: Zahar, 1985.

TAVARES, M. G. M. Reforma da educação superior no Brasil pós-1985: desafios à extensão e à autonomia universitárias. **GT 11 Política de Educação Superior/UERJ/ANPED**, 2018. Disponível em: <<http://www.anped11.uerj.br/20/TAVARES.htm>>. Acesso em: 25 jul. 2018.

TONEGUTTI, C. A. Um breve panorama do ensino superior privado no Brasil. **Universidade e Sociedade/ANDES**, Brasília-DF, n. 60, p. 126-135, Julho 2017. ISSN 1517-1779.

TRAGTENBERG, M. **Burocracia e Ideologia**. 2ª. ed. São Paulo-SP: UNESP, 2006.

UNESCO/IESALC/UFRGS. **A educação superior no Brasil**. UFRGS. Porto Alegre-RS. 2002.

VAHL, T. R. **A privatização do ensino superior no Brasil: causas e consequências**. Florianópolis-SC: Lunardelli/UFSC, 1980.

VELLOSO, J. Política educacional e recursos para o ensino: o salário educação e a universidade federal. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo-SP, p. 03-29, maio 1987. ISSN 0100-1574.

VONBRUN, C.; MENDONÇA, J. L. O. **Educação Superior uma Comparação Internacional e suas Lições para o Brasil - Texto para Discussão**. IPEA. Brasília-DF, p. 105. 2012.

## Anexos

### *Anexo A: Reforma do Ensino Superior de 1968*

LEI Nº 5.540, DE 28 DE NOVEMBRO DE 1968

Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
Faço saber que o CONGRESSO NACIONAL decreta eu sanciono a seguinte Lei:

### **CAPÍTULO I**

#### **Do Ensino Superior**

Art. 1º O ensino superior tem por objetivo a pesquisa, o desenvolvimento das ciências, letras e artes e a formação de profissionais de nível universitário.

Art. 2º O ensino superior, indissociável da pesquisa, será ministrado em universidades e, excepcionalmente, em estabelecimentos isolados, organizados como instituições de direito público ou privado.

Art. 3º As universidades gozarão de autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa e financeira, que será exercida na forma da lei e dos seus estatutos.

Art. 4º As universidades e os estabelecimentos de ensino superior isolados constituir-se-ão, quando oficiais, em autarquias de regime especial ou em fundações de direito público e, quando particulares, sob a forma de fundações ou associações.

*Parágrafo único.* O regime especial previsto obedecerá às peculiaridades indicadas nesta Lei, inclusive quanto ao pessoal docente de nível superior, ao qual não se aplica o disposto no artigo 35 do Decreto-Lei nº 81, de 21 de dezembro de 1966.

Art. 5º A organização e o funcionamento das universidades serão disciplinados em estatutos e em regimentos das unidades que as constituem, os quais serão submetidos à aprovação do Conselho de Educação competente.

*Parágrafo único.* A aprovação dos regimentos das unidades universitárias passará à competência da Universidade quando esta dispuser de Regimento-Geral aprovado na forma deste artigo.

Art. 6º A organização e o funcionamento dos estabelecimentos isolados de ensino superior serão disciplinados em regimentos, cuja aprovação deverá ser submetida ao Conselho de Educação competente.

Art. 7º As universidades organizar-se-ão diretamente ou mediante a reunião de estabelecimentos já reconhecidos, sendo, no primeiro caso, sujeitas à autorização e reconhecimento e, no segundo, apenas a reconhecimento.

Art. 8º Os estabelecimentos isolados de ensino superior deverão, sempre que possível incorporar-se a universidades ou congregar-se com estabelecimentos isolados da mesma localidade ou de localidades próximas, constituindo, neste último caso, federações de escolas, regidas por uma administração superior e com regimento unificado que lhes permita adotar critérios comuns de organização e funcionamento.

*Parágrafo único.* Os programas de financiamento do ensino superior considerarão o disposto neste artigo.

Art. 10. O Ministério da Educação e Cultura, mediante proposta do Conselho Federal de Educação, fixará os distritos geo-educacionais para aglutinação, em universidades ou federação de escolas, dos estabelecimentos isolados de ensino superior existentes no País.

*Parágrafo único.* Para efeito do disposto neste artigo, será livre a associação de instituições oficiais ou particulares de ensino superior na mesma entidade de nível universitário ou federação.

