
Mercado, universidade, instrumentalidade

José Willington Germano*

Reforma do Estado e Universidade

O processo de reforma do Estado desencadeado no contexto da globalização e neoliberalismo tem repercutido seriamente nas universidades públicas de muitos países. Tal reforma está ancorada na idéia de *Estado Mínimo*, a qual, por sua vez, reabilita o mercado como instância reguladora, por excelência, das relações econômicas e sociais, numa evidente contraposição ao *welfare state*. Trata-se, por conseguinte, de libertar a acumulação de todas as cadeias e restrições a ela impostas pela regulação exercida na esfera política. Para Chesnais, a globalização consiste nisso: “é a expressão das ‘forças de mercado’, por fim liberadas (...) dos entraves nefastos erguidos durante meio século”. Nessa perspectiva, o processo de globalização “pressupõe que a liberalização e a desregulamentação sejam levadas a cabo, que as empresas tenham absoluta liberdade de movimentos e que todos os campos da vida social, sem exceção, sejam submetidos à valorização do capital privado” (Chesnais, 1996: 25). Dessa maneira, as políticas neoliberais decorrem da globalização. O neoliberalismo, conforme Bruno Théret, pode ser definido como um “sistema de receitas práticas para a gestão pública”, cujas palavras-chave são: agilidade, eficiência, eficácia, produtividade, nada, portanto, que diga respeito aos ideais de equidade e justiça (citado por Draibe, 1993: 88).

* Doutor em Educação - UNICAMP. Professor do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da UFRN (Universidade Federal do Rio Grande do Norte), Natal, Brasil. Autor do livro *Estado Militar e Educação no Brasil – 1964-1985* (São Paulo: Cortez; Campinas: UNICAMP, 2000,3ª).

No âmbito das universidades públicas, os efeitos das políticas neoliberais se fazem sentir, entre outras coisas, pela estagnação e redução do orçamento estatal, por um discurso e uma prática de privatização, pelo incentivo à diversificação e à competição institucional que acabam por impor, ao sistema universitário público, a adoção das lógicas do “livre mercado”. Assim sendo, o ideal clássico de universidade ou a concepção humboldtiana de universidade voltada para a pesquisa, a transmissão da cultura, a educação dos novos homens de ciência e cultura e o ensino das profissões entram em crise. Em seu lugar, surgem as universidades, ou as escolas de ensino superior operacionais e os institutos tecnológicos públicos e privados.

Para Boaventura Santos, o ideal clássico de universidade começa a se descaracterizar a partir dos anos 60, pelas inúmeras funções que passam a ser atribuídas a ela, que vão desde a prestação de serviços (extensão), o fornecimento de mão-de-obra qualificada, o fortalecimento da competitividade da economia, a mobilidade social para os filhos de famílias operárias, a preparação de pessoas para o exercício de liderança social, até o estabelecimento de paradigmas de aplicação de políticas públicas (Santos, 1995).

Em face da impossibilidade da universidade cumprir os objetivos que lhes são imputados, origina-se uma crise de tríplice dimensão, que se aguçava nos anos 90 no contexto de globalização e neoliberalismo. Trata-se de uma *crise de hegemonia*, de uma *crise de legitimidade* e de uma *crise institucional*. De acordo com Santos, a “universidade sofre uma crise de hegemonia na medida em que a sua capacidade para desempenhar cabalmente funções contraditórias leva os grupos sociais atingidos pelo seu *déficit* funcional ou o Estado em nome deles a procurar meios alternativos de atingir os seus objetivos” (Santos, 1995: 190). Esta crise se traduz pela crescente descaracterização intelectual da universidade; pela perda do espaço no tocante ao ensino de profissões para os *Colleges* (EUA), os *Instituts Universitaires de Technologie* (IUT-França), os *Polytechnics* (Inglaterra), os *HBO* (Holanda), os *Fachhochschulen* (Alemanha), os *Institutos Profissionais* e *Centros de Capacitação Técnica* (Chile), os *Centros Federais de Educação Tecnológica* (CEFET- Brasil), enfim as instituições públicas e privadas sem a designação oficial de universidade. Caracteriza-se, igualmente, pela perda de espaço na investigação para os institutos de pesquisa não universitários (públicos e privados), bem como na prestação de serviços para as instituições não-governamentais (ONG's).

Por sua vez, a universidade sofre uma *crise de legitimidade* à medida que se torna socialmente visível a dificuldade em cumprir os objetivos que lhe são imputados e coletivamente assumida. Há uma crise de legitimidade, portanto, sempre que a sua credibilidade institucional é posta em questão e o seu papel social deixa de ser consensualmente aceito.

