



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO  
EIXO ACADÊMICO MESTRADO/DOCTORADO**

**LEIDIMAR CÂNDIDA DOS SANTOS**

**O REUNI E A DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À UNIVERSIDADE  
FEDERAL DA BAHIA: ESTUDO A PARTIR DAS DIMENSÕES  
OPERACIONAL E REESTRUTURAÇÃO CURRICULAR-PEDAGÓGICA**

Salvador  
2013

**LEIDIMAR CÂNDIDA DOS SANTOS**

**O REUNI E A DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À UNIVERSIDADE  
FEDERAL DA BAHIA: ESTUDO A PARTIR DAS DIMENSÕES  
OPERACIONAL E REESTRUTURAÇÃO CURRICULAR-PEDAGÓGICA**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para a obtenção do título de doutora em Administração.

Orientador: Prof. Dr. José Antônio Gomes de Pinho

Coorientadora: Profa. Dra. Maria Elisabete Pereira dos Santos

Salvador  
2013

Escola de Administração - UFBA

S237 Santos, Leidimar Cândida dos

O Reuni e a democratização do acesso à Universidade Federal da Bahia: estudo a partir das dimensões operacional e reestruturação curricular-pedagógica / Leidimar Cândida dos Santos. – 2013. 288 f. : il.

Orientador: Prof. Dr. José Antônio Gomes de Pinho.

Coorientadora: Profa. Dra Maria Elisabete Pereira dos Santos.

Tese (doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2013.

1. Universidade Federal da Bahia – Reforma universitária. 2. Ensino superior e Estado. 3. Democratização da educação. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Título.

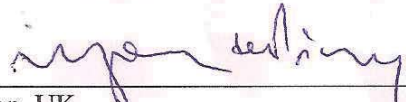
CDD – 378.81


## TERMO DE APROVAÇÃO

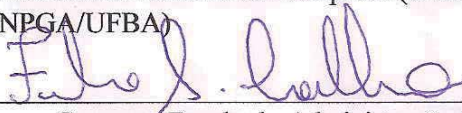
**LEIDIMAR CÂNDIDA DOS SANTOS**

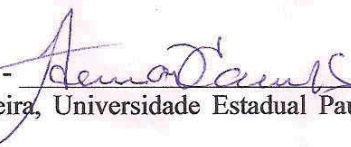
### **O REUNI E A DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA: ESTUDO A PARTIR DAS DIMENSÕES OPERACIONAL E REESTRUTURAÇÃO CURRICULAR-PEDAGÓGICA**

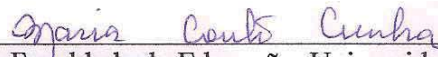
Tese aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Administração,  
Universidade Federal da Bahia, pela seguinte banca examinadora:

José Antônio Gomes de Pinho – Orientador   
Doutor em Regional Planning, University of London, UK  
Universidade Federal da Bahia (NPGA/UFBA)

Maria Elisabete Pereira dos Santos – Coorientadora   
Doutora em Ciências Sociais, Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)  
Universidade Federal da Bahia (NPGA/UFBA)

Fernando de Souza Coelho -   
Doutor em Administração Pública e Governo, Escola de Administração de São Paulo da Fundação  
Getúlio Vargas (EAESP-FGV).  
Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP).

Ademar de Lima Carvalho -   
Doutor em Educação Brasileira, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP-  
Marília).  
Instituto de Ciências Sociais, Campus Universitário de Rondonópolis, Universidade Federal de Mato  
Grosso.

Maria Couto Cunha -   
Doutora em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia.  
Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia.

Salvador, 30 de agosto de 2013.

**A**

Oracina, minha primeira professora e de quem tenho a honra de ser filha.

Cleo, Eunice e Marli, que na minha escolha por fazer “a travessia pelo fundo do lago”, deram-me as suas mãos e me trouxeram, ressurgida, para a outra margem.

Hamilton Junior, Clara, Mariane, Laura, Rafael e Douglas, sobrinhos amados.

## AGRADECIMENTOS

O significado de agradecer expressa, para mim, a importância e participação do outro nesta caminhada e, ainda, a constatação de que só consegui alcançar os meus objetivos porque recebi das mais diversas pessoas, em diferentes momentos e das mais variadas formas, atitudes que me trouxeram alento, companhia, alegria, ajuda, conhecimento, sabedoria e, sobretudo, me mantiveram esperançosa de que poderia conseguir chegar ao final de mais um, entre tantos, momentos de aprendizagem. O meu agradecimento inicial é a Deus, por ter fortalecido em mim a coragem e a persistência. Ademais, agradeço a todos os que estiveram ao meu lado durante o doutoramento e com quem compartilho a alegria por tê-lo concluído:

Aos professores José Antônio Gomes de Pinho e Maria Elisabete Pereira dos Santos, aos quais agradeço especialmente por terem aceitado a minha orientação em momento desafiador. Obrigada por terem compartilhado comigo os seus conhecimentos e orientações.

A professora Maria Teresa Franco Ribeiro, pelas primeiras orientações que deram origem a esta tese.

Ao professor Sandro Cabral, coordenador do Núcleo de Pós-Graduação da Escola de Administração (NPGA), pelo apoio e confiança.

Aos professores do doutorado do NPGA, que contribuíram significativamente para minha formação, em especial, Profa. Paula Schommer e Prof. Genauto Carvalho de França Filho.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e ao Núcleo de Pós-Graduação da Escola de Administração/UFBA, por concederem-me bolsa de estudos e, com isso, proporcionaram melhores condições para me dedicar ao programa de doutoramento.

Às colaboradoras do NPGA, Dacy e Anaélia, pela atenção com que sempre me atenderam e pela contribuição efetiva ao setor técnico-administrativo do NPGA.

Aos meus pais, Orozino e Oracina, a quem tenho a alegria de anunciar que mais uma etapa dos meus estudos foi concluída.

Aos meus irmãos, Cândida, Orismar, Lucimar e Simony; ao compadre Divaldo e a prima Fátima, pela convivência fraternal e por desejarem o meu sucesso.

Às amigas Cleone Gomes de Oliveira, Marli Moreira Silva e Eunice Ribeiro dos Santos pela companhia sempre carinhosa, pelo incentivo e paciência ao longo dos meus estudos.

À Carmen Lúcia Lavigne, que tanto contribui para o meu amadurecimento.

Aos amigos: Alexander, Andréa Pessoa, Anita, Cecília, Claudina, Denize, Divino, Gleiva, Mirian, Paola Requena, Sandra Torres e Suzete. Especialmente ao Ilirio Rech, um querido persistente.

À Maria Helena Bonilla, pela amizade, acolhida e orientações sobre possíveis caminhos a seguir.

Aos colegas do doutorado, especialmente ao Júlio Cesar Andrade de Abreu, que sempre me ouviu, incentivou e apoiou. Agradeço também à Kátia, Alice, Daniel e Gustavo, pela convivência mais próxima. Ao Roberto Brasileiro, querida presença nos estudos e no trabalho, com quem sempre posso dividir as angústias da profissão.

Aos professores Reginaldo Souza Santos, Elizabeth Matos Ribeiro, Paulo Guedes, Maria da Graça Pitiá, Raimundo Leal, Graça Teixeira e às técnicas Isis Rodrigues e Carmen Barreto, tanto pela solidariedade, quanto pela ajuda que concederam a mim, enquanto colegas do Departamento de Finanças e Políticas Públicas e do Colegiado do Curso de Administração, para que pudesse dedicar-me à elaboração da tese.

À Universidade Federal da Bahia que através dos seus setores administrativos, tornou possível a realização desta tese. Agradeço aos dirigentes dos seguintes setores: Pró-Reitoria de Ensino de Graduação, Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento, Setor de Informação e Documentação, Assessoria Reuni, Serviço de Seleção, Avaliação e Orientação (Vestibular) e Planejamento Físico.

Aos professores que são dirigentes e ex-dirigentes do ensino superior por terem aceitado participar deste trabalho e atenderam prontamente ao meu pedido de colaboração: Luiz Rogério Bastos Leal, (atual vice-reitor da UFBA), Naomar Monteiro de Almeida Filho (ex-reitor da UFBA), Francisco José Gomes Mesquita (foi vice-reitor da UFBA), Ricardo Carneiro de Miranda Filho (atual Pró-Reitor de Ensino de Graduação da UFBA), Antonio Simões Silva (Coordenador Geral de Expansão e Gestão do Ministério da Educação), Marinalva Silva Oliveira (Diretora do Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior - ANDES), Luís Edmundo Prado de Campos (Diretor da Escola Politécnica), Fernando Santana Rocha (Coordenador do Colegiado do Curso de Direito) e Sergio Coelho Borges Farias (Diretor do Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos).

Aos Coordenadores dos Colegiados de Cursos da Universidade Federal da Bahia que participaram da pesquisa, além de terem compartilhado comigo suas experiências na gestão pedagógica dos cursos que coordenam.