Art. 11. As universidades organizar-se-ão com as seguintes características:

- a) unidade de patrimônio e administração;
- b) estrutura orgânica com base em departamentos reunidos ou não em unidades mais amplas;
- c) unidade de funções de ensino e pesquisa, vedada a duplicação de meios para fins idênticos ou equivalentes;
- d) racionalidade de organização, com plena utilização dos recursos materiais e humanos;
- e) universalidade de campo, pelo cultivo das áreas fundamentais dos conhecimentos humanos, estudados em si mesmos ou em razão de ulteriores aplicações e de uma ou mais áreas técnico-profissionais;
- f) flexibilidade de métodos e critérios, com vistas às diferenças individuais dos alunos, às peculiaridades regionais e às possibilidades de combinação dos conhecimentos para novos cursos e programas de pesquisa;

§3º O departamento será a menor fração da estrutura universitária para todos os efeitos de organização administrativa, didático-científica e de distribuição de pessoal, e compreenderá disciplinas afins.

Art. 13. Na administração superior da universidade, haverá órgãos centrais de supervisão do ensino e da pesquisa, com atribuições deliberativas, dos quais devem participar docentes dos vários setores básicos e de formação profissional.

§1º A universidade poderá também criar órgãos setoriais, com funções deliberativas e executivas, destinados a coordenar unidades afins para integração de suas atividades.

§2º A coordenação didática de cada curso ficará a cargo de um colegiado, constituído de representantes das unidades que participem do respectivo ensino.

Art. 14. Na forma do respectivo estatuto ou regimento, o colegiado a que esteja afeta a administração superior da universidade ou estabelecimento isolado incluirá entre seus membros, com direito a voz e voto, representantes originários de atividades, categorias ou órgãos distintos de modo que não subsista, necessariamente, a preponderância de professores classificados em determinado nível.

*Parágrafo único.* Nos órgãos a que se refere este artigo, haverá, obrigatoriamente, representantes da comunidade, incluindo as classes produtoras.

Art. 15. Em cada universidade sob forma de autarquia especial ou estabelecimento isolado de ensino superior, mantido pela União, haverá um Conselho de Curadores, ao qual caberá a fiscalização econômico-financeira.

*Parágrafo único.* Farão parte do Conselho de Curadores, na proporção de um

têrço dêste, elementos estranhos ao corpo docente e ao discente da universidade ou estabelecimento isolado, entre os quais representantes da indústria, devendo o respectivo estatuto ou regimento dispor sôbre sua escolha, mandato e atribuições na esfera de sua competência.

Art. 16. A nomeação de Reitores e Vice-Reitores de universidades e Diretores e Vice-Diretores de unidades universitárias ou estabelecimentos isolados far-se-á com observância dos seguintes princípios:

I - O Reitor e o Vice-Reitor de universidade oficial serão nomeados pelo respectivo Govêrno e escolhidos de listas de nomes indicados pelo Conselho Universitário ou colegiado equivalente;

II - Quando, na administração superior universitária, houver órgão deliberativo para as atividades de ensino e pesquisa, principalmente se constituído de elementos escolhidos pelos Departamentos, a lista a que se refere o item anterior será organizada em reunião conjunta dêsse órgão e do Conselho Universitário ou colegiado equivalente;

III - O Reitor e o Diretor de universidade, unidade universitária ou estabelecimento isolado, de caráter particular, serão escolhidos na forma dos respectivos estatutos e regimentos;

IV - O Diretor de unidade universitária ou estabelecimento isolado, quando oficial, será escolhido conforme estabelecido pelo respectivo sistema de ensino, salvo nos casos previstos no § 1º dêste artigo.

§1º Os Reitores, Vice-Reitores, Diretores e Vice-Diretores das instituições de ensino superior, mantidas pela União, salvo o disposto no § 3º dêste artigo, serão indicados em lista de seis nomes pelos respectivos colegiados e nomeados pelo Presidente da República.

§2º Será de quatro anos o mandato dos Reitores, Vice-Reitores, Diretores e Vice-Diretores, vedado o exercício de dois mandatos consecutivos.

§4º Ao Reitor e ao Diretor caberá zelar pela manutenção da ordem e disciplina no âmbito de suas atribuições, respondendo por abuso ou omissão.

Art. 17. Nas universidades e nos estabelecimentos isolados de ensino superior poderão ser ministradas as seguintes modalidades de cursos:

- a) de graduação, abertos à matrícula de candidatos que hajam concluído o ciclo colegial ou equivalente e tenham sido classificados em concurso vestibular;
- b) de pós-graduação, abertos à matrícula de candidatos diplomados em curso de graduação que preencham as condições prescritas em cada caso;
- c) de especialização e aperfeiçoamento, abertos à matrícula de candidatos diplomados em cursos de graduação ou que apresentem títulos equivalentes;
- d) de extensão e outros, abertos a candidatos que satisfaçam os requisitos exigidos.