Finalmente, a *crise institucional*, a mais visível de todas, em que as questões conjunturais e de ordem política e ideológica afloram com mais nitidez,

porquanto dizem respeito à implementação de mudanças no padrão organizacional da universidade vinculadas a projetos de reforma do Estado. De conformidade com Santos, “a universidade sofre uma crise institucional na medida em que a sua especificidade organizativa é posta em causa e se pretende impor modelos organizativos vigentes noutras instituições tidas como mais eficientes” como, por exemplo, nas empresas (1995: 190). Isso se torna notório nos processos avaliativos em que são cobrados, cada vez mais, das instituições universitárias desempenho empresarial. Ao modo da empresa, fala-se em produto, em produtividade, evidenciando um claro enfoque economicista. O economicismo, escreve Santos, “consiste em conceber o produto universitário como produto industrial, ainda que de tipo especial e conseqüentemente em conceber a universidade como uma organização empresarial” (1995: 217). Ora, a universidade é uma instituição de trabalho-intensivo. Desse modo, medir a sua produtividade à luz dos critérios empresariais capitalistas significa tornar a produtividade universitária sempre inferior a de uma organização capital-intensivo como é o caso das empresas. Por este caminho, a avaliação universitária será inevitavelmente negativa.

No dizer de Marilena Chauí, essa medida de produtividade é orientada pelos seguintes critérios: “*quanto* uma universidade produz, em *quanto tempo* e qual o *custo* do que se produz” (grifos no original). Conseqüentemente, não indaga: “o que se produz, como se produz, para que ou para quem se produz” (1999: 3). O que está em jogo, portanto, não diz respeito à discussão sobre a democratização do saber, à idéia de formação das pessoas, o exercício da crítica, a criação cultural, o bem-estar coletivo, ou à dimensão ética do conhecimento. As palavras-chave deste discurso, por conseguinte, são carregadas de instrumentalidade: governação, produtividade, empregabilidade.

Neste sentido a universidade estaria passando da condição de *instituição social* para *organização social*. Para Chauí, “a universidade sempre foi uma *instituição social*, isto é, uma ação social, uma prática social fundada no reconhecimento público de sua legitimidade ou de suas atribuições, num princípio de diferenciação, que lhe confere autonomia perante outras instituições sociais, e estruturadas por ordenamentos, regras, normas e valores de reconhecimento e de legitimidade internas a ela”. Em contrapartida, “uma *organização social* difere de uma instituição por definir-se por uma outra prática social, qual seja, a de sua instrumentalidade: está referida ao conjunto dos meios particulares para obtenção de um objetivo particular”. A organização social “não está referida a ações articuladas às idéias de reconhecimento interno e externo, de legitimidade interna e externa, mas a operações definidas como estratégias balizadas pelas idéias de eficácia e sucesso no emprego de determinados meios para alcançar o objetivo particular que a define” (Chauí, 1999: 3, grifos no original). É isso o que caracteriza a universidade operacional.

Em meio à crise fiscal do Estado, do combate ao *déficit* público, da disputa dos fundos públicos pelos grupos privados e da busca da constituição do “Estado Mínimo”, que caracterizam os processos de reforma do Estado, a *crise institucional* se manifesta, como já foi dito, pela contração do orçamento estatal destinado às universidades públicas; por um discurso e uma prática de privatização que induzem a universidade a buscar fontes alternativas de financiamento; por uma atuação da universidade ao sabor das pressões, agindo, assim, de forma *reativa*, no curto prazo e sem perspectiva de uma ação *ativa* que projete a sua atuação no *médio* e no *longo* prazo o que evidencia a falta de clareza acerca do seu papel no contexto social no qual se insere.

Nesse contexto de cortes orçamentários têm ainda que enfrentar dois grandes desafios: o da concorrência crescente da universidade privada, em geral financiada pelo Estado, e os projetos de autonomia financeira que lhes são impostos. Esses projetos induzem a universidade pública a buscar fontes alternativas de financiamento e o aumento da produtividade. Para Boaventura Santos, a aplicação desta lógica ao desempenho da universidade tende a favorecer, por um lado, “utilidades de curto prazo, sejam elas cursos curtos em detrimento de cursos longos, formações unidirecionadas em detrimento de formações complexas, investigação competitiva em detrimento de investigação pré-competitiva, reciclagem profissional em detrimento de nível de elevação cultural”. Por outro lado, “o velho financiador, o Estado, ao mesmo tempo em que procura desonerar-se da responsabilidade de financiar em exclusivo o orçamento da universidade, tem vindo a tornar-se mais vigilante e intromissor no que respeita à aplicação e gestão dos financiamentos que ainda mantém” (Santos, 1995: 218-219).