A todos os servidores técnico-administrativos da UFBA que me receberam com cordialidade, ajudaram-me a obter contatos dos dirigentes e coordenadores dos cursos, além de fornecerem muitas informações necessárias para a realização da pesquisa. Meu agradecimento especial para: Sandra M. Duarte Assumpção (Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento), Adésia M. C. Laborda Chenaud e Vânia Gesteira M. de Almeida (Setor de Orçamento), Joana Angélica Moreira de Seixas (Setor de Documentação e Informação), Terezinha Matos Silva (Colegiado de Química), Jeilson Barreto Andrade (HIAC), Jarbas Almeida (Assessoria Reuni), Carina (Colegiado de Arquitetura e Urbanismo) e Michele (Instituto de Psicologia).

Enfim, agradeço a todos que estiveram ao meu lado ao longo desta caminhada e que torceram por minha vitória.

Eu nunca poderia pensar em educação sem amor.  
É por isso que me considero um educador: acima  
de tudo porque eu sinto amor.

Paulo Freire



## RESUMO

Na acumulação flexível há a descontinuidade da aliança entre o Estado, o trabalho organizado e o grande capital corporativo. Este conjunto de acontecimentos expressa a descontinuidade do fordismo e evidencia que o modo de regulação que fundamentava os embates das contradições da acumulação capitalista foi insuficiente para superar a sua crise. Compreender os condicionantes e as consequências da reconfiguração capitalista mundial é importante para analisar a reforma educacional efetivada durante o governo Lula da Silva e para estudar o Programa de Apoio aos Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), direcionado para a educação superior pública. Assim, este estudo tem como objetivo discutir se o Reuni implementado pelo governo Lula da Silva/PT (2008-2010) e no contexto da acumulação flexível, democratiza o acesso à Universidade Federal da Bahia, particularmente em suas dimensões operacional e curricular-pedagógica. A pesquisa mostra que o discurso pela democratização do acesso à Universidade Pública de Lula da Silva está associado ao reconhecimento da democracia como uma virtude e pela ingerência dos organismos internacionais nos países periféricos. Portanto o Reuni, apesar de ampliar as vagas na Universidade Federal da Bahia, não democratiza o acesso à educação Superior porque o conjunto de ações efetivadas é insuficiente para viabilizar o acesso igualitário de todos pela educação; propiciar investimentos suficientes para construir as condições adequadas da oferta do ensino superior de qualidade; criar políticas de inclusão social que assegurassem as condições materiais imprescindíveis para a permanência do aluno na Universidade Pública; reconhecer a educação como um bem público social e, por fim, fortalecer a Universidade Pública como instituição social.

Palavras-chaves: Reestruturação Capitalista. Democratização. Reuni. Reforma da Educação Superior. Universidade Pública.

## ABSTRACT

There is in the Flexible Accumulation the discontinuity of the alliance among the State, the organized work and the big capital enterprise. This set of events expresses the discontinuity of Fordism and proves that the mode of regulation underpinning the impingement of the contradictions of capital accumulation was insufficient to overcome its crisis. Understanding the determinants and consequences of global capitalist reconfiguration is important to analyze educational reform affected during Lula da Silva's government, and especially to study the Support Program to the Restructuring and Expansion of Federal Universities (Reuni), directed to higher public education. Thus, this study aims to discuss the Reuni implemented by Lula da Silva/PT (2008-2010) and if, in the context of flexible accumulation, it democratizes the access to the Universidade Federal da Bahia (The Federal University of Bahia), particularly in its operational, curricular and pedagogical dimensions. The research shows that the speech, by democratizing access to Lula da Silva Public University, is associated with the recognition of democracy as a virtue and also by the interference of international organizations in the

peripheral countries. Therefore Reuni, although it expands the vacancies in Federal University of Bahia, doesn't democratize the access to higher education because the set of materialized actions are insufficient to enable equal access to education for all; to provide sufficient investment to build the appropriate conditions to offer a higher education of quality; to create policies of social inclusion that ensure the essential material conditions to the endurance of the students in the Public University; to recognize the education as a public good and, ultimately, strengthen the Public University as a social institution.

Keywords: Capitalist Restructuring. Democratization. Reuni. Higher Education Reform. Public University.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1	Etapas de Organização da Pesquisa.....	169
Quadro 2	As Dimensões e Variáveis do Modelo Analítico.....	173
Gráfico 1	Histórico da estimativa do percentual do Investimento Direto em educação em relação ao PIB, por nível de ensino – Brasil 2000 a 2010.....	187
Gráfico 2	Valores inscritos em Restos a Pagar por GND, subfunção 364 Ensino Superior, no período de 2007 a 2010.....	198
Gráfico 3	Recursos orçamentários estimados pela UFBA em função do Reuni, por GND, de 2008 a 2010.....	204
Gráfico 4	Previsão da receita própria da UFBA no período de 2007 a 2010.....	207
Gráfico 5	Evolução do número de instituições por dependência administrativa/Brasil 1980 a 1998.....	216
Gráfico 6	Evolução do número de instituições, por dependência administrativa, Brasil, 1998 a 2010.....	217
Gráfico 7	Evolução das vagas na graduação, dos setores público e privado, no período de 2006 a 2010.....	218
Gráfico 8	Evolução da variação percentual de vagas na graduação/UFBA, no período de 2002 a 2012.....	222
Gráfico 9	Ampliação das vagas na UFBA, em Salvador, no período de 2008 a 2010, por modalidade de curso.....	223
Gráfico 10	Vagas expandidas na UFBA, no período de 2008-2010, por turno.....	225
Gráfico 11	Evolução da quantidade de cursos na UFBA/Salvador, incluindo o Reuni, no período de 2008 a 2010.....	225
Gráfico 12	Evolução da oferta de novos cursos na UFBA/Salvador, por turno de funcionamento, no período de 2009 a 2010.....	226

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Despesa do governo federal, por função 364 Ensino Superior, do Ministério da Educação, de 2006 a 2010.....	189
Tabela 2	Previsão de acréscimo orçamentário a partir do Decreto nº 6.096/2007....	194
Tabela 3	Metas da UFBA previstas no documento de adesão ao Reuni.....	202
Tabela 4	Previsão de incremento percentual advindo do Reuni, em relação a 2007, estimado pela UFBA.....	205
Tabela 5	Efeitos do reuni, por GND, sobre o Orçamento total da UFBA (autorizado) no período de 2007 - 2010.....	206
Tabela 6	Recursos do Reuni estimados pela UFBA e valores que foram autorizados, por GND, no período de 2007 - 2010.....	208
Tabela 7	Número de concluintes nos anos de 2006 a 2010, nas IFES, por grandes áreas do conhecimento, definidas pelo INEP.....	219
Tabela 8	Evolução da UFBA em cursos/vagas/inscritos/classificados no vestibular, no período de 2008 - 2010.....	227
Tabela 9	Evolução da UFBA em vagas/ingressos/matrículas/diplomados, no período de 2008 - 2010.....	229
Tabela 10	Evolução de professores e técnicos administrativos na UFBA, no período de 2008 - 2010.....	232

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Alca	Área de Livre Comércio das Américas
Andes	Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior
Andifes	Associação nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
APUB	Sindicato dos professores das Instituições Federais de Ensino Superior da Bahia
BID	Banco Interamericano para o Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento
BIs	Bacharelados Interdisciplinares
BM	Banco Mundial
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento
BPC	Benefício da Prestação Continuada
CEBs	Comunidades Eclesiais de Base
CNPq	Conselho Nacional de Pesquisa
Cepal	Comissão Econômica para a América Latina
CGT	Central Geral dos Trabalhadores
Consuni	Conselho Universitário
Contag	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CGU	Controladoria Geral da União
CPL	Curso de Progressão Linear
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DDE	Docentes com Equivalência de Dedicção Exclusiva
DE	Dedicção Exclusiva
EUA	Estados Unidos da América
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIES	Fundo de Financiamento do Estudantes no Ensino Superior
FMI	Fundo Monetário Internacional
GATE	Global Alliance for Transnational Education
GED	Gratificação de Estímulo à Docência no Magistério Superior
GND	Grupo de Natureza da Despesa
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IFET	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia
HIAC	Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos
IDS	Indicador do desenvolvimento Social
IED	Investimento Direto Internacional
IES	Instituições de Ensino Superior
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOPP	Lei Orgânica dos Partidos Políticos
MEC	Ministério da Educação
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MST	Movimento dos Trabalhadores Sem Terra
NTIC's	Novas Tecnologias da Informação e Comunicação
OBIG	Observatório Brasil de Igualdade de Gênero
OMC	Organização Mundial do Comércio
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAF	Pavilhão de Aulas da Federação
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDFA/UFBA	Plano Diretor Físico e Ambiental dos <i>Campi</i> da Universidade Federal da Bahia
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PDS	Partido Democrático Social
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PIB	Produto Interno Bruto
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNE	Plano Nacional da Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPI	Projeto Pedagógico
PPS	Partido Popular Socialista
PPP	Parceria Público-Privada
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
Prole	Programa Licenciaturas Especiais
Proplan	Pró-Reitoria de Planejamento
Prouni	Programa Universidade para todos
PT	Partido dos Trabalhadores

PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
RAAC	Relatório de Auditoria Anual de Contas
Reuni	Programa de Apoio à Expansão e Reestruturação das Universidades Públicas
SESu	Secretaria de Educação Superior
Siafi	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
Simec	Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação
Sinaes	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SNES	Secretaria Nacional de Economia Solidária
SSOA	Serviço de Seleção, Orientação e Avaliação
TCU	Tribunal de Contas da União
UAB	Universidade Aberta do Brasil
UE	União Europeia
Unesco	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
Unicef	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UFBA	Universidade Federal da Bahia

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>15</b>
<b>2</b>	<b>O FORDISMO, REESTRUTURAÇÃO CAPITALISTA E A ACUMULAÇÃO FLEXÍVEL.....</b>	<b>26</b>
2.1	O FORDISMO E AS MUDANÇAS NA ACUMULAÇÃO CAPITALISTA.....	30
2.1.1	O Estado no âmbito da reconfiguração capitalista.....	38
2.2	A ACUMULAÇÃO FLEXÍVEL E A REESTRUTURAÇÃO CAPITALISTA....	43
2.3	GLOBALIZAÇÃO E NEOLIBERALISMO.....	59
<b>3</b>	<b>O DESENHO POLÍTICO-ECONÔMICO DO GOVERNO LULA DA SILVA/PT.....</b>	<b>73</b>
3.1	AS ESTRATÉGIAS POLÍTICO-ECONÔMICAS DE LULA DA SILVA/PT...	77
3.2	A CONFORMAÇÃO POLÍTICA DO GOVERNO LULA DA SILVA/PT.....	86
<b>4</b>	<b>REFORMA E A DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR.....</b>	<b>117</b>
4.1	A EDUCAÇÃO NO FORDISMO.....	120
4.2	OS ORGANISMOS INTERNACIONAIS E A REFORMA DA EDUCAÇÃO....	124
4.3	A DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO AO ENSINO SUPERIOR.....	140
4.4	A REFORMA EDUCACIONAL BRASILEIRA A PARTIR DOS ANOS 1990...	144
<b>5</b>	<b>A TRAJETÓRIA METODOLÓGICA DA PESQUISA.....</b>	<b>164</b>
5.1	A CONCEPÇÃO METODOLÓGICA DA PESQUISA.....	164
5.2	AS CLASSIFICAÇÕES DA PESQUISA.....	166
5.3	AS ETAPAS DA PESQUISA.....	168
<b>6</b>	<b>O REUNI E A DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À UFBA.....</b>	<b>185</b>
6.1	OS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS DO REUNI.....	186
6.2	A DIMENSÃO OPERACIONAL DO REUNI NA UFBA.....	199
6.3	A DIMENSÃO CURRICULAR-PEDAGÓGICA DO REUNI NA UFBA.....	248
<b>7</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>261</b>



<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>267</b>
<b>APÊNDICES.....</b>	<b>280</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A presente tese discute se o Programa Reuni, implementado pelo governo Lula da Silva/PT no ano de 2007, de fato democratiza o acesso ao ensino superior público. Para tanto, analisa a implantação do referido programa na Universidade Federal da Bahia (UFBA), particularmente em suas dimensões operacional e curricular-pedagógica, no período de 2008-2010.

As motivações para a elaboração desta tese localizam-se na minha escolha profissional, por ser educadora. Desde muito cedo, ainda no ensino médio, esta foi a carreira que elegi e por isso ingressei no antigo curso Magistério. Durante este percurso formativo comecei a carreira docente como alfabetizadora em uma escola municipal. Como consequência natural, ingressei na Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT) para fazer a licenciatura plena em Pedagogia. Ao mesmo tempo, passei a atuar no ensino médio, no âmbito educacional estadual e ainda na fase de formação superior, passei a compor o corpo técnico-administrativo da UFMT, onde atuei por mais de quinze anos, até voltar a exercer a função de educadora no ensino superior privado, já durante a fase do mestrado. Logo depois, ingressei na carreira do ensino superior público, como educadora da Universidade Federal da Bahia (UFBA).

Ao longo de toda a minha formação escolar e acadêmica, bem como da vida profissional, lidei com a difícil realidade da educação brasileira, em todas as esferas: municipal, estadual e federal; pública e privada, ensino fundamental, médio e superior. As condições de oferta da educação no país sempre me inquietaram. Desde muito cedo, ainda na fase inicial da carreira, vivenciava as dificuldades políticas, econômicas, estruturais e ideológicas que os educadores tinham de enfrentar para assegurar a rotina escolar, apesar de todas as limitações existentes. Neste contexto inquietava-me o confronto com as tantas limitações e despertava em mim a necessidade de compreender o contexto político-econômico em que muitos dos problemas vivenciados na prática pedagógica estavam situados.

Ao mesmo tempo, percebi que o fundamento das políticas educacionais implementadas amparava-se na retórica da ampliação do acesso à educação pública, gratuita e de qualidade. Sempre foi nítida a distância existente entre a retórica dominante e a realidade educacional, tendo esta o funcionamento precarizado em virtude das diversas mazelas advindas da falta de

ser – a educação – verdadeiramente a escolha política dos governantes. Por outro lado, vivenciei esforços de educadores que lutavam por sua qualidade mesmo sem que as condições para isso estivessem dadas.

No começo dos anos dois mil passei a vivenciar a realidade do ensino superior privado e acompanhei as inúmeras mudanças na educação brasileira advindas das reformas colocadas em prática durante o governo FHC. Embora o momento histórico fosse outro, no âmbito superior esta reforma educacional estava, mais uma vez, amparada na retórica da ampliação do acesso e agora com a vertente do progresso tecnológico, que fez surgir, dentre outras ferramentas educacionais, o ensino a distância. As mudanças no campo educacional estavam também fundamentadas na transformação do mundo do trabalho, uma vez que a tônica do processo produtivo capitalista centrou-se na flexibilização financeira e neste contexto, a demanda era por um perfil de trabalhador que desenvolvesse múltiplas tarefas e fosse capaz de inovar no processo de trabalho.

O processo de reforma da educação do governo FHC não se restringiu ao setor privado, embora tenha sido este o principal âmbito da sua efetivação. Os reflexos da opção pela expansão desenfreada e pelo empresariamento do ensino superior aprofundaram as dificuldades encontradas na Universidade Pública brasileira, colocando-a numa situação de precariedade estrutural. Esta foi a realidade que vivenciei a partir de meados dos anos 1990, inicialmente na UFMT e, mais tarde, como doutoranda, na UFBA. As inquietações com a educação brasileira só aumentavam na medida em que observava a disseminação da reforma de cunho neoliberal na Universidade Pública e já não mais como reflexo da opção pela educação privada, mas sim pela clara opção do governo Lula da Silva em ampliar o acesso ao ensino superior via Universidade Pública, o que implicava em aplicar nesta instituição as mesmas estratégias neoliberais do governo FHC.

Para mim tornava-se necessário compreender de que maneira os condicionantes da reforma do ensino superior voltavam-se para a Universidade Pública, uma vez que acreditava ser o Programa Reuni a sua expressão mais forte. A minha inserção no programa de doutoramento ocorreu nos primeiros anos de implantação do Reuni e pude vivenciar, agora por dentro da Universidade Pública, os avanços da reforma educacional de cunho privatista que havia iniciado no país na década de 1990 e que continuou durante o governo de Lula da Silva. Na busca da compreensão dos elementos constitutivos desta reforma, percebi que o processo de reestruturação do ensino superior de Lula da Silva, de fato, culminou na implantação do Programa Reuni que, conforme Paula (2009); Lima (2008); Pereira de Deus

(2008), entre outros, encontra-se, mais uma vez, eivado e revestido da retórica do resgate da Universidade Pública, da melhoria da qualidade da educação superior e da democratização do acesso ao ensino superior, além da reestruturação das condições de sua oferta. Diante desta constatação, surgiu a proposta desta tese de doutoramento, com o objetivo de investigar se o Programa Reuni implementado pelo governo Lula da Silva/PT (2008-2010), no contexto de acumulação flexível, democratiza o acesso à Universidade Federal da Bahia, particularmente em suas dimensões operacional e curricular-pedagógica.

Os objetivos específicos são: (i) compreender a natureza da acumulação flexível no âmbito da reestruturação capitalista dos anos 1970 e as demandas colocadas à qualificação da força de trabalho e o papel da Universidade pública nesse processo; (ii) refletir sobre a configuração político-econômica do governo Lula da Silva/PT, no contexto da lógica capitalista mundial e financeirizada, de modo a qualificar a ocorrência da expansão do acesso à Universidade Pública; (iii) caracterizar o papel do Reuni na expansão e reestruturação da Universidade Pública no governo Lula da Silva/PT; (iv) analisar a implementação do Reuni na UFBA, no período de 2008-2010, a partir das dimensões operacional e reestruturação curricular-pedagógica; (v) produzir subsídios para a reflexão acadêmica e fundamentação teórica para a produção de políticas públicas na área de educação.

O marco teórico deste estudo está constituído pela contextualização político-econômica da reestruturação capitalista ocorrida a partir do final dos anos 1970, a partir do esgotamento do fordismo e que teve como ênfase a acumulação flexível, elemento condicionante da política econômica neoliberal adotada no país no começo da década de 1990 e cuja tônica se mantém no governo de Lula da Silva/PT, conforme os estudos de Harvey (1992), Oliveira (2003, 2010), Hirsch (2010), Luciano Coutinho (2010), dentre outros. Este modelo de desenvolvimento capitalista influenciou, de acordo com Chauí (2001), Paula e Lamarra (2011), dentre outros, a adoção do padrão de educação superior prescrito pelos organismos internacionais (particularmente Banco Mundial e Unesco) que vigora através da reforma da educação superior efetivada no país a partir dos anos 1990.

