

POLÍTICA E GESTÃO DA EDUCAÇÃO NA CONTEMPORANEIDADE: UM BREVE PANORAMA ELUCIDATIVO DO ENSINO SUPERIOR

Noádia Munhoz Pereira – UFU
noadiamunhoz@pontal.ufu.br

Resumo: O presente artigo analisa num primeiro momento as políticas implementadas na educação sob a égide do fenômeno da globalização neoliberal e seus impactos na gestão do trabalho educacional. A historicidade da organização do modo de produção capitalista está presente quando a pauta do debate são as políticas educacionais no contexto de reforma do Estado Nação. Num segundo momento a abordagem do contexto da reforma gerencial do Estado percorre a caracterização desse movimento em íntima relação com a política de governo da contemporaneidade seus sensíveis reflexos nas práticas gestoriais da universidade pública.

Palavras-chave: políticas públicas; gestão educacional; ensino superior

INTRODUÇÃO

A contextualização das políticas educacionais em nosso país tem vivenciado a partir dos anos de 1990 mudanças profundas direcionadas para a implementação de reformas nos sistemas de educação e especialmente no caso brasileiro, reformas no ensino superior.

Mudanças profundas na gestão das instituições federais de ensino superior (IFES) temos vivenciado quando a atuação do Estado em âmbito político e econômico traz novas concepções, novas tendências e novos modelos de intervenção ao longo dos anos.

A constante pressão para a mudança é a pauta da discussão na atualidade. No entanto, analisar o movimento e os direcionamentos apontados para que essa mudança se processe tem sido o horizonte desse artigo, partindo da premissa de que um novo modelo de gestão se instaura nessas instituições ao longo dos anos de 1990.

AS MUDANÇAS NO MUNDO DO TRABALHO FRENTE AO FENÔMENO DA GLOBALIZAÇÃO NEOLIBERAL DA UNIVERSIDADE.

Do ponto de vista das políticas nacionais, em específico, no Brasil, a atuação do governo de FHC, em seus dois mandatos (1995-2002), evidenciou políticas de regulação do Estado emblemáticas. Particularmente, na esfera do controle das ações do mercado empreendidas na educação superior.

Instituiu-se a criação de centros universitários mediante respaldo legal; criação, regulamentação e consolidação de cursos sequenciais e tecnológicos; flexibilização curricular dos cursos de graduação para o ajuste as demandas do mercado e área profissional; instituição e consolidação do ENEM; incentivo aos programas de ensino à distancia; criação, regulamentação e implementação de Institutos Superiores de Educação; adoção do PROVÃO; definição de uma nova matriz de distribuição de recursos orçamentários; ampliação da oferta de cursos de graduação, também cursos pagos de especialização e mestrados profissionais; diminuição de professores e técnicos administrativos concursados; convênios e contratos de prestação de serviços remunerados mediante as fundações de apoio.

Nesse contexto de políticas implementadas, Lima (2004) destaca três fatores importantes que contribuem para a consolidação do empresariamento na educação brasileira. De um ponto de vista econômico, a globalização dos sistemas educacionais da América Latina aponta crescentes incentivos para que as universidades públicas e privadas associem-se em programas de diplomação compartilhada; também outro aspecto é o surgimento das universidades corporativas implementadas nas e pelas empresas e, por último, o incentivo à educação à distância impulsionada pelo desenvolvimento das inovações tecnológicas.

Esses fatores, por sua vez, motivados pela política internacional, que concorre fortemente para o processo de privatização da educação superior nos países em desenvolvimento, ou seja, contribuem para a implementação de mecanismos educacionais privatizantes enquanto medidas de governos voltados para as exigências do mercado.

As medidas de governo até então preconizadas fazem parte de todo o movimento político, econômico e social global, com forte implicação nas relações de trabalho e de produção do capital.

A organização do modo de produção capitalista, pensada e relacionada com a configuração do capitalismo ao longo da história, suas crises estruturais e a consolidação de novas formas de exploração do proletariado, define-se no contexto de uma sociedade globalizada.

A configuração do capitalismo mundial, logo após a 2ª Guerra Mundial, e a concretização da Guerra Fria denominam-se como a “idade de ouro” do capitalismo, entre as décadas de 1950 e 1970. Nesse instante, a sociedade almejava o acesso ao consumo, nos moldes do modelo fordista de produção, no entanto aprofundaram-se as

desigualdades e o conflito de classes, numa separação entre aqueles que podiam e os que não podiam consumir.

Num contexto, de descontrolo e insustentabilidade do capitalismo, o fordismo passava pelo seu momento de crise, isto é, os seus métodos de produtividade tornaram-se insuficientes, no sentido de muita produção e poucas pessoas com condições para consumir. Tal situação agravou-se nos países pobres em decorrência da miséria proliferada, aumento do desemprego e da fragilização das políticas sociais.

Ritmos diferentes entre o processo de crescimento do capitalismo e as relações de trabalho e a conjuntura do emprego de tecnologias do pós-guerra foram alguns dos fatores determinantes das mudanças e da caracterização de crise do modelo de produção fordista.

O período pós-guerra viu a ascensão de uma série de indústrias baseadas em tecnologias amadurecidas no período entre guerras e levadas a novos extremos de racionalização na Segunda Guerra Mundial. (...) O Estado teve de assumir novos (keynesianismos) papéis e construir novos poderes institucionais; o capital corporativo teve que ajustar as velas em certos aspectos para conseguir com mais suavidade a trilha da lucratividade segura; e o trabalho organizado teve de assumir novos papéis e funções relativos ao desempenho nos mercados de trabalho e nos processos de produção. (HARVEY 1993, p. 125)

Do ponto de vista histórico, os anos de 1970 vivenciaram uma notável transformação na comercialização do petróleo, fato que contribuiu para o aumento da crise instaurada. Lucena (2004) esclarece que o monopólio estatal do petróleo era alvo de pressões do mercado internacional no sentido de privatizar e reduzir a atuação do Estado, o que ocasionou impactos na desqualificação do trabalhador.