No caso do Brasil, esse é o espírito que norteia o projeto de autonomia enviado pelo governo ao Congresso Nacional.

As “Receitas Práticas” do Banco Mundial

Muito embora os últimos relatórios do Banco Mundial expressem uma certa revisão com relação a posicionamentos anteriores, ao afirmar que “tem se tornado crescentemente consensual a idéia de que um Estado atuante -e não um Estado mínimo- é central ao desenvolvimento econômico e social” (citado por Dupas, 1999: 88), na verdade, no que toca à universidade, perdura um conjunto de “receitas práticas” que, em essência, reafirmam o ideário neoliberal. Essas “receitas” têm exercido notória influência no delineamento e implementação de políticas universitárias em vários países da América Latina.

O Brasil constitui um desses países que têm recebido assessoria do Banco. Conforme assinala um dos seus documentos, “o governo do Brasil, com a

cooperação do Banco Mundial, está explorando uma série de alternativas que abordam os problemas mais críticos do ensino superior no país”. Os itens, em discussão, abrangem os seguintes aspectos: aumento da cobertura; reestruturação dos mecanismos de custeio, em apoio à autonomia institucional e aos incentivos de eficiência; o papel do governo federal: provedor, financiador e regulador da educação superior; qualidade do ensino; os interessados e as realidades políticas da mudança. O Banco adverte que “ qualquer mudança de políticas, para ser viável, deve implicar uma estratégia para fazer frente a uma oposição política potencialmente poderosa e bem organizada”. Nessa perspectiva, o Banco Mundial, através de um corpo de consultores, se propõe a fazer “ um exame sistemático dos problemas e opções de política para a educação no Brasil” (OECD, 1998: 1).

Os problemas de ensino superior no Brasil são vistos, essencialmente, como problemas de governação ou seja, dizem respeito ao governo da universidade pública. Adotando o “mercado como modelo”, o receituário do Banco utiliza um vocabulário claramente produtivista. Assim, as universidades são consideradas como “fornecedoras de ensino superior”, os resultados de sua ação educativa são chamados de “produtos”, cujos principais “consumidores” são os empregadores e o mercado de trabalho. Desse modo, os estudantes são encarados como “clientes” que precisam ser “protegidos” mediante a adaptação da universidade às mudanças do mundo do trabalho. Trata-se de reconhecer a existência de um “mercado de estudantes” em expansão, o que torna inviável, em um contexto de contração orçamentária, o atendimento pleno da demanda pelo setor público. A iniciativa privada, portanto, deveria ser estimulada.

Tendo em vista que as universidades estão se “tornando cada vez mais parecidas com as empresas”, os dirigentes do alto escalão tendem a assumir uma função gerencial, diferente de um cargo acadêmico “normal”, e os mecanismos de tomada de decisões devem ser rápidos, sensíveis, flexíveis com base nos processos de planejamento de distribuição de recursos (Thompson, 1998).

As universidades têm que adaptar os seus produtos às mudanças no mercado de trabalho; às demandas sociais que se avolumam; ao crescimento e fragmentação do conhecimento, fazendo escolhas estratégicas; às mudanças tecnológicas. A idéia de formação, reflexão, criação e crítica não têm lugar nesse horizonte analítico. Trata-se, como diz Habermas, de fornecer um “treino de aptidões”.

Particularmente importantes são as recomendações feitas no tocante ao relacionamento governo e universidades com base em tendências internacionais. As principais tendências, segundo Thompson, são as seguintes: mais supervisão e menos controle governamental; mudanças na forma em que os fundos públicos são distribuídos; ênfase crescente na prestação de contas pelo uso destes fundos. As medidas têm em vista conter despesas e aumentar a produtividade

(Thompson, 1998). Os consultores do Banco recomendam, por exemplo, que:

- As universidades devem produzir “planos estratégicos” de conformidade com o espírito empresarial.
- O fornecimento de fundos públicos deve tomar como base os resultados e não os insumos.
- As dotações devem ser liberadas em bloco, por ser mais flexível, ao invés do custeio por item de despesa.
- Deve se estimular a obtenção de fundos junto a fontes privadas seja de origem empresarial, seja com base na cobrança de taxas aos estudantes, pois o “usuário deve pagar” pelo menos em parte a sua educação.
- O financiamento deve ser vinculado ao número de estudantes.
- Deve ser adotado um sistema de auditoria *ex-post* das despesas.
- Deve ser estimulada a diversificação institucional (universidade de pesquisa e universidade de ensino).
- As universidades privadas devem se tornar elegíveis para os programas ampliados de subvenções governamentais.
- O governo deve proporcionar empréstimos garantidos e de juros baixos para reformas e expansão de capital.
- Devem ser eliminadas as restrições governamentais sobre as anuidades do setor privado e adotada uma política de anuidades módicas para as universidades federais.
- Deve ser buscada a redução do custo por estudante e a melhoria da produtividade.