O marco teórico contemplado neste estudo evidencia que a crise de acumulação nos anos setenta coloca a demanda de mudança no processo produtivo, nas condições de reprodução da força de trabalho e nas relações políticas e sociais, sendo o fordismo considerado como incapaz, como afirma Harvey (1992), de assegurar a expansão capitalista. Segundo Hirsch (2010) as novas demandas postas pelo regime de acumulação em crise requer a gestação de um novo modo de regulação social pelo Estado, o que propicia a valorização do

capital via disciplinamento das relações de trabalho, estabilização dos salários e equilíbrio do consumo, elementos fundamentais nesse processo. O amadurecimento do fordismo fez surgir um pacto, um consenso social propício à necessária reprodução capitalista, alavancando a formação de um novo padrão global de acumulação. Neste processo, o Estado, com promotor de estratégias necessárias à reprodução do capital reestrutura a educação, servindo aos propósitos de qualificação dos trabalhadores e formando a mão de obra de que necessita a instrumentalidade produtiva.

As mudanças ocorridas na esfera econômica mundial a partir da reestruturação capitalista, conforme é afirmado por Moraes (2006); Brandão (2007), Harvey (2008), marcam a transição da acumulação capitalista via sistema produtivo para a esfera financeira. Foi uma busca por padrões mais flexíveis de acúmulo da riqueza e, nesse contexto, o aumento da riqueza passa a ter, cada vez mais, um caráter rentista. Aliadas a esta nova forma de acumulação, alterações acontecem também no mundo do trabalho, nos hábitos de consumo e no próprio papel do Estado, que passa da função de criador da infraestrutura para a acumulação e provedor do bem-estar social (no Brasil pode-se dizer função desenvolvimentista) para formulador e viabilizador das políticas de cunho neoliberal (que não prescindem das funções anteriormente referidas), sendo esta, então, a ideologia que fundamenta a nova reconfiguração mundial.

O mundo do trabalho vivencia então o solapamento da organização dos trabalhadores, bem como, dos seus ganhos e direitos sociais. O Estado é considerado incapaz de manter o nível dos seus gastos sem incorrer na crise fiscal. O grande capital corporativo precisa reordenar o processo produtivo, investir em inovação tecnológica e buscar novos mercados para manter o nível produtivo e o consumo dos produtos fabricados. Estava criado o ambiente da reestruturação capitalista com ênfase na acumulação flexível.

A acumulação flexível, segundo Harvey (1992) é a reorganização da acumulação capitalista com ênfase na financeirização e precarização do trabalho. Nesse novo contexto se modifica a lógica do processo produtivo, das relações de trabalho e do padrão de consumo. Novos arranjos sociais se constituem em torno da flexibilidade da produção, do mundo do trabalho e do funcionamento do mercado. Também neste contexto, o conhecimento continua valorizado pelo capital por ser a base da inovação e a Universidade continua a ser compreendida como importante e estratégico mecanismo de desenvolvimento das novas técnicas a serem empregadas no processo produtivo, propiciando a retomada do processo de acumulação.

A financeirização do capital e as práticas de cunho neoliberal se espalham pelo mundo. Para garantir a inserção dos diversos países no novo contexto globalizado são estabelecidas diretrizes de política econômica mundial via organismos internacionais (Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial) que incidem sobre a configuração dos países periféricos ao adotarem a política econômica que visa desonerar o capital, bem como criar plena liberdade para sua mobilidade. A intensificação de fluxos comerciais, a mobilidade do capital potencializa e amplia o uso das tecnologias, reordena os mercados e coloca em um patamar mais elevado a acumulação.

No Brasil, os rumos tomados não foram diferentes. Esses processos incidem sobre os países da América Latina, dependentes das economias fortes dos países centrais. No caso brasileiro, na década de 1990 as prescrições neoliberais são impostas à organização da vida econômica e social, mas também às novas formas de poder e do Estado. Desse modo, como consequência direta da reestruturação do capital, no contexto de globalização econômica e de uma nova compreensão do papel do Estado, ocorre a ressignificação da educação superior. Conforme afirma Santos (2004), a educação, assim como outros serviços sociais antes tidos como ofertados de maneira precípua pelo governo, perde prioridade nas políticas públicas.

Conforme afirma Chauí (2003), a educação passa a ser compreendida dentro da categoria de serviços não-exclusivos do Estado e, por isso, passível de exploração por grupos empresariais. Portanto, amplia-se o campo de atuação da iniciativa privada que expande a sua ação na qualidade de prestadora de serviços não-estatais, o que é também amparado no fato de que a Organização Mundial do Comércio (OMC) coloca em vigor o Acordo Geral sobre Serviços (*General Agreement on Trade in Services – GATS*), reconhecendo a educação como um item de serviço, podendo ser tratada, assim, no sentido comercial. O objetivo é dar impulso para a liberalização do comércio de serviços via eliminação progressiva das barreiras comerciais. Portanto, a educação superior passa a ser um serviço de informação, comercializado globalmente. Esta compreensão sobre a educação superior atribui-lhe caráter comercial, com uma instrumentalidade fundamentada em estratégias de gestão, eficiência, controle e obtenção de resultados econômicos.

Isto posto, observa-se que a reforma do ensino superior brasileiro, iniciada a partir da década de 90, está relacionada aos ajustes estruturais propostos por documentos produzidos por organismos internacionais que exercem grande protagonismo neste processo, o que é constatado nas análises de quatro documentos considerados sintetizadores da política educacional destes organismos para os países periféricos: (i) Declaração Mundial sobre

educação para todos; (ii) O Ensino superior, as lições derivadas da experiência; (iii) A Educação na América Latina e Caribe e; (iv) Educação permanente na economia global do conhecimento: desafios para os países em desenvolvimento.

A reforma do ensino superior brasileiro, portanto, ampara-se no novo marco regulatório publicado pelo governo FHC, constituído, fundamentalmente, pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (1996) e pelo Plano Nacional da Educação (2001). Este marco regulatório viabiliza a implantação de diretrizes amparadas na flexibilização da educação superior, tais como: expansão das instituições privadas de ensino; ofertas de cursos de nível superior em consonância com a demanda do mercado; redução dos investimentos estatais nas Instituições Públicas de Ensino Superior e vinculação delas com o setor produtivo em busca de captar recursos privados; incremento das receitas das universidades públicas através da contribuição dos estudantes e vendas de serviços, dentre outras. Associado aos ajustes citados, a compreensão do papel do ensino superior passa a ser de que o mesmo precisa ser reformulado para ser capaz de atender às demandas surgidas a partir das novas exigências do mercado global.

A reforma educacional de FHC centra esforços na ampliação do acesso ao ensino superior. Para tanto, utiliza da parceria público-privada para financiar a política para a educação em geral, particularmente a de nível superior, e abre o mercado brasileiro para a exploração por parte de grupos empresariais nacionais e estrangeiros, além de estimular o uso das novas tecnologias da informação, enfatizando a oferta do ensino a distância. Com isso, o mercado privado da educação superior nacional sofre significativa ampliação, registrando no ano de 2005, conforme estatísticas do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP (2012), a existência de 2.013 instituições de ensino superior (universidades, centros universitários, faculdades integradas, centros de formação tecnológica). Segundo as referidas estatísticas, no período de 1989 a 2002 as matrículas no ensino superior privado expandiram na ordem de 160%. Com isso, está reafirmada a opção política de FHC de ampliar o acesso à educação superior via setor privado.

Lula da Silva/PT assume o país no ano de 2003 mantendo os fundamentos da política econômica neoliberal assumida por FHC e neste sentido o que se constata é a continuidade da ordem econômica mundial estabelecida, apesar das especificidades identificadas neste governo. A manutenção da ordem vigente constitui, conforme afirma Oliveira (2010), o que o autor qualifica como a *hegemonia às avessas*, uma vez que Lula da Silva/PT materializa, ainda que na condição de representante da classe dominada, o projeto político dominante.

Neste sentido, considerando a estrutura de classes da sociedade brasileira, mesmo neste governo dos trabalhadores o poder do capital é quem constitui a direção política e moral da sociedade. Portanto, os conflitos sociais e a correlação de forças continuam os mesmos, o que imobiliza e reforça a incapacidade dos trabalhadores de promoverem mudanças políticas mais significativas e radicais na sociedade.

No âmbito da educação superior, Lima (2005) considera que o governo de Lula da Silva/PT a mantém na condição de serviços não exclusivos do Estado e, no seu primeiro mandato, mantém a lógica da oferta do ensino com ênfase nas parcerias público-privado, além do uso de tecnologia com o objetivo de ampliar a oferta de ensino através de cursos à distância. Este governo também faz uso do marco regulatório para prosseguir com a reforma do ensino superior e segue as diretrizes contidas nas prescrições dos organismos internacionais para a educação nos países periféricos: aumento de vagas, diversificação das modalidades de oferta da educação, mobilidade, flexibilização curricular, dentre outras. A peculiaridade do governo de Lula da Silva/PT é que o mesmo cumpre o Plano Nacional de Educação, forjado na era FHC, através de um Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que expande o ensino através da ampliação de vagas na Universidade Pública. Como afirma Lima (2008), este governo radicaliza o padrão dependente da educação superior que já estava vigente no país, porém o faz promovendo a expansão do ensino superior público.