Essas mudanças pós-fordismo e de políticas do capitalismo monopolista neoliberal eram ditadas por demandas mais flexíveis nas relações de trabalho para, assim, objetivar o alcance de melhor produtividade, portanto, a expressão “acumulação flexível” de acordo com Harvey (1993) seria a chave para a superação das crises.

A acumulação flexível, como vou chamá-la, é marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo. Ela se apóia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional. A acumulação flexível envolve rápidas mudanças nos padrões do desenvolvimento desigual, tanto entre setores como entre regiões

geográficas, criando, por exemplo, um vasto movimento no emprego no chamado “setor de serviços”, bem como conjuntos industriais completamente novos em regiões até então subdesenvolvidas. (HARVEY, 1993, p. 140)

Desse modo, a produção fordista foi substituída pela variedade de novas tecnologias e processos de trabalho flexíveis, realizados pelo aumento da competição, pela gestão *justi-in-time*, pelo consumo exacerbado e descartável e pela subcontratação, que incluiu a instabilidade no trabalho, mas respondia as necessidades do mercado em constante mudança.

Nesse contexto, o Estado-Nação e a sua atuação voltavam-se para a ação em nível político de regulação das relações entre capitalistas e classe trabalhadora e entre grupos econômicos e organismos internacionais. O conceito e a atuação do Estado Nacional se modificavam com a transnacionalização do capital.

Neste sentido é que devemos compreender a máxima neoliberal de que o mercado tudo conduz e organiza. Este mercado de que tanto se fala não é outra coisa senão o poder dos grandes grupos econômicos transnacionalizados, de planejar e coordenar a economia em nível global, exercendo, por aí, as funções coercitivas e repressivas antes à cargo do Estado clássico. Neste novo quadro, o Estado Nacional, tal como existiu até os anos noventa, tornou-se supérfluo para as classes capitalistas. (BRUNO, 1999, p. 40)

O avanço do capitalismo no Século XX, a partir dos anos de 1970, introduziu padrões de produção e consumos associados às manifestações de uma crise global consubstanciada pela busca de superação da base produtiva rígida e homogênea, até então preconizada pela administração produtiva do fordismo.

Essa crise decorreu, em certa medida, na reestruturação do papel do Estado, deste modo, a crise do Welfare State ou do Estado de bem-estar social delineava-se

É o avanço do capitalismo, portanto, - através do aumento da rivalidade entre corporações gigantes, “solidarizando” os espaços econômicos nacionais, homogeneizando os padrões de produção e consumo e introduzindo profundas diferenças sociais nas áreas de penetração recente -, que determina a tão propalada decadência do “estatismo”. Ou seja, o intenso processo de internacionalização dos mercados, dos sistemas produtivos e da tendência à unificação monetária e financeira que o acompanharam, levou a uma perda considerável da autonomia dos Estados Nacionais, reduzindo o espaço e a eficácia de suas políticas econômicas e demonstrando a precarização de suas políticas sociais. (SOARES, 2002, p.11)

Essas transformações estruturais globais do Estado capitalista passaram a nortear as políticas econômicas internacionais e nacionais sob uma perspectiva de acumulação do capital, no contexto do pensamento liberal.

O neoliberalismo, neste contexto, colocou-se como um projeto de organização da sociedade e como uma política social materializada numa concepção e discurso ideológico de representação de um projeto econômico hegemônico, ante as transformações na atividade do Estado e nas relações de trabalho e seus desdobramentos.

Nessa perspectiva, o Estado de Bem Estar liberal, segundo Laurell (1995), submetia-se à lógica do mercado, à medida que a gestão pública não-estatal mercantilizava os bens sociais, que é o caso da educação. As características básicas do Estado de Bem-Estar liberal evidenciava-se da seguinte maneira:

A forma de o Estado liberal organizar a proteção social ocasiona vários efeitos. De um lado, constitui um mecanismo que disciplina os trabalhadores, pois condiciona a proteção social à contribuição salarial. Por outro, provoca importantes desigualdades sociais e de consumo. Dessa forma, dependendo do conteúdo concreto das políticas sociais, provoca uma estratificação social relevante entre os trabalhadores. (...) Os elementos básicos desta estratificação são as desigualdades nas condições e na qualidade do trabalho, no consumo e na proteção social. Assim, não há acesso a serviços da mesma qualidade e na mesma quantidade; o nível das aposentadorias é diferenciado; a proteção à renda em caso de perda de emprego é díspar etc. (LAURELL, 1995, p. 156)

Os parâmetros desse novo modelo social de acumulação do capital faziam parte de uma redefinição global das políticas econômicas e também das políticas sociais, a sustentação ideológica definia-se pelas condições de domínio de mercado que marginaliza os direitos sociais, separa o público e o privado legitimando a desigualdade e a pobreza.

A solução para o desaparecimento de altos índices de pobreza é justificada, em termos de ajuste econômico, no alcance da estabilidade financeira. Em termos nacionais essa legitimação da pobreza vem reforçar o caráter eminentemente neoliberal dessas políticas.