Art. 18. Além dos cursos correspondentes a profissões reguladas em lei, as universidades e os estabelecimentos isolados poderão organizar outros para atender às exigências de sua programação específica e fazer face a peculiaridades do mercado de trabalho regional.

Art. 20. As universidades e os estabelecimentos isolados de ensino superior estenderão à comunidade, sob forma de cursos e serviços especiais, as

atividades de ensino e os resultados da pesquisa que lhes são inerentes.

Art. 21. O concurso vestibular, referido na letra a do artigo 17, abrangerá os conhecimentos comuns às diversas formas de educação do segundo grau sem ultrapassar este nível de complexidade para avaliar a formação recebida pelos candidatos e sua aptidão intelectual para estudos superiores.

*Parágrafo único.* Dentro do prazo de três anos a contar da vigência desta Lei o concurso vestibular será idêntico em seu conteúdo para todos os cursos ou áreas de conhecimentos afins e unificado em sua execução, na mesma universidade ou federação de escolas ou no mesmo estabelecimento isolado de organização pluricurricular de acordo com os estatutos e regimentos.

Art. 23. Os cursos profissionais poderão, segundo a área abrangida, apresentar modalidades diferentes quanto ao número e à duração, a fim de corresponder às condições do mercado de trabalho.

§1º Serão organizados cursos profissionais de curta duração, destinados a proporcionar habilitações intermediárias de grau superior.

§2º Os estatutos e regimentos disciplinarão o aproveitamento dos estudos dos ciclos básicos e profissionais, inclusive os de curta duração, entre si e em outros cursos.

Art. 24. O Conselho Federal de Educação conceituará os cursos de pós-graduação e baixará normas gerais para sua organização, dependendo sua validade, no território nacional, de os estudos nêles realizados terem os cursos respectivos, credenciados por aquele órgão.

Art. 25. Os cursos de especialização, aperfeiçoamento, extensão e outros serão ministrados de acordo com os planos traçados e aprovados pelas universidades e pelos estabelecimentos isolados.

Art. 26. O Conselho Federal de Educação fixará o currículo mínimo e a duração mínima dos cursos superiores correspondentes a profissões reguladas em lei e de outros necessários ao desenvolvimento nacional.

Art. 27. Os diplomas expedidos por universidade federal ou estadual nas condições do artigo 15 da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, correspondentes a cursos reconhecidos pelo Conselho Federal de Educação, bem como os de cursos credenciados de pós-graduação serão registrados na própria universidade, importando em capacitação para o exercício profissional na área abrangida pelo respectivo currículo, com validade em todo o território nacional.

§1º O Ministério da Educação e Cultura designará as universidades federais que deverão proceder ao registro de diplomas correspondentes aos cursos referidos neste artigo, expedidos por universidades particulares ou por estabelecimentos isolados de ensino superior, importando o registro em idênticos direitos.

§2º Nas unidades da Federação em que haja universidade estadual, nas condições referidas neste artigo, os diplomas correspondentes aos mesmos cursos, expedidos por estabelecimentos isolados de ensino superior, mantidos pelo Estado, serão registrados nessa Universidade.

§2º Entre os períodos letivos regulares, conforme disponham os estatutos e regimentos, serão executados programas de ensino e pesquisa que assegurem o funcionamento contínuo das instituições de ensino superior.

Art. 29. Será obrigatória, no ensino superior, a freqüência de professôres e alunos, bem como a execução integral dos programas de ensino.

§1º Na forma dos estatutos e regimentos, será passível de sanção disciplinar o professor que, sem motivo aceito como justo pelo órgão competente, deixar de cumprir programa a seu cargo ou horário de trabalho a que esteja obrigado, importando a reincidência nas faltas previstas neste artigo em motivo bastante para exoneração ou dispensa, caracterizando-se o caso como de abandono de cargo ou emprêgo.

§2º A aplicação do disposto no parágrafo anterior far-se-á mediante representação da instituição ou de qualquer interessado.

§3º Se a representação fôr considerada objeto de deliberação, o professor ficará desde logo afastado de suas funções, na forma do estatuto ou regimento.

§4º Considerar-se-á reprovado o aluno que deixar de comparecer a um mínimo, previsto em estatuto ou regimento, das atividades programadas para cada disciplina.

§5º O ano letivo poderá ser prorrogado por motivo de calamidade pública, guerra externa, convulsão interna e, a critério dos órgãos competentes da Universidade e estabelecimentos isolados, por outras causas excepcionais, independentes da vontade do corpo discente.