Lula da Silva/PT aprova no ano de 2007 o Decreto n° 6.096, que implanta o Programa de Apoio à Expansão e Reestruturação das Universidades Públicas (Reuni) constituindo, por meio desse instrumento legal, os eixos que balizam, conforme afirma Mancebo e outros (2008), a atuação deste governo no âmbito da educação superior: liberação de investimentos para as Universidades Públicas por meio de contratos de gestão; modificações no trabalho docente; alteração do funcionamento do cotidiano universitário, mais alinhado com a lógica do empresariamento da educação; manutenção das parcerias público-privada; fortalecimento da produção de conhecimento na lógica mercadológica e garantia de coesão social na realização das reformas estruturais.

O Reuni emerge, como já dito, sob a retórica da democratização do acesso ao ensino superior público e tem como metas gerais elevar os índices de alunos graduados nas IFES e a relação professor/aluno. O objetivo do referido programa é promover a ampliação de vagas na Universidade Pública e ocupar a virtual capacidade ociosa das suas estruturas físicas, particularmente, no ensino noturno. Entretanto, as diretrizes operacionais do programa aparecem fundamentadas também na justificativa da reestruturação da Universidade Pública,



por meio da elevação dos recursos financeiros para serem aplicados em investimentos e custeio e, ainda, através da reestruturação curricular e pedagógica dos cursos. No que diz respeito a este quesito, o Reuni sugere a implantação de cursos cuja estrutura de funcionamento seja fundamentada em ciclos (Bacharelados Interdisciplinares).

As ações do Reuni podem ser englobadas nas seguintes dimensões: ampliação da oferta de educação superior pública, reestruturação acadêmico-curricular, renovação pedagógica da educação superior, mobilidade intra e interinstitucional, compromisso social da instituição e suporte da pós-graduação ao desenvolvimento e aperfeiçoamento qualitativo dos cursos de graduação. A questão em torno do governo Lula da Silva/PT e do Reuni é se este programa, sendo forjado no contexto das prescrições dos organismos internacionais e amparado pela política econômica dominante, realmente pode promover, como afirmar a retórica que o justifica, a democratização do acesso ao ensino superior. Neste âmbito, o que se constata é a existência de um discurso ideológico que se materializa através da promessa de reestruturação física e orgânica da Universidade Pública brasileira.

Tanto no que se refere à reforma do ensino superior, quanto à compreensão do papel da Universidade Pública no contexto político e econômico da financeirização, os governos de FHC e Lula da Silva/PT utilizam da mesma retórica para justificar a ampliação do acesso ao ensino superior. Não obstante adotem diferentes métodos expansionistas (FCH investe no setor privado da educação e Lula da Silva/PT amplia vagas via Universidade Pública) ambos tratam a referida expansão como uma prática política que democratiza o acesso à educação superior por parte das camadas menos favorecidas da população. Quanto ao papel da Universidade Pública, apesar das especificidades encontradas em cada um dos citados governos e dos investimentos que Lula da Silva/PT faz nas IFES por meio do Reuni, é compreendido como subordinado à economia e, como afirma Ferreira (2009), tem a sua natureza de instituição social modificada para fornecedora do ensino como uma mercadoria. Assim, deve ser modernizada e reestruturada, de modo a adaptar-se aos novos rumos da sociedade do conhecimento.

Sendo a educação superior importante recurso de que o país necessita para participar da estrutura global em que há rápidas e gigantescas mudanças; onde se observa o crescimento tanto em intensidade quanto em complexidade dos conhecimentos desenvolvidos para apoiar as novas práticas de produção, comercialização e consumo de bens e serviços, a Universidade Pública ocupa lugar estratégico na reestruturação capitalista, passando a ser compreendida como organização operacional, conforme afirma Chauí (2001). O reconhecimento da

Universidade Pública deste modo tem um significado: ela precisa adaptar-se rapidamente às transformações ocorridas no contexto global porque constitui o espaço onde ocorre a formação dos profissionais de acordo com as demandas. Nesse sentido, a visão pragmática da Universidade Pública ganha força, tornando-a mais alinhada com a lógica do capital.

No contexto do discurso da referida reforma da educação superior brasileira a expansão do acesso a este nível aparece justificada na necessidade da sua democratização e, particularmente, com o objetivo de inserir as camadas menos favorecidas nas instituições de ensino superior de modo que, através da educação, obtenham a inserção social. Coutinho (2008) afirma que o conceito de democratização é utilizado por diferentes ideologias, servindo para justificar muitas vezes escolhas políticas que se distanciam do que é, de fato, democracia e só é utilizado porque representa uma virtude reconhecida socialmente e, por isso, serve como fundamento de práticas políticas nem sempre democráticas. A democratização, para Coutinho (2008) é constituída, necessariamente, da ampliação da participação popular na vida política do país, das dimensões política, econômica e social, ou seja, a sua existência requer a apropriação coletiva dos bens sociais da mesma forma que são, coletivamente, produzidos. Neste sentido, a democratização vai de encontro às desigualdades sociais e aos interesses capitalistas que expropriam a coletividade dos seus direitos sociais.

Chauí (2001) reafirma esse conceito de democracia e, para compreender o processo de democratização, concebe o referido conceito a partir de uma formulação mais ampla, que está para além da mera condição de regime político constituído. No sentido amplo, a democracia é uma forma constituída socialmente e que expressa a criação de direitos de caráter universal, atribuído a todos os indivíduos, independente da sua condição social, de maneira indistinta e indo de encontro, portanto, ao cerceamento que a ideologia dominante faz dos direitos sociais.

Dias Sobrinho (2011) afirma que no processo da democratização do acesso ao ensino superior a educação é compreendida como um bem público, que atende aos interesses coletivos e acrescenta a este processo um elemento que considera primordial para que, de fato, o acesso ao ensino superior seja democratizado: a qualidade, cujo significado não tem matizes operacionais e instrumentais. A qualidade ganha diferentes contornos porque é estabelecida dentro das relações sociais, sendo influenciada ideologicamente. O seu significado no contexto da democratização tem dimensão social e pública, constituindo-se, portanto, quando agregada à educação, em um direito social que deve ser ofertado pelo

governo aos cidadãos. Neste sentido, a educação de qualidade é indispensável para forjar sujeitos sociais.

Diante do exposto, reafirmando o que já foi dito, o que se observa na análise do cenário nacional é um traço de continuidade entre os governos FHC e Lula da Silva/PT, em que os fundamentos advindos da lógica da reestruturação do capital são mantidos na política econômica nacional, determinando as práticas políticas desses governos e definindo a reforma da educação nacional. Neste sentido há evidências que parecem atribuir ao Reuni a natureza de produto de um projeto econômico-político mais amplo, localizado dentro de uma estrutura de poder que continua tendo da educação uma visão reducionista, compreendida como estratégia de dominação e como instância de formação da mão de obra necessária ao aumento da lucratividade do capital, enquanto caminho de legitimação das práticas que descaracterizam a democratização do acesso ao ensino superior.

Considerando que a implantação do Programa Reuni na Universidade Pública brasileira é recente e parece ter diferentes contornos a depender da realidade de cada Instituição de Ensino Superior Pública, os resultados e desafios que produz ainda são pouco conhecidos, sobretudo, no âmbito da Universidade Federal da Bahia. Assim, os efeitos do programa na realidade da educação superior brasileira são compreendidos como campo propício para a realização de pesquisas porque se trata da mais importante e emblemática ação política para a educação superior implantada durante o governo Lula da Silva/PT e que afeta substancialmente o funcionamento da Universidade Pública nos aspectos de financiamento, estrutura física, organização curricular e práticas pedagógicas. Assim, trata-se de um campo aberto para a pesquisa a compreensão da lógica de funcionamento do Reuni. Isto posto, a seguinte questão central desta tese é apresentada: o Reuni, implementado durante o governo Lula da Silva/PT (2008-2010), democratiza o acesso à Universidade Federal da Bahia nas suas dimensões operacional e curricular-pedagógica? Serão discutidos neste estudo os seguintes pressupostos: (i) na dimensão operacional, que contempla a expansão de vagas, pessoal, orçamento e estruturas físicas, os recursos aportados pelo Reuni promoveram a ampliação do acesso, mas foram insuficientes para atender as demandas advindas da expansão dos cursos da UFBA; (ii) as alterações implementadas pelo Reuni na dimensão pedagógica ficaram restritas a algumas ações afirmativas e poucas mudanças na estrutura curricular, sendo insuficientes para reestruturar as condições de oferta dos cursos da UFBA.