A proposta é muito simples e está ligada a sua concepção de desenvolvimento: deve-se superar a fase da substituição de importações, promovendo a abertura comercial, o que aumenta a concorrência com ela a produtividade e a competitividade. Reduzem-se a pobreza e a concentração de renda. O Plano Real teria mantido este processo de abertura de renda e competitividade. Seria a

vitória gloriosa do neoliberalismo tupiniquim, travestido de social-democracia!
(CARCANHOLO, 1998, p.29)

Esse terreno, preparado pelo ideário neoliberal em termos de estratégia econômica nacional, faz parte de um movimento mundial orientado pela tarefa de acumulação e produção capitalista, pouco importam suas conseqüências sociais.

O processo de redefinição global, ocorrido na internacionalização do processo produtivo, é conceituado pelo termo *globalização*, que deriva da transnacionalização e da mundialização como resposta às dinâmicas da sociedade global.

Nessa perspectiva de conceituação do fenômeno da globalização, verifica-se que, em termos políticos, reorienta a atuação do Estado Nacional de modo que esse Estado adota uma política de reestruturação, de forte impacto econômico. Para tanto, do ponto de vista econômico, a globalização insere os países nas relações dos mercados transnacionais ou em organizações multilaterais de receituário fortemente privatista, desregulatório e reformista.

Assim, frente à imensa riqueza dos “fatos sociais totais”, optamos aqui por privilegiar as cinco tendências que nos parecem ser as tendências “estruturadoras” do nosso futuro: a tecnologia, a globalização, a polarização econômica, a urbanização e a transformação do trabalho. E cada uma destas tendências traz embutida uma contradição central. As tecnologias avançam rapidamente enquanto as instituições correspondentes avançam lentamente, e esta mistura é explosiva. A economia se globaliza enquanto os sistemas de governo permanecem sendo de âmbito nacional, gerando uma perda geral de governabilidade. (DOWBOR, 1997, p. 15)

O desafio político é emergente ante o ao impacto gerado nas políticas sociais e econômicas. O enfraquecimento do poder de decisão do Estado deixa-o vulnerável perante as demandas econômicas oriundas das imposições dos organismos multilaterais e dos grupos transnacionalizados.

O termo globalização é conceituado por Ianni (1997), considerando que tal fenômeno diz respeito a todos os processos por meio dos quais os povos do mundo são incorporados em uma única sociedade mundial. A caracterização desse fenômeno é justificada pela metáfora “aldeia global”, que expressa a maneira como as transformações do mundo capitalista interferem nos valores sócio-culturais, no universo dos símbolos e dos imaginários.

Com o predomínio dos meios de comunicação tecnológicos, a indústria cultural difunde os acontecimentos do mundo todo e serve como mediadora virtual de uma realidade criada por ela mesma.

A conotação da expressão utilizada pelo autor define as diversas formas de organizar a vida e o trabalho, que continuam perpetuando a desigualdade. Um exemplo de dominação global criada é a universalização da língua inglesa por meio/por intermédio da mídia e dos ditos intelectuais orgânicos que organizam a aldeia global.

Para Ianni (1997), os efeitos da *globalização*, do ponto de vista econômico, fazem-se presentes nos países latino-americanos, em sua inserção periférica e, do ponto de vista ideológico cultural, acontecem atrelados à emergência de um novo projeto societário, identificado como a “Terceira Via” de Tony Blair, que leva a reforçar o projeto do *neoliberalismo* em sua mais nova roupagem.

A partir de 1994, a atuação da Terceira Via impôs-se em dois aspectos: politicamente, representa a modernização com valores socialista de justiça social, mas rejeita a política de classe, e, economicamente, defende uma economia mista, que deve pautar-se no equilíbrio entre regulação e desregulamentação, devem prevalecer a competição econômica, o controle dos monopólios e a sustentação das bases institucionais dos mercados.

Segundo Antunes (1999), a Terceira Via preserva o ideário do neoliberalismo, dando-lhe um frágil verniz social-democrático cada vez menos acentuado. Para o autor, a Terceira Via, dentro do Partido Trabalhista (New Labor), tem como objetivo oferecer continuidade ao projeto de reinserção do Reino Unido, iniciado na era Thatcher, e que pretende redesenhar a alternativa inglesa dentro da nova configuração do capitalismo contemporâneo. A preservação da flexibilidade, introduzida por Thatcher e defendida por Blair, deveria ser contrabalançada com ações como o reconhecimento dos sindicatos no interior das empresas, estabelecimento de níveis mínimos de salários, assinatura da Carta Social da união Européia, dentre outras medidas. Tony Blair quer modernizar o Welfare State, porém modernizá-lo significa a destruição dos direitos do trabalho, que são definidos por ele como ‘herança arcaica’.

O processo de reestruturação produtiva recria outras formas de trabalho e de vida, mediante uma dominação global de aproximação de símbolos e imaginários criando uma sensação de integração e também uma hegemonia por meio do ideário neoliberal redefinidor da relação entre mercado e Estado, que teve, no Consenso de

Washington, um importante marco referencial, frente ao qual a Terceira Via apresentou-se como alternativa.

Em 1989, em reunião de funcionários do governo americano e economistas latino-americanos, com o objetivo de avaliar as reformas econômicas na América Latina, foi elaborado o Consenso de Washington, documento com conclusões e respostas por áreas de abrangência de caráter neoliberal: disciplina fiscal, priorização dos gastos públicos, reforma tributária, liberalização financeira, regime cambial, liberalização comercial, investimento direto estrangeiro, privatização, deregulação e propriedade intelectual, segundo a síntese de Carcanholo (1998).

A reestruturação produtiva e a hegemonia do capital trouxeram a barbárie para as relações públicas e sociais, que não podem ser ignoradas.