Art. 30. A formação de professôres para o ensino de segundo grau, de disciplinas gerais ou técnicas, bem como o preparo de especialistas destinadas ao trabalho de planejamento, supervisão, administração, inspeção e orientação no âmbito de escolas e sistemas escolares, far-se-á em nível superior.

§1º A formação dos professôres e especialistas previstos neste artigo realizar-se-á, nas universidades mediante a cooperação das unidades responsáveis pelos estudos incluídos nos currículos dos cursos respectivos.

§2º A formação a que se refere êste artigo poderá concentrar-se em um só estabelecimento isolado ou resultar da cooperação de vários, devendo, na segunda hipótese, obedecer à coordenação que assegure a unidade dos estudos, na forma regimental.

## **CAPÍTULO II**

### **Do Corpo Docente**

Art. 31. O regime do magistério superior será regulado pela legislação própria dos sistemas do ensino e pelos estatutos ou regimentos das universidades e dos estabelecimentos isolados.

Art. 32. Entendem-se como atividades de magistério superior, para efeitos desta lei:

- a) as que, pertinentes ao sistema indissociável de ensino e pesquisa, se exerçam nas universidades e nos estabelecimentos isolados, em nível de graduação, ou mais elevado, para fins de transmissão e ampliação do saber;
- b) as inerentes à administração escolar e universitária exercida por professôres.

§1º Haverá apenas uma carreira docente, obedecendo ao princípio da

integração de ensino e pesquisas.

§2º Serão considerados, em caráter preferencial, para o ingresso e a promoção na carreira docente do magistério superior, os títulos universitários e o teor científico dos trabalhos dos candidatos.

Art. 33. Os cargos e funções de magistério, mesmo os já criados ou providos, serão desvinculados de campos específicos de conhecimentos.

§2º Nos departamentos, poderá haver mais de um professor em cada nível de carreira.

§3º Fica extinta a cátedra ou cadeira na organização do ensino superior do País.

Art. 34. As universidades deverão progressivamente e na medida de seu interesse e de suas possibilidades, estender a seus docentes o Regime de Dedicção exclusiva às atividades de ensino e pesquisa.

Art. 35. O regime a que se refere o artigo anterior será prioritariamente estendido às áreas de maior importância para a formação básica e profissional.

Art. 36. Os programas de aperfeiçoamento de pessoal docente deverão ser estabelecidos pelas universidades, dentro de uma política nacional e regional definida pelo Conselho Federal de Educação e promovida através da CAPES e do Conselho Nacional de Pesquisas.

Art. 37. Ao pessoal do magistério superior, admitido mediante contrato de trabalho, aplica-se exclusivamente a legislação trabalhista, observadas as seguintes regras especiais:

I - a aquisição de estabilidade é condicionada à natureza efetiva da admissão, não ocorrendo nos casos de interinidade ou substituição, ou quando a permanência no emprego depender da satisfação de requisitos especiais de capacidade apurados segundo as normas próprias do ensino;

II - a aposentadoria compulsória, por implemento de idade, extingue a relação de emprego, independente de indenização, cabendo à instituição complementar os proventos da aposentadoria concedida pela instituição de Previdência Social, se estes não forem integrais.

### **CAPÍTULO III** **Do Corpo Docente**

Art. 38. O corpo docente terá representação, com direito a voz e voto, nos órgãos colegiados das universidades e dos estabelecimentos isolados de ensino superior, bem como em comissões instituídas na forma dos estatutos e regimentos.

§ 1º A representação estudantil terá por objetivo a cooperação entre administradores, professores e alunos, no trabalho universitário.

§ 2º A escolha dos representantes estudantis será feita por meio de eleições do corpo docente e segundo critérios que incluam o aproveitamento escolar dos candidatos, de acordo com os estatutos e regimentos.

§ 3º A representação estudantil não poderá exceder de um quinto do total dos membros dos colegiados e comissões.

Art. 39. Em cada universidade ou estabelecimento isolado do ensino superior poderá ser organizado diretório para congregar os membros do respectivo corpo

discente.

§ 1º Além do diretório de âmbito universitário, poderão formar-se diretórios setoriais, de acordo com a estrutura interna de cada universidade.

§ 2º Os regimentos elaborados pelos diretórios serão submetidos à aprovação da instância universitária ou escolar competente.

§ 3º O diretório cuja ação não estiver em consonância com os objetivos para os quais foi instituído, será passível das sanções previstas nos estatutos ou regimentos.