O presente trabalho está estruturado em sete capítulos, incluindo esta introdução. No segundo capítulo busca-se compreender a natureza da acumulação flexível, advinda do

esgotamento do modo de produção fordista, no processo da reestruturação capitalista dos anos 1970. O terceiro capítulo intenta analisar o alinhamento político do governo Lula da Silva/PT com as proposições hegemônicas para a periferia capitalista a partir dos conceitos de desenvolvimento dependente e *hegemonia às avessas* que são encontrados nos estudos de Oliveira (2010), com a intenção de entender o papel da educação e da Universidade Pública neste governo e a natureza do Reuni, programa surgido no contexto da reforma da educação superior. Reforma explorada mais detalhadamente no capítulo quatro, partindo dos condicionantes advindos do fordismo, da reestruturação capitalista, do papel dos organismos internacionais (particularmente Banco Mundial e Unesco) da retórica da democratização do acesso ao ensino superior público. Neste capítulo é admitido o pressuposto de que a reforma da educação superior brasileira ocorrida a partir dos anos 1990 é fundamentada nas prescrições dos organismos internacionais para a educação. Portanto, o objetivo do capítulo quatro é compreender os condicionantes da referida reforma da educação superior, caracterizando o papel do Reuni na expansão e reestruturação da Universidade Pública no governo Lula da Silva/PT. O capítulo cinco, por sua vez, apresenta o percurso metodológico adotado neste estudo, evidenciando a definição do seu objeto. No capítulo seis são analisadas as informações obtidas dos documentos emitidos tanto por instituições responsáveis pela oferta da educação superior no âmbito nacional, quanto pela UFBA, além de ser também analisado o conteúdo das entrevistas realizadas com atores (representantes do Ministério da Educação, do ANDES e da UFBA) envolvidos diretamente com a implementação do Reuni com o objetivo de constatar se democratiza o acesso à Universidade Federal da Bahia nas suas dimensões operacional e curricular-pedagógica. Finalmente, no capítulo sete, é apresentada a conclusão deste estudo, com o intuito de recuperar, em linhas gerais, o contexto da reforma da educação superior brasileira no governo Lula da Silva/PT, constatando o papel do Reuni na democratização do acesso ao ensino superior.

## **2 O FORDISMO, REESTRUTURAÇÃO CAPITALISTA E A ACUMULAÇÃO FLEXÍVEL**

Privatizaram sua vida, seu trabalho, sua hora de amar e seu direito de pensar. É da empresa privada o seu passo em frente, seu pão e seu salário. E agora não contente querem privatizar o conhecimento, a sabedoria, o pensamento, que só à humanidade pertence.

Bertold Brecht

As mudanças das estratégias de produção e reprodução do capital que vêm ocorrendo nas últimas décadas do século XX são de ordem sistêmica e têm promovido a reestruturação do modo de acumulação capitalista de modo a contornar as crises pelas quais passa. A tentativa de superação desta crise do modo de produção capitalista desembocou numa política econômica fundada nos preceitos liberais que foi aprofundada de modo a impor aos países periféricos um novo projeto de desenvolvimento forjado pelas elites internacionais. São mudanças que requerem ser analisadas em função da sua complexidade e alcance sobre todo o tecido social, particularmente em relação ao objeto de estudo desta pesquisa.

Para efeitos de constituição de uma referência histórica, o ponto de partida desta reflexão é a crise estrutural pela qual passou o sistema capitalista no começo dos anos 1970, quando foi imperativa a sua reordenação a partir da assunção de uma nova tônica: a da acumulação flexível, conceito encontrado em Harvey (1992). O referido processo de flexibilização se materializa de várias formas e por diversos caminhos: encolhimento das distâncias mundiais em virtude do aumento da comunicação e circulação de bens materiais e simbólicos, o que é viabilizado pela tecnologia da informação; a redução do tempo de produção e disseminação de informações, privatização de empresas estatais; controle do déficit público; desestabilização e conseqüente controle dos sindicatos dos trabalhadores, modificação das práticas gerenciais do Estado; alterações no ritmo de trabalho com a maximização da exploração dos trabalhadores; flexibilização dos contratos e o crescente desemprego e a financeirização e desregulação econômica.

Conforme é observado por Harvey (2001) foram incessantes os esforços do capital para lançar-se sobre a recomposição do ciclo da acumulação de lucros e valorização do capital. Com isso, os requisitos necessários para a ampliação das possibilidades de investimento do capital precisavam ser viabilizados. A superação do modelo Keynesiano, ao passo do surgimento do Estado mínimo, foi o elemento justificador para que as bases do consenso fossem estabelecidas. Consenso este pautado no conjunto de novas práticas que justifica o argumento de que os elementos, até então constituintes da política econômica Keynesiana foram insuficientes para conter a crise capitalista, uma vez que o déficit público se tornava maior em função da política econômica expansionista até então em vigor. O que o mundo assistiu a partir da crise econômica dos anos 1970 foi o deslocamento da ênfase no processo produtivo baseado até então no fordismo para as práticas do toyotismo, modelo japonês de produção, ao mesmo tempo em que houve o aprofundamento da financeirização das relações econômicas.

Como pode ser percebido nos estudos de Dupas (2003), Santos (2004) o Estado, no contexto da crise do sistema capitalista dos anos 1970, foi considerado pelos defensores do modelo neoliberal como o grande vilão por conta da crise e da sua “ineficiência” administrativa, somada à expansão do déficit público e das crescentes taxas de inflação. Deste modo, sendo o responsável pelos problemas enfrentados nos níveis econômicos e sociais, reestruturá-lo seria necessário para que se tornasse eficiente. Para tanto, precisaria resignificar o seu papel e isso implicaria também em reduzir o seu tamanho através de diversas ações, como por exemplo, o decréscimo no quadro de pessoal e privatização de empresas estatais. Na verdade, este argumento que se fez hegemônico, intentava viabilizar o caminho colocado como resposta à crise: flexibilizar a relação entre capital e trabalho, exigir a reestruturação entre o público e o privado, ou seja, o Estado deveria deixar de intervir diretamente no processo econômico e se colocar na condição de articulador da nova lógica de expansão do capital.

O sistema capitalista traz, em sua própria lógica de funcionamento e reprodução, a necessidade de expandir-se para além das fronteiras geográficas continentais, alcançando territórios periféricos e influenciando a transformação dos espaços territoriais através do dinamismo da economia. A chamada nova ordem capitalista, sob a liderança dos países desenvolvidos, foi abarcada pelos países da América Latina. Não se pode dizer que o capitalismo se reproduziu da mesma forma em todos os países, mas a raiz central das

prescrições hegemônicas foi devidamente disseminada também no Brasil que cumpre, com as suas variações locais, o mesmo receituário macroeconômico, imperativo da nova ordem.

De acordo com o Chauí (2001) como parte das diversas exigências contidas nas prescrições hegemônicas, feitas pelos organismos financiadores internacionais, está a adoção de medidas que causam efeitos diretos nos variados setores sociais e dentre eles está a *educação superior*. É certo que não existe apenas um elo que une o ensino superior e a Universidade Pública ao processo de reestruturação do capital. Este vínculo é, na verdade, em forma de movimento dinâmico, complexo, composto por inúmeras variáveis que dificilmente podem ser dissociadas porque formam conexões políticas e culturais. Mas há um elemento em particular que parece justificar melhor o motivo pelo qual a educação torna-se central dentro da estratégia hegemônica: há interesse cada vez maior pela ciência, pela inovação tecnológica e produção de informação que agregam valor econômico ao processo produtivo e à força de trabalho; porque é preciso formar indivíduos para assumir funções na sociedade dividida em classes e, ainda, porque um novo sistema de regulação foi imperativo e, com ele, as formas de produção e apropriação do saber também foram reestruturadas. Assim, compreender os movimentos do capitalismo levando em conta o mundo do trabalho, a regulação e a acumulação flexível é o ponto de partida para compreender os rumos tomados pelo ensino superior no Brasil a partir dos anos 1990, ao governo Lula da Silva/PT e ao Programa de Apoio ao Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – Reuni.

Na análise do processo de reestruturação capitalista há vários elementos a serem considerados e a formação da força de trabalho ganha lugar central no contexto das mudanças porque o capital busca sua valorização, via aumento da lucratividade. A educação é, então, o espaço determinado para a função de formar, qualitativamente, tanto quem exerce funções simples como os trabalhadores que lidam com tarefas mais complexas. A educação se subordina às necessidades de formação técnica definidas pelo poder hegemônico em cada momento histórico. Este processo é longo, intrincado, mas se reproduz de forma diferenciada nos países capitalistas do centro como também em sua periferia e, particularmente, no Brasil. Este movimento se explicita, por exemplo, na reforma do ensino brasileiro, especificamente a do nível superior, com a finalidade precípua de alinhar ainda mais a Universidade Pública à lógica de acumulação.

O pressuposto considerado na discussão realizada neste capítulo é o de que a Universidade Pública, por ser espaço no qual se produz o saber sistematizado, é uma instituição, conforme afirma Wanderley (2003), forjada no contexto da complexidade social e

na definição dos seus rumos, por isso, sofre mutações através dos tempos, de modo que vai se adequando às novas condições impostas pela realidade. A reestruturação do modo de produção capitalista trouxe o imperativo da formação que estivesse em consonância com as determinações da divisão social do trabalho, subordinando-o à lógica da acumulação.