A bela Argentina presenciou, nesse período, alguns bárbaros genocídios. Sua Ditadura Militar levou a boçalidade ao limite, ceifando brutalmente a vida de milhares de jovens que sonhavam com um país diferente. A tragédia Menem deu o salto seguinte para a barbárie. Com a cara de um peronista, praticou o neoliberalismo, desmontando os direitos públicos e sociais, privatizando tudo que funcionava na *res publica* argentina, arrebatando as condições de trabalho, financeirizando a economia, sendo mais que servil ao FMI e aos Estados Unidos e seu império, levando a corrupção do governo a mesclar-se com várias máfias, de todo tipo e calibre. Hoje fora de seu país, é também caçado pela justiça que ensaia sair do pântano *menemista*. (ANTUNES, 2006, p. 18-19).

As políticas de ajuste neoliberais, impingidas mediante reformas estruturais do capitalismo em crise, têm provocado nos países latino americanos situações de extrema subserviência às políticas macroeconômicas.

Em razão da dívida externa dos países em desenvolvimento, são implementadas políticas de estabilização por meio da arrecadação fiscal a custo de alta inflação que restringe as ações na gestão pública. Assim, o setor público vê como alternativa a adaptação aos ajustes fiscais, e a proposta do papel do Estado é a do equilíbrio fiscal, como forma de combate à inflação e à desregulamentação externa.

Essa adaptação custa muito caro aos países latino-americanos, que, em nome da estabilidade, cedem ao apelo das políticas neoliberais rumo à desregulamentação dos mercados financeiros e a abertura comercial irrestrita, na tentativa de alcançar a estabilização e a inserção internacional.

As experiências do Chile, México e Argentina, em épocas distintas, e do Brasil, no período pós-1988, têm demonstrado com clareza que o montante da dívida interna torna-se rapidamente incontrolável, uma vez que não existe capacidade de absorção fiscal dos impactos desestabilizadores de um mercado monetário que opera baseado em títulos públicos de alta liquidez e elevadas taxas de juros. Mesmo quando existe essa capacidade, é difícil obter estabilidade cambial e monetária com mercados financeiros abertos e desregulados. (SOARES, 2002, p.29)

As conseqüências dessas políticas na América Latina, de caráter corretivo para as crises econômicas e estruturais, compõem, no âmbito social, séria dependência, no âmbito econômico, agravantes de desigualdades; e, no âmbito político gestorial, instabilidade e fragilidade.

No contexto de reestruturação produtiva, a atuação do Estado Nacional se enfraquece, torna-se cada vez mais vulnerável aos ditames da política de mercado. Basicamente, o ideário neoliberal postula essa situação de enfraquecimento do Estado nacional como alternativa para a crise do capital, crise essa caracterizada pelo desemprego estrutural, baixos juros, baixo consumo, muito gasto com o sistema público e política social, ou seja, é preciso reverter esse quadro para melhorar o desenvolvimento do país.

Os argumentos da crise, na perspectiva neoliberal, fundamentam-se na idéia de que o Estado não foi capaz de assegurar qualidade e democratização mediante o acesso quantitativo, portanto, o Estado e sua estrutura administrativa foram incapazes de assegurar qualidade e quantidade para a educação. Na ótica neoliberal, a crise da qualidade é causada pela incapacidade gerencial do Estado na administração de seus recursos. Outro argumento baseia-se na defesa de que a educação pública estatal conduz “à ineficiência competitiva da escola”, pois as escolas não são reguladas segundo o princípio da flexibilização, sendo assim, fracassam.

Trata-se, enfim, de transferir a educação da esfera da política para a esfera do mercado, negando sua condição de direito social e transformando-a em uma possibilidade de consumo individual, variável segundo o mérito e a capacidade de consumidores. A educação deve ser pensada como um bem submetido às regras diferenciadas da competição. Longe de ser um direito do qual gozam os indivíduos, da sua condição de cidadãos, deve ser transparentemente estabelecida como uma oportunidade que se apresenta aos indivíduos empreendedores, aos consumidores “responsáveis”, na esfera de um mercado flexível e dinâmico (o mercado escolar). A reforma administrativa proposta pelo neoliberalismo orienta-se a despublicizar a educação, e transferi-la para a esfera da competição privada. (GENTILI 1998, p.19)

As reformas da educação superior seguem esse viés proposto pelas demandas neoliberais, que se configura num Estado ausente/presente quando lhes convém. Um Estado que se configura com traços de políticas públicas desafiadoras do caráter público das instituições públicas, de um ponto de vista histórico, como assinalado na ditadura, e de um ponto de vista político, como imposição de uma reforma do Estado.

O que estaria em jogo no neoliberalismo e na sua reforma do Estado é a reversão das bases do contrato social moderno, dissolvendo as arenas específicas de confronto e negociação dentro do espaço estatal e em torno do próprio financiamento público. Enfim, o que é tentado é a manutenção do fundo público como pressuposto apenas para o capital. (MARQUES 2003, p.1035)

Portanto, Santos (2004) afirma que vivemos num momento de acentuado processo de mercadorização da universidade, identificado por duas fases, sendo a primeira de expansão privada e a segunda fase de transnacionalização, ou seja, está em curso a “*globalização neoliberal da universidade*”. O pressuposto básico do autor, para explicar essa situação, está na descapitalização da universidade pública de forma global, em que os países centrais ditam as regras. Assim, para o autor, os anos de 1990 são caracterizados pela valorização do conhecimento e demandas tecnológicas e científicas, em que a qualificação e mão-de-obra é alavanca para o desenvolvimento social.

As relações entre política de governo, reforma do Estado e política de mercado, representam os pilares para o entendimento do modelo de gestão para a educação superior no Brasil, que está sendo construído neste novo século.

A atuação do Estado propõe novas políticas de controle em determinados momentos, ou seja, ora a política de governo, que se beneficia do subsídio estatal, ora a política de mercado, variando de acordo com a influência de ambas as políticas, seja em âmbito internacional ou nacional.