§ 4º Os diretórios são obrigados a prestar contas de sua gestão financeira aos órgãos da administração universitária ou escolar, na forma dos estatutos e regimentos.

Art. 40. As instituições de ensino superior:

- por meio de suas atividades de extensão, proporcionarão aos corpos discentes oportunidades de participação em programas de melhoria das condições de vida da comunidade e no processo geral do desenvolvimento;
- a) assegurarão ao corpo discente meios para a realização dos programas culturais, artísticos, cívicos e desportivos;
  - b) estimularão as atividades de educação cívica e de desportos, mantendo, para o cumprimento desta norma, orientação adequada e instalações especiais;
  - c) estimularão as atividades que visem à formação cívica, considerada indispensável à criação de uma consciência de direitos e deveres do cidadão e do profissional.

Art. 41. As universidades deverão criar as funções de monitor para alunos do curso de graduação que se submeterem a provas específicas, nas quais demonstrem capacidade de desempenho em atividades técnico-didáticas de determinada disciplina.

*Parágrafo único.* As funções de monitor deverão ser remuneradas e consideradas título para posterior ingresso em carreira de magistério superior.

## **CAPÍTULO IV**

### **Disposições Gerais**

Art. 42. Nas universidades e nos estabelecimentos isolados mantidos pela União, as atividades técnicas poderão ser atendidas mediante a contratação de pessoal na forma da legislação do trabalho, de acordo com as normas a serem estabelecidas nos estatutos e regimentos.

Art. 43. Os vencimentos dos servidores públicos federais de nível universitário são desvinculados do critério de duração dos cursos.

Art. 46. O Conselho Federal de Educação interpretará, na jurisdição administrativa, as disposições desta e das demais leis que fixem diretrizes e bases da educação nacional, ressalvada a competência dos sistemas estaduais de ensino, definida na Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961.

Art. 47. A autorização ou o reconhecimento de universidade ou estabelecimento isolado de ensino superior será tornado efetivo, em qualquer caso, por decreto do Poder Executivo, após prévio parecer favorável do Conselho

Federal de Educação, observado o disposto no artigo 44 desta Lei.

Art. 48. O Conselho Federal de Educação, após inquérito administrativo, poderá suspender o funcionamento de qualquer estabelecimento isolado de ensino superior ou a autonomia de qualquer universidade, por motivo de infringência da legislação do ensino ou de preceito estatutário ou regimental, designando-se Diretor ou Reitor pro tempore.

Art. 49. As universidades e os estabelecimentos isolados reconhecidos ficam sujeitos à verificação periódica pelo Conselho de Educação competente, observado o disposto no artigo anterior.

Art. 50. Das decisões adotadas pelas instituições de ensino superior, após esgotadas as respectivas instâncias, caberá recurso, por estrita arguição de ilegalidade:

- a) para os Conselhos Estaduais de Educação, quando se tratar de estabelecimentos isolados mantidos pelo respectivo Estado ou de universidades incluídas na hipótese do artigo 15 da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961;
- b) para o Conselho Federal de Educação, nos demais casos.

Art. 51. O Conselho Federal de Educação fixará as condições para revalidação de diplomas expedidos por estabelecimentos de ensino superior estrangeiros, tendo em vista o registro na repartição competente e o exercício profissional no País.

## **CAPÍTULO V**

### **Disposições Transitórias**

Art. 52. As atuais universidades rurais, mantidas pela União, deverão reorganizar-se de acôrdo com o disposto no artigo 11 desta Lei, podendo, se necessário e conveniente, incorporar estabelecimentos de ensino e pesquisa também mantidos pela União, existentes na mesma localidade ou em localidades próximas.

*Parágrafo único.* Verificada, dentro de doze meses, a partir da data de publicação desta Lei, a juízo do Conselho Federal de Educação, na impossibilidade do disposto neste artigo, as universidades rurais serão incorporadas às federais existentes na mesma região.

Art. 58. Ficam revogadas as disposições em contrário.

Art. 59. A presente Lei entra em vigor na data de sua publicação. Brasília, 28 de novembro de 1968; 147º da Independência e 80º da República.

A. COSTA E SILVA  
Tarso Dutra

Este texto não substitui o original publicado no Diário Oficial da União - Seção 1 de 29/11/1968

## *ANEXO B: PROGRAMA CRÉDITO EDUCATIVO (CREDUC): HISTÓRICO*

### CREDUC

O ensino superior no Brasil teve grande impulso a partir de 1970 com o aumento de recursos orçamentários para a ampliação das universidades federais, assim como com a definição de metas e a formulação de políticas para promover a ampliação do acesso ao ensino superior no Brasil. Em agosto de 1975, foi criado o Programa de Crédito Educativo (CREDUC), com o objetivo de conceder empréstimos a estudantes para o pagamento de mensalidades e o custeio de despesas durante o desenvolvimento do curso de graduação.