Conforme estudos de Fernandes (1975), Dourado e Catani (1999), Chauí (2001), Wanderley (2003), Santos (2004) a Universidade Pública é uma instituição social com significado polissêmico, que remete a múltiplos termos, tais como: saberes, espaço, trabalho, cultura, arte, ciência, ensino, pesquisa, autonomia, representação social, civilizações, pensamentos, definições, leis, teorias, dentre outros. A Universidade Pública é palco onde os muitos interesses e conflitos estão representados. Em seu interior digladiam interesses antagônicos que, ao mesmo tempo, conjugam forças, formam a sua dinâmica e a definem como instituição de natureza histórico-social.

A Universidade Pública, no contexto da luta de classes, é *locus* da representação das contradições<sup>1</sup> da sociedade e, como tal, conquanto subordinada à lógica da acumulação, é também espaço de luta e defesa pela democratização do saber e da manutenção da sua natureza enquanto instituição histórico-social. Talvez esteja neste ponto – de torná-la cada vez mais distante da sua gênese enquanto espaço de universalização do conhecimento, dos saberes, da cultura e da arte – o propósito de, num período de grave crise do ensino superior brasileiro e da Universidade Pública, surgir um programa de governo – Reuni – em cuja justificativa haja justamente a previsão do seu resgate. O discurso fundamentador da reestruturação da Universidade Pública enfatiza inúmeras ações infraestruturais que, talvez propositalmente, estejam mais alinhadas aos princípios da gestão de excelência<sup>2</sup> e não propriamente a um resgate estrutural do sentido social da Universidade e da educação superior.

---

<sup>1</sup> Há o reconhecimento de que apesar de que a ideologia neoliberal tenha provocado modificações nas estruturas sociais, o projeto de desenvolvimento nela amparado não assume uma forma idêntica em todos os espaços. Tal sistema adentra as sociedades de maneira a generalizar estruturas, processos, culturas. Porém, como consequência da sua própria contradição, cria movimentos contrários, de resistência, que age pela crítica ao que está posto como modelo. É neste sentido que é abordado aqui o fato de que não se pode afirmar que no âmbito da Universidade Pública encontram-se representados apenas os interesses hegemônicos. Habitam neste mesmo espaço os interesses contra hegemônicos.

<sup>2</sup> Chauí (2001) informa que a educação foi inserida, pela Organização Mundial do Comércio (OMC), no âmbito dos serviços não exclusivos do Estado. Adveio daí a oferta da educação por Organizações que a entendiam como um produto e não como bem público. Por ser ofertada sob a perspectiva da mercantilização a gestão da educação precisa ser com melhor relação custo/benefício. Advém daí as inúmeras práticas gerenciais colocadas em práticas dentro das Universidades Públicas com o intuito de alcançar índices de eficiência que comprovassem a excelência da sua gestão. Este processo Chauí (2001) denomina como prática social determinada de acordo com a instrumentalidade.



Diante do que foi considerado até aqui, define-se como objetivo deste capítulo compreender a natureza da acumulação flexível no âmbito da reestruturação capitalista dos anos 1970, contemplando, com base na teoria crítica, os seguintes processos: as mudanças advindas da reestruturação capitalista (crise dos anos 1970) e o modo de regulação contido na acumulação flexível. São duas categorias analíticas interdependentes, cuja abordagem funcionará como lentes através das quais será possível compreender o contexto político-econômico no qual está inserida a Universidade Pública. Crê-se, que o contexto político-econômico, define o funcionamento desta instituição de onde emerge, no ano de 2007, a aprovação do Reuni.

## 2.1 O FORDISMO E AS MUDANÇAS NA ACUMULAÇÃO CAPITALISTA

Muitos estudiosos têm discutido sobre a reestruturação capitalista dos anos 1970 e há, deste modo, algumas designações para o fenômeno observado neste contexto: capitalismo flexível, reestruturação produtiva capitalista, capitalismo tardio, novo capitalismo, acumulação flexível. Todo o esforço teórico dos estudos realizados sobre o tema é com o objetivo de elucidar os elementos analíticos que ajudam a explicar muito do funcionamento da economia mundial e das recentes crises do capitalismo.

Está amplamente reconhecido que nas últimas décadas ocorreram mudanças de caráter mundial que assinalam o rompimento com a ordem social, política, econômica e cultural vigente até a Segunda Guerra Mundial. Conforme observado exaustivamente na literatura, particularmente em Vakaloulis (1996), no começo dos anos 1970 a crise estrutural capitalista, que anos antes já vinha sendo gestada, atingiu seu ponto máximo quando também entraram em desequilíbrio as políticas macroeconômicas keynesianas, quando houve o esgotamento das políticas de expansão econômica, fazendo com que a taxa de inflação alcançasse patamares incontroláveis, os lucros fossem comprimidos, ocorresse estagnação dos investimentos, fazendo com que o desemprego alcançasse elevado nível deixando em evidência a crise das finanças públicas.

As estratégias escolhidas para o enfrentamento desta crise culminaram na reestruturação do sistema capitalista, marcada pelas mudanças no processo produtivo (deixou de ser fundamentalmente baseado em bens para serviços), novas formas de organização do mundo

do trabalho, reconfiguração do espaço de atuação do mercado e das modificações na ênfase dos processos econômicos e sociais, passando a ser a da flexibilidade e adaptabilidade aos novos rumos. De modo geral, nas últimas décadas houve, como afirmado por Postone (2008), o enfraquecimento da soberania econômica estatal nacional e a consolidação da ordem global pautada em fundamentos neoliberais. A tônica da vida social, política e cultural, com isso, vai se tornar cada vez mais descentrada e fragmentada, como requer a lógica da globalização.

Não obstante existam inúmeros estudos sobre o processo de reestruturação do capitalismo a partir dos anos 1970, em meio aos tantos termos já citados anteriormente que definem este momento histórico, o conceito escolhido para guiar esta discussão é o de acumulação flexível, encontrado em Harvey<sup>3</sup> (1992); Hirsch (2010), autores que compreendem as mudanças observadas no modo de acumulação capitalista como aquelas localizadas nas práticas culturais, políticas e econômicas, além de remetê-las às maneiras de vivências do tempo e produção do espaço. Reconhecem os autores, ainda, que a reestruturação capitalista significa a transição no regime de acumulação e, também, no modo de regulamentação social e político que a ele se vincula.

Harvey (1992) recorre à Escola de Regulação<sup>4</sup> para fundamentar suas formulações amparadas no pressuposto de que no funcionamento de um regime de acumulação é percebida a existência de alguma relação entre as condições de produção e as da reprodução dos trabalhadores. Neste sentido, observa o modo como se materializa o regime de acumulação, sempre amparado em um conjunto de regras e fatos sociais que, em conjunto, aparecem tanto na forma de hábitos como de leis e redes de regulamentação, dentre outros elementos constituintes do modo de regulamentação que assegura a unidade do esquema de reprodução.

A acumulação flexível torna-se instrumento de compreensão da lógica da reestruturação capitalista. Harvey (1992) faz a sua análise sob a perspectiva da teoria da regulação, agregando-lhe outros elementos como a compressão espaço-tempo. Para o autor, as mudanças

---

<sup>3</sup> Harvey (1992) enfatiza a predominância da financeirização ao discutir a crise capitalista dos anos 1970 e trata a questão das finanças como um produto do capital e como um fenômeno dissociado ou imposto à produção capitalista.

<sup>4</sup> A Escola Francesa da Regulação tem como seu fundador Michael Aglietta, economista francês que publicou em 1976 a obra *Régulation et crises du capitalisme: l'expérience des États-Unis*. São também considerados regulacionistas os autores Robert Boyer, Benjamin Coriat e Alain Lipietz. Para os regulacionistas, conforme é informado por Conceição (2007, p. 06) “as relações sociais e os antagonismos por elas suscitados movem o processo em contínua mudança, resultando na reprodução do sistema em um ambiente permeado por contradições sociais.” Por opção metodológica não se recorreu á leitura dos autores da Escola de Regulação, mas apenas aos estudos que Harvey (1992) e Hirsch (2010) desenvolveram levando em conta os subsídios teóricos desta teoria.

nas concepções do espaço e do tempo são reações às alterações que ocorrem no capitalismo. Assim como observado por Postone (2008, p. 17), o capitalismo realiza compressões espaço-temporais. “Elas [as compressões] alteram as experiências que as pessoas têm do espaço e do tempo, as quais são expressas culturalmente e sobre as quais se reflete teoricamente.”

Ainda sobre a ampliação que Harvey (1992) propõe em relação à teoria desenvolvida pelos regulacionistas, está a abordagem que faz sobre a relação entre cultura e o capitalismo. A análise da crise do capitalismo não deve ser restrita ao campo econômico, mas alcançar também as mudanças culturais ocorridas neste contexto. Com isso, o autor intenta mostrar que a nova configuração do capital produz as mudanças observadas nas relações culturais, sendo é impossível dissociá-las, tampouco hierarquizá-las. Então, a análise de Harvey (1992) não leva em conta a cultura apenas como elemento causal que compõe o capitalismo em certo período histórico, mas sim como fator determinante da sua reprodução.