O estudo de Gomes (2003) esclarece como essas relações acontecem partindo da tese de que a reestruturação proposta pelos governos de FHC, na esteira da reforma do Estado, buscou redefinir os mecanismos de coordenação das principais forças sociopolíticas e institucionais que agem sobre as atividades e destinos da educação superior brasileira.

Torna-se claro que o Estado define a política de mercado, mas o governo também se envolve. No caso brasileiro, a presença do mercado é um forte instrumento de controle. Sendo assim, o Estado não assume mais um papel central de controle, no

entanto a autoridade estatal é a principal força definidora do sistema de ensino superior, pois ele determina como o mercado deve coordenar a educação superior.

As relações de poder em cada instância criarão novos instrumentos e mecanismos de controle, o que, por sua vez, influenciará no processo de tomada de decisão referente às questões específicas do ensino superior. Enquanto a política de mercado prevalecer, a esfera das decisões de preservação do bem público continuará fragilizada.

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL: A EMERGÊNCIA DE UM MODELO E SUAS IMPLICAÇÕES NA UNIVERSIDADE

Os objetivos e estratégias da reforma estão sustentados em pressupostos administrativos gerenciais pela busca da eficiência ditada pela qualidade versus custos dos serviços acessíveis à sociedade civil.

Reformar o aparelho do Estado significa garantir a esse aparelho maior governança, ou seja, maior capacidade de governar, maior condição de implementar as leis e políticas públicas. Significa tornar muito mais eficientes as atividades exclusivas de Estado, através da transformação das autarquias em “agências autônomas”, e tornar também muito mais eficientes os serviços competitivos ao transformá-los em organizações públicas não-estatais de um tipo especial: as “organizações sociais”. (BRASIL, 1995, p. 56).

Nesse sentido, a estratégia de gerenciamento contida no Plano Diretor da Reforma do Estado, de 1995, nos dizeres de Bresser Pereira (1999), precisa ser construída de modo que a idéia da Gestão da Qualidade Total (GQT) ganhe vida nessa reforma, pois o controle de qualidade total seria uma estratégia empresarial adequada ao gerenciamento público na concepção do autor.

É possível transferir os instrumentos de gerenciamento privado para o setor público, mas de forma limitada. Pode-se descentralizar, controlar por resultados, incentivar a competição administrada, colocar o foco no cliente, mas a descentralização envolve o controle democrático, os resultados desejados devem ser decididos politicamente, quase-mercados não são mercados, o cliente não é apenas cliente mas um cliente-cidadão revestido de poderes que vão além dos direitos do cliente ou do consumidor. Com a explicação dessas diferenças e o aumento da autonomia e da responsabilização que os dirigentes estão assumindo no âmbito da reforma, o controle de qualidade na administração pública ganhou legitimidade e tornou-se a estratégia gerencial oficial para a implementação da reforma. (BRESSER PEREIRA, 1999, p. 8)

O discurso da cidadania, como justificativa para o alcance da estratégia gerencial na administração pública, é um ponto que procura envolver as pessoas não somente pela visão mercantil do enfoque no cliente, como também para inserir uma visão mais democrática nas decisões do que é melhor para o cidadão, reconhecendo que ele tem direito à reflexão e ao espírito crítico.

A questão da democracia organizacional, exposta na idéia estratégica de gerenciamento da administração pública brasileira, tenta buscar o consenso democrático entre a empresa e o 'cidadão'. Na realidade, o discurso da cidadania traduz-se pela sujeição e dominação por parte dos trabalhadores.

Em um contexto de contínuas transformações, no meio organizacional, observa-se o desenvolvimento de uma série de instrumentos direcionados ao atendimento das demandas provenientes do ambiente, entre as quais se destaca o discurso empresarial, uma das faces mais contemporâneas da gestão. Ele é percebido tanto no que diz respeito à sofisticação das formas de dominação no interior da organização, quanto ao que se refere à maneira pela qual os valores capitalistas se disseminam em nível microeconômico. (SARAIVA, 2001, p. 132)

A materialização do discurso empresarial configura-se como estratégia do governo da contemporaneidade rumo à implementação de projetos numa perspectiva gerencial.

O modelo que se descortina é decorrente do modelo de universidade proposto pelo Plano Diretor da Reforma do Estado (1995), um modelo que insere as IFES, segundo Sguissardi (2004), numa lógica neoprofissional, heterônoma e competitiva.

A materialização dessas tendências políticas vai tomando corpo na inauguração de diferentes projetos dirigidos pela política de governo. No quadro a seguir, são ilustradas algumas das estratégias de reorganização da administração pública.

Instituições resultantes da reforma do Estado			
	Atividades exclusivas de Estado	Serviços sociais e científicos	Produção de bens e serviços para o mercado
Atividades principais	Estado Funcionários diretos	Entidades públicas não-estatais (Universidades)	Empresas privatizadas
Atividades auxiliares	Empresas tercerizadas	Empresas tercerizadas	Empresas tercerizadas

Fonte: Pimenta, C. C. A reforma gerencial do Estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais In: *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 32 (5), set./out. 1998, (p. 180)

De certa forma, a ênfase pela administração pública burocrática e a administração pública gerencial, objetivando uma eficiência nas decisões, é o tipo de gestão que é anunciado no plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