O CREDUC foi implantado no primeiro semestre de 1976 nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. No segundo semestre, foi estendido a todas as instituições de ensino superior do Brasil, reconhecidas ou autorizadas, tendo beneficiado mais de 870 mil estudantes.

Nessa primeira fase, funcionou com recursos da Caixa Econômica Federal, do Banco do Brasil e dos bancos comerciais. O financiamento apresentava encargos totais de 15% ao ano, sendo que 12% eram destinados para remuneração do agente financeiro e 3% a um fundo de risco do programa. Para o sistema de amortização do empréstimo, utilizava-se a Tabela Price, que tem como principal característica apresentar prestações iguais.

Em 1983, o programa teve sua forma de custeio alterada e os recursos passaram a ser providos pelo orçamento do Ministério da Educação e pelo Fundo de Assistência Social (FAS), gerado pelas loterias, ocasião em que a Caixa Econômica Federal tornou-se o único Agente Financeiro.

Com a nova Constituição Federal, em 1988, os recursos gerados pelas loterias deixam de contemplar o crédito educativo e a manutenção do programa passa a depender de recursos do Ministério da Educação. Dado o caráter social, era intenção do governo ampliar o número de estudantes atendidos, mas, para que pudesse cumprir suas finalidades sociais e educativas, era necessário que o programa fosse inteiramente reformulado.

Assim, em 1992, com a publicação da Lei nº 8.436, foi institucionalizado o CREDUC, estabelecendo que 30% da renda líquida das loterias e dos prêmios não procurados seriam destinados ao programa. O CREDUC passou a ser administrado e supervisionado pelo então Ministério da Educação e Cultura. Em 1996, ocorreram outras alterações: restringiu-se o acesso, unicamente para o pagamento das mensalidades, a estudantes carentes de instituições privadas.

Em 1999, foi criado o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, atualmente chamado de Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), com o objetivo de financiar a graduação de estudantes matriculados em cursos superiores presenciais, não gratuitos e com avaliação positiva nos processos de avaliação conduzidos pelo Ministério da Educação.

A operacionalização do Fundo, antes somente efetuada pela Caixa Econômica Federal, está desde 2010 sob a responsabilidade do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), para contratos firmados a partir de 15 de janeiro de 2010. Houve redução dos juros de 9% para 3,4% ao ano-, a criação e o alargamento do período de carência de 6 meses para 18 meses-, bem como do período de amortização para três vezes o período financiado acrescido de 12 meses. Além dessas inovações, o Fies passou a operar em fluxo contínuo,

permitindo novos pedidos de financiamento em qualquer período do ano. Para os contratos de financiamento formalizados no âmbito do FIES em exercícios anteriores, o FNDE assume o papel de agente operador em 30 de junho de 2010.

De 2010 a 2013, foram firmados mais de 1.1 milhão de contratos. (<https://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/area-para-gestores/dados-estatisticos/item/4752-historico>), acessado em 12/11/2017.

*Anexo C: DECRETO Nº 84.817, DE 18 DE JUNHO DE 1980.*

*Dispõe sobre a realização de despesa de pessoal em órgãos e entidades da Administração Federal, bem como em Fundações instituídas e mantidas pela União.*

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no uso da atribuição que lhe confere o artigo 81, item III, da Constituição,

**DECRETA:**

**Art. 1º** - Até 31 de dezembro de 1981, fica vedada nos órgãos da Administração Direta, inclusive os dotados de autonomia administrativa e financeira, nas entidades da Administração Indireta que recebam transferência de recursos do Tesouro Nacional, bem assim nas fundações mantidas, total ou parcialmente, pela União, a realização de despesa decorrente de:

I - ingresso de pessoal, a qualquer título;

II - criação ou elevação de níveis de cargos ou funções de confiança de direção e assessoramento superiores (DAS), de direção e assistência intermediárias (DAI), bem como de funções de assessoramento superior (FAS);

III - ampliação de mão-de-obra indireta, quer mediante convênio, quer através de firmas particulares de prestação de serviços;

IV - criação ou ampliação de quadros ou tabelas de empregos permanentes, temporários ou em comissão.

Parágrafo único - O disposto neste artigo não se aplica nos casos de:

a) preenchimento de cargos ou empregos que venham a vagar por exoneração, demissão, dispensa, aposentadoria ou falecimento, desde que não haja aumento de despesa em relação ao pessoal em atividade; e

b) nomeação ou designação para cargos ou funções indicados no item II, existentes na data deste Decreto.