Em nenhum momento deste receituário se observa uma preocupação com a sociedade, mas com o mercado, cujas demandas devem ser atendidas. Em nenhum momento nota-se uma referência à cidadania ou ao cidadão mas ao cliente. Desaparece, então, a idéia de “cidadãos de direito”. Em seu lugar surge aquele que tem poder de compra: o consumidor. Como em outras esferas do mercado, esse deve se constituir o centro das atenções. Em nenhum momento se pergunta: *o que se produz, como se produz, para que ou para quem se produz.* Mas, *quanto produz, em quanto tempo e qual o custo.* Nessa perspectiva, tendem a desaparecer a preocupação com a relevância social do conhecimento e com o compromisso institucional da universidade enquanto agente da cultura. Cristaliza-se, portanto, a dimensão instrumental, produtivista e mercadológica. A educação é encarada como uma mercadoria como qualquer outra.

Os Exemplos da Argentina, Chile, Brasil

Em 1995, o Banco Mundial publicou um relatório denominado *La Enseñanza Superior: lecciones derivadas de la experiencia* no qual são apontados quatro enfoques básicos para a reforma da educação superior: fomentar uma maior diferenciação entre as instituições; prover incentivos para que as instituições públicas diversifiquem suas fontes de financiamento; redefinir o papel do Estado na área da educação superior; introduzir políticas centradas especificamente na obtenção de objetivos de qualidade e equidade.

Conforme Elaine El-khawas *et alii.*, desde a publicação do referido texto “foram produzidas mudanças extraordinárias no terreno da educação superior” (1998: 2). A Argentina, o Chile e o Brasil encontram-se entre os países em que foram produzidas “mudanças extraordinárias”.

Na Argentina foi criada uma Comissão Nacional de Avaliação e Credenciamento Universitário. O governo, tendo em vista oferecer incentivo à eficiência e criar um ambiente mais competitivo, tomou as seguintes iniciativas: “ I) una mejora del marco jurídico y normativo para la creación de nuevas instituciones y programar en lo setores público y privado, la gestión de las universidades, y la evaluación de la calidad; II) la creación de incentivos y iniciativas e inversiones de apoyo que permitan aumentar la eficiencia y calidad de las instituciones, y III) una mejor distribución de recursos dentro de las universidades y la prestación de respaldo a iniciativas destinadas a diversificar dichos recursos” (El-khawas *et alii.*, 1998: 3).

As conseqüências dessas políticas conduziram, na verdade, aos cortes de recursos governamentais para as universidades públicas, a uma diversificação institucional e ao avanço da privatização. A crise que se instalou nas universidades argentinas provocou grandes mobilizações no 1º semestre de 1999 e a renúncia do próprio Ministro da Educação por discordar das políticas do governo Menén.

O Chile constitui o exemplo mais bem sucedido, do ponto de vista das reformas neoliberais, no âmbito do ensino superior. Os governos da “Concertación Democrática”, coalizão política que dirige o país pós-Pinochet, não desmontaram as medidas privatizantes do período ditatorial. Ao contrário, essas medidas foram aprofundadas. Em decorrência das reformas adotadas desde 1981, a educação superior se diversificou em três estratos: universidades, institutos profissionais e centros de capacitação técnica; foi instituída a cobrança de mensalidades nas instituições públicas; os procedimentos de financiamento das universidades públicas foram modificados a fim de estimular a geração de renda e a redução de custos; os funcionários perderam a condição de empregados públicos.

Esse processo redundou no seguinte: expansão das taxas de matrículas que se elevou de 10,89% em 1980 para 28,2% em 1995; a multiplicação do número de

instituições que passou de 8 universidades para 270 estabelecimentos dos quais 200 são *centros* de capacitação técnica e institutos profissionalizantes, quase todos *vinculados* à iniciativa privada, que cobram mensalidades elevadas e que, por conseguinte, têm um efeito negativo com relação à proclamada busca de equidade. Posta nesses termos, a expansão da matrícula é extremamente inferior ao aumento dos estabelecimentos e beneficiou quem pode pagar.