Existem, ainda hoje, duas formas de administração pública relevantes: a administração pública burocrática e a administração pública gerencial. A primeira, embora sofrendo o excesso de formalismo e da ênfase no controle de processos, tem como vantagens a segurança e a efetividade das decisões. Já administração pública gerencial caracteriza-se fundamentalmente pela eficiência dos serviços prestados a milhares senão milhões de cidadãos. Nestes termos, no núcleo estratégico, em que o essencial é a correção das decisões tomadas e o princípio administrativo fundamental é o da efetividade, entendido como a capacidade de ver obedecidas e implementadas com segurança as decisões tomadas, é mais adequado que haja um misto de administração pública burocrática e gerencial. (BRASIL, 1995, p. 54)

A reforma do Estado foi organizada pela racionalidade na produção por meio de diferentes projetos dirigidos pela política de governo em específico no caso das universidades, que são entidades públicas não-estatais. Para tanto, ficam incumbidas de desenvolver as atividades principais de serviços sociais e científicos a serem exercidas pelo Estado e pelos funcionários diretos, enquanto que as atividades auxiliares, como limpeza, alimentação, assistência moradia, dentre outras, ficam a cargo das empresas terceirizadas.

Essa reorganização da administração pública brasileira revela uma nova relação entre o setor público e o privado, em que o Estado assume um papel de gerenciador das demandas políticas, econômicas e sociais. São práticas que evidenciam três tendências gerais de políticas para a educação superior, ou seja, a privatização, a subordinação internacional do Estado e a descentralização na gestão, sendo que as três tendências são vistas de forma articuladas com os impactos sofridos na gestão da educação superior.

Em termos políticos, é assim que a administração pública gerencial e burocrática, rumo à eficiência no processo decisório, segundo os dizeres do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, é, evidentemente, almejada e se processa no interior das instituições públicas de ensino superior na atualidade.

Nesse contexto, a função do Estado como agente regulador das políticas públicas está presente também na materialização dos projetos nacionais implementados no primeiro ano do governo Lula da Silva. No que diz respeito, principalmente, às diretrizes apresentadas para as universidades federais, ficam demonstradas as

possibilidades de agravamento do processo de privatização ao se retomar o conceito de público não-estatal, sobre a questão da diversificação das fontes de financiamento e também sobre a diferenciação institucional. O discurso do ministro da educação Cristovam Buarque exprime essas idéias delineadas no governo Lula.

“As universidades deverão ser instituições públicas, sejam elas de propriedade pública ou privada. A universidade não pode morrer por falta de recursos públicos, nem pode recusar os recursos privados de quem nela quer investir” Ou seja, esta universidade sustentável, pública, mas não necessariamente estatal, deveria “ser aberta à possibilidade de receber recursos de setores privados que desejam investir em instituições, sejam elas privadas ou estatais; e tanto as instituições privadas quanto as públicas devem estar estruturadas de modo a servir os interesses públicos, sem torná-las prisioneiras dos interesses corporativos dos alunos, dos professores e dos funcionários”. (LIMA, 2004, p. 34)

Esse discurso é semelhante ao esboçado no documento do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, em consonância com o diagnóstico do Ministério da administração e Reforma do Estado (MARE), visando à abertura da universidade pública ao setor privado para garantir a sua sobrevivência.

A idéia de proporcionar essa articulação de serviços basicamente é uma maneira de tentar conciliar os interesses entre capital e trabalho.

Consoante às iniciativas e concepções desses documentos e pronunciamentos, as políticas do governo Lula enfatizam a necessidade de enfretamento da crise das universidades federais propondo uma reforma universitária. Assim, em 11 de dezembro de 2003, foi encaminhada a proposta de Emenda à Constituição (PEC) 217/2003, que trata da diversificação das fontes de financiamento da educação superior; em 13 de dezembro, o Projeto de Lei Complementar (PL) nº. 118, que trata da Lei Orgânica da Autonomia Universitária; e em 15 de dezembro de 2003 foi direcionada a Medida provisória (MP) nº. 147, que institui o Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior, cuja lógica imprime mais elementos de continuidade do que de ruptura com a lógica do governo FHC.

Com a criação do Grupo Executivo da Reforma do Ensino Superior (GERES), no momento em que foi presidido por Fernando Haddad, as prioridades enfatizadas como ações do grupo foram a criação de vagas públicas em universidade privadas, ou seja, o incentivo ao fenômeno da publicização, e também o desenvolvimento da educação à distância, ambas as ações visando à democratização do acesso ao ensino superior em resposta aos anseios da sociedade da informação.

Com efeito, a reforma do ensino superior no primeiro mandato do governo Lula (2002-2006), se processou mediante a criação de leis e decretos que apontavam mais para a continuidade do que para a descontinuidade das políticas anteriores.

Passados três anos e meio, constata-se que não prevaleceram políticas heterodoxas na economia ou antineoliberais em qualquer campo da administração pública, mas, sim, uma clara continuidade das políticas do *octênio* anterior, tanto no campo da macroeconomia, dos compromissos com o mundo financeiro, quanto nas alianças políticas com partidos de centro e de centro-direita. Isto justificado pela busca da *governabilidade*. (SGUISARDI, 2006, p. 1039)

A situação da privatização se fez presente também numa retórica de democratização do acesso, materializada no Programa Universidade para Todos (PROUNI) Lei nº 11.096 de 13 de janeiro de 2005. Criava-se, assim, uma nova relação entre o setor público e o privado, ao delegar responsabilidades públicas para entidades privadas através da realocação de verbas públicas “promovendo um embaralhamento das barreiras entre o público e o privado, abrindo espaço para a emergência de uma esfera pública não-estatal, uma forma híbrida entre o estatal, o privado e o público”. (MANCEBO, 2004, p.853)

Essas prioridades políticas de propostas legais para a reforma universitária e as ações do GERES se aproximam dos objetivos explicitados no Plano Diretor da Reforma do Estado para os serviços não exclusivos do Estado. Significa afirmar que assumem similaridades nas ações e nos planos do projeto elaborado em 1995, percorrendo as ações da política de governo de FHC e em continuidade no governo de seu sucessor.