**Art. 2º** - O disposto no artigo 1º não se aplica aos casos de excepcionalidade reconhecida expressamente pelo Presidente da República, mediante solicitação fundamentada de Ministro de Estado ou dirigente de órgão integrante da Presidência da República.

Parágrafo único - A Secretaria de Planejamento da Presidência da República - SEPLAN analisará a solicitação e emitirá parecer conclusivo evidenciando a efetiva disponibilidade orçamentária para fazer face à despesa, respeitada a área de atuação do Departamento Administrativo do Serviço Público.

**Art. 3º** - Para os fins deste Decreto, entende-se como disponibilidade orçamentária a existência de saldos nas dotações próprias de Pessoal dos órgãos e entidades a que se refere o artigo 1º, atendidas as despesas normais com "Pessoal e Encargos Sociais" e as relativas aos reajustes salariais legalmente autorizados.

**Art. 4º** - Os saldos verificados nas dotações "Outros Custeios e Capital" somente poderão ser utilizados para cobertura das despesas decorrentes dos reajustes salariais legalmente autorizados, não constituindo disponibilidade orçamentária para os fins do disposto neste Decreto.

**Art. 5º** - Na hipótese de que trata o artigo 2º, a Reserva de Contingência, a critério da SEPLAN, poderá compor a disponibilidade orçamentária referida no artigo 3º, desde que o prévio reexame da programação de capital do órgão ou entidade haja identificado despesas passíveis de cancelamento.

**Art. 6º** - Durante a elaboração da proposta do Orçamento Anual, não será admitida a inclusão, nos orçamentos dos órgãos e entidades de que trata o artigo 1º, de recursos adicionais para atender as medidas relativas a Pessoal que não tenham sido objeto de comprovada disponibilidade orçamentária.

**Art. 7º** - A Secretaria de Planejamento da Presidência da República poderá baixar normas complementares para a execução do disposto no presente Decreto, ressalvada a competência do DASP.

**Art. 8º** - Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Brasília, 18 de junho de 1980; 159º da Independência e 92º da República.

**JOÃO FIGUEIREDO**

*Anexo D: DECRETO Nº 86.795, DE 28 DE DEZEMBRO DE 1981*

**Dispõe sobre a realização de despesas de pessoal e dá outras providências.**

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no uso da atribuição que lhe confere o artigo 81, item III, da Constituição,

**DECRETA:**

**Art. 1º** - Fica vedada nos órgãos da Administração Direta, inclusive nos dotados de autonomia administrativa e financeira, nas entidades da Administração Indireta e Fundações instituídas pelo Poder Público, que recebam recursos à conta do Orçamento da União, a realização de despesas decorrentes de:

I - ingresso de pessoal, a qualquer título;

II - ampliação de mão-de-obra indireta, através de firmas particulares de prestação de serviços;

III - contratação de mão-de-obra indireta mediante convênio de qualquer natureza.

§ 1º Excluem-se das disposições deste artigo as entidades que recebam recursos à conta do Orçamento da União unicamente para a constituição de capital social.

§ 2º O disposto neste artigo não se aplica aos casos de:

a) preenchimento de cargos ou empregos que venham a vagar por exoneração, demissão, dispensa, rescisão de contrato, aposentadoria, falecimento e transferência ou movimentação de servidores, desde que não haja aumento da despesa em relação ao pessoal em atividade;

b) preenchimento de cargos ou funções de confiança de direção e assessoramento superiores (DAS) e de funções de assessoramento superior (FAS);

c) ampliação de mão-de-obra, prevista no inciso II deste artigo, para a execução de serviços de limpeza e higienização, decorrentes de acréscimo da área física ocupada, mantida, como limite máximo, a mesma relação de serviços por unidade de área, observada na situação anterior ao acréscimo.

§ 3º - Poderá ocorrer o preenchimento de vagas originárias de transferência ou movimentação, desde que verificadas, no máximo, nos 12 (doze) meses imediatamente anteriores ao novo provimento.

**Art. 2º** - Fica vedada a criação ou ampliação de quadros ou tabelas de empregos permanentes, bem como de funções de confiança de direção e assessoramento superiores (DAS), de direção e assistência intermediárias (DAI) e de funções de assessoramento superior (FAS).