Para Austin, o Chile constitui o paradigma de um país que “abriu a educação superior ao livre mercado e aos processos de privatização, com a explícita intenção de converter toda instituição superior em empresa privada e autofinanciada” (1998: 2-3). Nesta perspectiva, o próprio capital transnacional, representado por empresas como Epson, Manpower, Crown, Gamma e Canon, tem participação na rede de institutos profissionais e nos centros de formação técnica.

A educação superior como objeto de lucro redundou no lançamento de títulos no sistema bancário, no crescimento desmedido de cursos de carreiras rentáveis com baixo custo de implementação, no crescimento da elitização do sistema universitário chileno em decorrência dos elevados preços das mensalidades e na recusa do governo de financiar as universidades estatais (Germano, 1999). De um financiamento de 75% em 1973, baixou para 27% em 1996, o restante advém do pagamento dos estudantes e da prestação dos serviços.

O Brasil parece seguir o exemplo chileno. Os governos pós-ditatoriais, principalmente Collor e Fernando Henrique Cardoso, aprofundaram as tendências privatizantes existentes no regime militar. O país ocupa a 8ª posição no “ranking” das privatizações, pois 74% das instituições de nível superior e mais de 60% das matrículas estão concentradas na rede privada. Em 1996 de um total de 1,9 milhão de estudantes matriculados em instituições de ensino superior, aproximadamente 375.000 estavam matriculadas nas universidades federais e 1,1 milhão de estudantes em instituições de ensino privado.

O governo brasileiro, ao que tudo indica, pretende aprofundar este quadro para fazer face à pressão da demanda decorrente do aumento das matrículas no ensino médio. Nesse sentido, as lições do Banco são muito bem aceitas, como ocorre com a recente proposta de autonomia de gestão financeira para universidades federais elaboradas pelo Ministro da Educação.

Pela referida proposta, as universidades federais são encaradas como prestadoras de serviços; os orçamentos devem ser globais e flexíveis e terão como critério para a liberação de recursos, os resultados, ou seja, “as metas de desempenho”, como, por exemplo, o número de alunos matriculados e que concluem os cursos; os recursos a serem transferidos pela União às IFES recebem a denominação de “subvenções econômicas”, deixando implícito que elas terão de buscar recursos em outras fontes; não são estabelecidos percentuais do orçamento para as universidades; diversificação institucional, incentivo à

competição, o estabelecimento de um “ranking” entre as universidades; instalação da precariedade funcional pela quebra da estabilidade, perda da condição de funcionários públicos por parte dos servidores, e estruturação de planos de carreira por cada IFES. Enfim, pelo financiamento das universidades públicas mediante o estabelecimento de um “contrato de desenvolvimento institucional”, eufemismo para encobrir o “contrato de gestão”, conforme anunciado antes.

A viabilidade do paradigma produtivista, ancorado no *quanto* produz, em *quanto tempo* e *qual o custo*, pode transformar as universidades públicas em organizações que produzem apenas “utilidades de curto prazo”, sendo, por isto, fadadas a desaparecer enquanto instituições universitárias.

Bibliografía

- Austin, Robert 1998 *Neoliberalismo y Renovación Posdictatorial en la Educación Superior Chilena, 1989-1997* (Santiago: Paper).
- Chauí, Marilena 1999 “A Universidade Operacional”, em *Folha de S. Paulo Caderno Mais* (São Paulo) 9 de Maio.
- Chesnais, François 1994 *A Mundialização do Capital* (São Paulo: Xamã).
- Draibe, Sônia M. 1993 “As Políticas Sociais e Neoliberalismo”, em *Revista da USP* (São Paulo) Nº 17.
- Dupas, Gilberto 1999 *Economia Global e Exclusão Social* (São Paulo: Paz e Terra).
- El-Khawas, Elaine *et alii.* 1998 *El Control de Calidad en la Educación Superior: Avances Recientes y Dificultades por Superar* (Washington: The World Bank).
- Germano, José Willington 1999 “A Transformação da Questão Social e a Educação”, em Bagnato, M. H. S. e M. I. M. Cocco *Educação, Saúde e Trabalho: Antigos problemas, novos contextos outros olhares* (Campinas: Alínea).
- Relatório da OECD Sobre Ensino Superior* 1998 (Paris: digitado).
- Santos, Boaventura de Sousa 1995 *Pela Mão de Alice* (São Paulo: Cortez).
- Thompson, Quentin 1998 “Tendências na Governança do Ensino Superior”, em *Relatório da OECD sobre ensino superior* (Paris).