Transferir para o setor público não-estatal estes serviços, através de um programa de “publicização” transformando as atuais fundações públicas em organização sociais, ou seja, em entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham autorização específica do poder Legislativo para celebrar contrato de gestão com o Poder Executivo e assim ter direito a dotação orçamentária. (BRASIL, 1995, p. 58)

Quanto ao incentivo à educação à distância, Silva Jr (2002) contextualiza cinco programas de educação à Secretaria de Educação à Distância (Seed), a fim de questionar até que ponto a formação de professores torna a atividade docente como prática social inserida nas mudanças estruturais de um Estado reformado.

Trata-se, pois, de uma institucionalidade, na qual predomina o privado, tanto no que se refere ao que não é de alçada do Estado quanto ao que se refere à esfera econômica e à racionalidade mercantil. Constitui, em potência, um campo formativo de professores orientado pela racionalidade do mercado a produzir uma esfera política, na qual o campo profissional torna-se o centro – a valorização dos professores far-se-ia por meio de sua capacitação instrumental e não pelo essencial que ele exerce na construção das relações sociais e na formação humana. (SILVA JR, 2002, p. 114)

Em continuidade a essa política, a Lei nº 10.861/2004 institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), que traduz orientações direcionadas à perspectiva política e social ao processo avaliativo, como sinaliza o documento.

Não havia até a edição da Lei nº. 10.861 de 14 de abril de 2004, uma associação necessária entre processos de avaliação da educação e valores sociais ou políticos como agora se estabelece no intento de formação de valores democráticos em que se ressaltam a coesão das políticas que devem orientar a educação, como garantia dos valores inerentes a uma sociedade diversificada como a brasileira.(FELIX, 2004, p.92)

Entretanto essa perspectiva apontada gera impactos de maneira bastante contrária nas relações de trabalho no ensino superior.

A atenção dada ao aspecto da avaliação em tempos de reforma da educação faz parte do ideário da flexibilização das demandas mercadológicas para a educação, especialmente no momento do governo FHC. Deste modo, a avaliação é tomada para controle da educação em função do mercado e do governo.

As avaliações praticadas pelos governos, segundo a ótica efficientista e produtivista, em grande parte têm a finalidade de aferir a adequação das instituições educativas às exigências do mercado. Os clientes orientam-se pelos *rankings*, tomam as tabelas de classificação como se fossem a própria avaliação (...). Na avaliação que corresponde a controle, a comunidade acadêmico-científica não é sequer ouvida, não participa ativamente da formulação e da execução dos processos avaliativos (...) O professor transforma-se em executor ou técnico que deve cumprir um currículo que lhe é imposto, e de cuja construção não participou. (SOBRINHO, 2003, p 113)

Dentre essas medidas de avaliação e regulação, recentemente o Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006, edita sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino, antecipando as medidas do Projeto de lei da

Reforma Universitária, enviado ao Congresso, que incorpora, por sua vez, o Exame Nacional de Desempenho do Estudantes (ENADE),

Posteriormente, a lei nº 10.972 de 2 dezembro de 2004, vinculada ao Ministério de Ciência e Tecnologia, dispõe sobre os incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica, assim, para as universidades públicas, são viabilizados projetos de inovação, de modo que se criam facilidades para utilização dos recursos físicos, materiais e humanos das universidade pelas empresas, assim como a transferência de tecnologias das empresas para o campus universitário.

A lei nº 11.079 de 30 de dezembro de 2004 normatiza a licitação e contratação de parceria público-privada. No caso educacional essa lei fortalece as empresas privadas ampliando a utilização dos recursos públicos por entidades privadas com ou sem fins lucrativos, ou seja, essa lei prevê a parceira do Estado com empresas privadas nas mais diferentes áreas de produção e em específico serviço de educação e ensino.

Todas essas mudanças desencadearam profundas resignificações na gestão da universidade que passou a ser pensada pela concepção de uma administração gerencialista na medida em que as relações de trabalho são fortemente regidas pela racionalidade organizacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Foi possível depreender que as mudanças na educação superior do Brasil no final do século XX e início do século XXI vão ao encontro das diretrizes colocadas pelos organismos internacionais, de encontro com o contexto da globalização, com a redefinição do papel do Estado sob a égide do neoliberalismo e conseqüentemente com as transformações no mundo do trabalho.

O perfil do ensino superior contextualizado no cenário nacional ao longo dos anos de 1990 descortina-se por meio de mudanças ocorridas na gestão do trabalho face à evolução da política econômica do capitalismo mundial. Essas mudanças se materializam na condução de reformas educacionais que respondam ao avanço do capitalismo, associado à manifestações globais de inserção de novos padrões de produção e consumo.

Deste modo, o avanço do capitalismo implicou, em linhas gerais, a busca de novas relações estruturais da sociedade com o Estado Nacional, que reduz seu espaço de

atuação nas políticas econômicas, uma vez que fragiliza sua inserção nas políticas sociais.

A reestruturação do papel do Estado é concebida em três óticas: a primeira justifica do ponto de vista histórico, a insustentabilidade do capitalismo em momento de crise; a segunda, o seu envolvimento político econômico de regulação das relações entre capitalistas e classe trabalhadora e entre grupos econômicos e organismos internacionais, ou seja, uma redefinição global derivada da transnacionalização do capital; e uma terceira ótica, de caráter político social, que se justifica pela inserção do projeto neoliberal de organização da sociedade.