**Art. 3º** - Aos órgãos ou entidades a que se refere o *caput* do artigo 1º, fica vedado:

I - onerar o Tesouro Nacional com despesas de pessoal e encargos sociais anteriormente cobertas com recursos de outras fontes;

II - aplicar os saldos financeiros resultantes do pagamento de despesas com pessoal e encargos sociais, apurados ao final do exercício e quando originários do Tesouro Nacional, no atendimento de gastos classificáveis em "Outras Despesas Correntes e de Capital";

III - utilizar recursos originários do Tesouro Nacional, inclusive os destinados à participação em capital social, na contratação de mão-de-obra indireta, através de entidades federais, estaduais, municipais, do Distrito Federal, de organismos internacionais, fundos de qualquer natureza, campanhas, empresas e fundações, para prestação de serviços de sua competência regimental.

**Art. 4º** - O disposto neste Decreto não se aplica aos casos de excepcionalidade submetidos e expressamente aprovados pelo Presidente da República, mediante solicitação direta e fundamentada de Ministro de Estado ou dirigente de órgão integrante da Presidência da República.

§ 1º - A solicitação a que se refere este artigo conterà, necessariamente, em relação à excepcionalidade pretendida, as seguintes informações:

I - relativas a pessoal:

- a) quantificação das nomeações ou contratações;
- b) especificação de cargos, empregos ou funções e níveis;
- c) cronograma de admissão ou contratação;
- d) justificativa da impossibilidade do seu atendimento através de relocação entre as unidades organizacionais do próprio órgão.

II - relativas a despesa:

- a) despesa mês a mês e anual referente ao ano da admissão ou contratação;
- b) previsão da despesa mensal e anual referente ao ano seguinte ao da admissão ou contratação, a preços constantes; e
- c) despesa que possa decorrer da expansão física, aquisição de mobiliário ou de equipamento.

§ 2º - Caberá à Secretaria de Planejamento da Presidência da República - SEPLAN/PR analisar a solicitação e emitir parecer conclusivo evidenciado a necessidade da excepcionalidade pretendida e a efetiva disponibilidade orçamentária para fazer face à despesa, respeitada a área de atuação do Departamento Administrativo do Serviço Público-DASP.

**Art. 5º** - Em todo ato de admissão ou nomeação previsto na alínea "a", do parágrafo 2º do artigo 1º, deverá constar a origem da vaga, nome, e cargo ou emprego do servidor a ser substituído e, no caso previsto no artigo 4º, o número e a data da Exposição de Motivos que originou o despacho presidencial autorizando a excepcionalidade.

**Art. 6º** - Entende-se como disponibilidade orçamentária, para os fins previstos neste Decreto, a existência de saldos nas dotações próprias de pessoal dos órgãos e entidades a que se refere o artigo 1º, atendidas as despesas normais com "Pessoal e Encargos Sociais" e as relativas aos reajustes salariais legalmente autorizados.

**Art. 7º** - Na hipótese de que trata o artigo 4º, a Reserva de Contingência, a critério da SEPLAN, poderá compor a disponibilidade orçamentária referida no artigo 6º, desde que o prévio reexame da programação de "Outros Custeios e Capital" do órgão ou entidades não haja identificado despesas passíveis de cancelamento.

**Art. 8º** - Durante a elaboração da proposta do orçamento anual, não serão admitidas inclusões, nos orçamentos dos órgãos e entidades de que trata o artigo 1º, de recursos adicionais para atender a medidas relativas a pessoal cuja excepcionalidade não tenha sido reconhecida.

**Art. 9º** - Caberá ao Sistema de Controle Interno zelar pela observância do disposto neste Decreto, procedendo ao registro da regularidade plena ou irregularidade, no Certificado de Auditoria, ressalvada a competência do DASP no tocante à Administração de Pessoal.

**Art. 10** - Cumpre ao Órgão Setorial, ou equivalente, do Sistema de Planejamento e Orçamento exercer o acompanhamento da despesa mensal com pessoal e da respectiva força de trabalho das Unidades Orçamentárias, dando ciência imediata, à autoridade competente, de qualquer irregularidade ou procedimento que contrarie as normas deste Decreto.

**Art. 11** - A nomeação ou admissão de pessoal e demais atos praticados em desacordo com o disposto neste Decreto serão nulos de pleno direito e acarretará a responsabilidade da autoridade que o autorizar.

**Art. 12** - A Secretaria de Planejamento da Presidência da República poderá baixar normas complementares para a execução deste Decreto, ressalvada a competência do DASP.

**Art. 13** - Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação, revogados o Decreto nº 84.817, de 18 de junho de 1980, e demais disposições em contrário. Brasília, em 28 de dezembro de 1981; 160º da Independência e 93º da República.

**JOÃO FIGUEIREDO**