Nessas condições, é revelado o relacionamento político nacional em consonância com as diretrizes traçadas pelos organismos internacionais, basicamente, voltadas para implementação de estratégias de reforma, para o ensino superior, de abertura comercial, liberalização financeira, desregulamentação do mercado e das leis trabalhistas, privatização, adoção de medidas de ajuste fiscal, dentre outras.

Um novo modelo de universidade é implementado, de modo que, as políticas são voltadas para a expansão do sistema via privatização e no estímulo à diversificação no financiamento e à diferenciação dos sistemas e das instituições de ensino superior. O modelo de universidade presente nas políticas para o ensino superior é sustentado pelo princípio da eficiência e norteado pela concepção de um modelo de gestão empresarial.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ANTUNES, Ricardo. *Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*. São Paulo: Boitempo Editorial, 1999.

_____. *Uma esquerda fora do lugar: o governo Lula e os descaminhos do PT*. Campinas, SP: Armazém do Ipê (Autores Associados), 2006.

_____. *Adeus ao trabalho? : ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho*. 7ª edição. São Paulo: Cortez; Campinas, SP: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 2000.

BRASIL. MARE. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado Brasília: DF, 1995.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. In: *Revista do Serviço Público*. 50 (4), 1999 p. 5-30.

BRUNO, Lúcia. Reestruturação capitalista e Estado Nacional. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade & DUARTE, Marisa R.T. *Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999. p.13-42.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. Neoliberalismo e o Consenso de Washington; a verdadeira concepção de desenvolvimento do governo FHC. In: MALAGUTI, Manoel L.; CARCANHOLO, Marcelo D. & CARCANHOLO, Reinaldo A. (orgs). *Neoliberalismo a tragédia do nosso tempo*. São Paulo: Cortez, 1998, p.15-35

DOWBOR, Ladislau. Globalização e tendências institucionais. In: DOWBOR, Ladislau, IANNI, Octavio, RESENDE, Paulo-Edgar. *Desafios da globalização*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997

FELIX, Louissa Penha M. *Projeto de Reforma do setor de ensino superior brasileiro*. Relatório técnico de consultoria. Programa Universidade século XXI. MEC/Sesu/DEPES.2004-2007. 105p.

GENTILI, Pablo. O consenso de Washington e a crise na América Latina. In: GENTILI, Pablo (org). *Falsificação do consenso: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo*. Petrópolis: Vozes, 1998.

HARVEY, David. A transformação político-econômica do capitalismo do final do século XX. In: *A condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1993, p. 117- 183

IANNI, Octavio. *Teorias da globalização*. 4ª edição. RJ: Civilização Brasileira, 1997.

_____. A política mudou de lugar. In: DOWBOR, Ladislau, IANNI, Octavio, RESENDE, Paulo-Edgar. *Desafios da globalização*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997

LAURELL, Asa Cristina. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: _____ (org.). *Estado e políticas sociais no neoliberalismo*. São Paulo: Cortez, 1995. p. 151-178.

LIMA, Kátia Regina de S. Reforma universitária do governo Lula; o relançamento do conceito de público não-estatal. In: NEVES, Lúcia M. W (org). *Reforma universitária do governo Lula: reflexões para o debate*. São Paulo: Xamã, 2004. p. 23-46.

LIMA, Kátia Regina de Souza. Governo Lula –“neoliberalismo requeitado e requintado”- elementos políticos da reforma da educação superior. In: *Universidade & Sociedade*, ano XIII, nº 32, 2004. (p.54-68)

MANCEBO, Deise. Universidade para todos: a privatização em questão. In: *Pró-Posições/Universidade Estadual de Campinas*, Faculdade de Educação. Campinas, SP, v. 15, n.3 (45), set/dez, 2004. (p.75-90).

MARQUES, Mara Rúbia Alves. Padrões históricos do (Neo) Liberalismo Brasileiro e Reforma Educacional nos Anos 90: um balanço da era FHC. In: *Anais do II Congresso de Pesquisa e Ensino em História da Educação em Minas Gerais*, realizado em Uberlândia – MG, de 06 a 09 de maio de 2003, p.1031-1041, CD-ROM.

_____. Autonomia ou flexibilização: o atual dilema profissional docente. In: SGUISARDI, V. (org). *Educação superior – novos e velhos desafios*. São Paulo: Xamã, 2000 p. 219-234.

SARAIVA, Luiz A. S. Consenso ou consentimento? A pseudodemocracia na organização contemporânea. In: PIMENTA, S. M. & CORREA, Maria L. *Gestão, trabalho e cidadania: novas articulações*. Belo Horizonte: Autêntica/CAPEAD/FACE/UFMG, 2001, p.125-145.

SGUISSARD, Valdemar. Autonomia Universitária e mudanças no ensino superior; da polissemia do conceito às controvérsias de sua aplicação. In: CATANI, Afrânio Mendes. *Novas perspectivas nas políticas de educação superior na América Latina no limiar do século XXI*. Campinas: Autores Associados, 1998 (p. 29-48)

_____. Reforma Universitária no Brasil – 1995-2006: precária trajetória e incerto futuro. In: *Educação & Sociedade*. Campinas, vol.27, n. 96 – Especial, p. 1021-1056, out. 2006

SOARES, Laura Tavares. Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina. 2ª edição. São Paulo, Cortez, 2002. (Coleção Questões da Nossa Época,)

SOBRINHO, José Dias. Tendências internacionais na educação superior. Um certo horizonte internacional: problemas globais, respostas nacionais. In: ZAIKO, Maria Amélia Sabbag, GISI, Maria Lourdes. *Políticas e gestão da educação superior*. Florianópolis: Insular, 2003. (p.161-194)

SILVA Jr. João dos Reis. *Reforma do Estado e da Educação no Brasil de FHC*. São Paulo: Xamã, 2002.