Quando trata da acumulação flexível Harvey (1992) analisa o fato de que na contemporaneidade o capital é tanto difuso quanto global. A luta intensa pela competitividade faz com que a busca incessante por taxas de lucros seja central. Em consequência disso, como uma espécie de variáveis dependentes, estão o mundo do trabalho, a direção e o volume dos fluxos de capitais mundiais. Há nestes fluxos e nesta difusão um modo eficaz de disciplinamento do capital que alimenta a sua expansão. Harvey (1992) assinala mudanças tanto no âmbito político-econômico quanto da cultura. Assim, fala de outra configuração surgida a partir da reestruturação capitalista, qual seja: a conformação do modo de vida.

Hirsch (2010, p. 101) ressalta a importante contribuição da Teoria da Regulação na análise da reestruturação capitalista:

Cabe à teoria da regulação o mérito de ter chamado a atenção para o significado das diferentes fases do desenvolvimento capitalista com suas estratégias de valorização das características, suas formas político-institucionais e suas relações sociais de forças [...]. Isso é significativo não só por ser uma teoria bem elaborada, mas também, pela possibilidade de obter-se uma mais precisa identificação das constelações históricas de forças, das formas de dominação e dos eixos de conflitos, assim como, das importantes implicações políticas.

Quando Hirsch (2010) reconhece as contribuições da Teoria da Regulação propõe ampliá-la em relação aos seus fundamentos iniciais em três aspectos: (i) a inclusão da teoria materialista do Estado; (ii) considerar o capitalismo como um sistema mundial e, portanto, a análise do Estado é global e não apenas nos seus espaços isolados; (iii) a definição do regime de acumulação como aquele que “engloba as relações sociais com a natureza, as formas de

produção e apropriação do saber, as relações de gênero e a relação espaço-tempo” (HIRSCH, 2010, p. 105).

Se há uma relativa estabilidade e a continuidade da acumulação capitalista isso se deve ao fato de que há um correspondente conjunto de regulação social (instituições e normas sociais) que viabiliza modos de trabalho, de consumo e de vida. Tanto o modo de acumulação<sup>5</sup> quanto o de regulação têm variações ao longo da história do capitalismo, sendo, então, vinculados às suas crises. Entre o regime de acumulação e o modo de regulação não há uma relação causal simples, mas um resultado advindo das lutas sociais que se deram historicamente. Ao longo do tempo, existiram regimes de acumulação e os modos de regulação distintos que caracterizam, tanto temporal, como espacialmente, a sociedade capitalista.

As concepções de Harvey (1992) e Hirsch (2010) sobre as mudanças observadas no regime de acumulação capitalista a partir dos anos 1970 subsidiam neste estudo a explicação do trajeto percorrido pelas instituições (no caso deste estudo particularmente a Universidade Pública), bem como os arranjos desenvolvidos no contexto da crise do capitalismo (mundo do trabalho, tecnologia, educação, cultura, política, dentre outros). Deste modo, pode-se dizer que compreender o modo como um programa de governo (Reuni) se efetiva, remete à análise de um fenômeno cuja complexidade é determinada por múltiplas variáveis que constituem um modo de ser social.

O significado da acumulação flexível, o pensamento ideológico que a fundamenta através do modo de regulação, o lugar que ocupa o Estado e as instituições, são pontos aqui discutidos porque fundamentam a constituição do projeto de desenvolvimento capitalista sob a ótica político-econômica e ideológica a partir dos anos 1970. Estas considerações são feitas com base nas teorias sistematizadas por estudiosos que explicam a reestruturação capitalista tendo como suporte o momento histórico reconhecido como o esgotamento do padrão de acumulação baseado no fordismo<sup>6</sup>. Porque se pretende compreender a partir daí as diferentes

---

<sup>5</sup> Nos estudos de Hirsch (2010) o regime de acumulação é aquele definido por Lipietz (1985, p. 120): “designa-se um modo de produção determinado que garanta, por períodos mais extensos, as relações de correspondência entre as condições materiais de produção e o seu desenvolvimento (isto é, o volume de capital invertido, a estrutura do aparelho produtivo segundo setores, bem como, as normas de produção), com o seu consumo social (gastos de consumo dos assalariados e outras classes, consumo coletivo, consumo induzido por medidas sociais estatais).”

<sup>6</sup> A compreensão do Fordismo é aquela definida por Botelho (2008, p. 32): “conjunto de práticas econômicas, técnicas, gerenciais, políticas e sociais que, combinadas, formam uma estratégia específica do capital para reproduzir-se de forma ampliada.” Trata-se de um sistema de produção surgido em 1914 e que entrou em declínio nos anos 1970.

fases do desenvolvimento capitalista identificando o conjunto de elementos (forças, formas de dominação, eixos de conflitos e implicações políticas) que as definem.

Elucidar, a partir da crise do fordismo<sup>7</sup>, a trajetória percorrida pelo capital entre os anos 1970 e 1990 que desembocaram na (re)criação do projeto burguês de sociedade em vigor até hoje, apesar de que com novas nuances, permite situar neste contexto a leitura dos movimentos observados no cenário político-econômico brasileiro no que tange ao período do governo Lula da Silva/PT (2003-2010). Sendo assim, justifica-se que a trajetória teórica assumida neste estudo tem por base estudos que buscam uma leitura crítica da reestruturação do modo de produção capitalista.

Isto posto, define-se neste estudo a acumulação flexível constituída como um sistema, composto por elementos interdependentes como: controles das práticas de trabalho, relações internacionais, tecnologias, hábitos de consumo, perspectiva econômica da educação, valores morais, novos mercados, financeirização, reestruturação organizacional, poder político, modos de regulação, dentre outras. O conteúdo sociopolítico deste fenômeno torna evidente, como foi percebido por Harvey (1992), Chesnais (1996), Vakaloulis (2008), Hirsch (2010), dentre outros autores, o quanto o capital tem na sua própria dinâmica a capacidade de assumir novos contornos de modo a se reestruturar quando em crise.

A reestruturação capitalista ocorre de maneira que os acontecimentos vão constituindo uma espécie de teia que abrange e interliga os elementos balizadores do funcionamento da sociedade como um todo. Isso serve para elucidar que o fordismo não foi só um modo de produção em massa. Mais do que isso, era um sistema produtivo que trazia em seu bojo a constatação de que seria necessária a coerência que assegurasse o seu funcionamento e expansão. É esta a coerência proveniente de um conjunto de instituições e normas sociais da qual faz parte também a educação e o sistema de ensino.

O fordismo<sup>8</sup> apresenta, então, propósitos outros além da fabricação em massa, tais como: transformações no mundo do trabalho<sup>9</sup>, novo modo de organização espacial, consumo

---

<sup>7</sup> O fordismo demonstra a configuração do capitalismo no período compreendido após o término da II Guerra Mundial até o começo dos anos 1970 e foi decisivo para as condições que se seguiram depois no processo de acumulação capitalista nos âmbitos social, econômico e político.

<sup>8</sup> O ponto de partida de como o capitalismo vem se desenhando no cenário mundial é situado, nesta discussão, a partir do fordismo por uma questão de escolha didática para discutir a teoria que permite compreender a reestruturação do capital que desembocou na acumulação flexível. Contudo, não há que se considerar o fordismo e o capitalismo como sinônimos.

<sup>9</sup> As mudanças citadas são aquelas reconhecidas como a nova cultura do trabalho, baseada na concepção científica da sua organização de modo que os trabalhadores pudessem ser treinados – transformados – a fim de

de bens em grande quantidade, uma nova forma de constituir a sociedade democrática, uma nova regulamentação, a imposição de nova perspectiva para o conhecimento e a educação. O fordismo, portanto, de origem americana, foi disseminado de modo a transformar as relações sociais e as condições de vida porque na forma do seu surgimento estava o fato de os Estados Unidos exercerem a supremacia político-econômica.

Uma das características apontadas por Hirsch (2010) como central no fordismo é a divisão social entre trabalho manual e trabalho intelectual. Esta divisão social do trabalho, claramente, está vinculada à política educacional que concebeu a educação dentro de um formato econômico, colocada a serviço do desenvolvimento. Outro ponto destacado é o alinhamento do consumo à nova condição de ganhos da classe trabalhadora. A respeito disso, Hirsch (2010, p. 140) diz que, “o consumo dos assalariados criou novos mercados de consumo e possibilidades de inversão de capital. Expressa em termos econômicos, a reprodução da classe trabalhadora, quer dizer, de seu consumo que cada vez mais se realiza sob a forma de mercadoria, passou a ser um campo constitutivo central da valorização do capital.”

A compreensão de Druck (1999) mostra que o fordismo aliado ao taylorismo foram capazes de, a partir do espaço fabril, constituírem outra cultura trabalhista, no sentido de que na fábrica surgiram novas relações de poder e outro tipo de trabalhador (agora transformados cientificamente) que tinham papel central no sistema produtivo. Esta cultura criada a partir do espaço exprimia também o momento da nova ordem das forças sociais e políticas existentes na sociedade capitalista. Druck (1999, p. 34), também evidencia a divisão entre o trabalho manual e o intelectual ao exprimir:

Assim, o surgimento do sistema de fábrica demonstrava que, para obter maior eficiência e maior produtividade – elementos indispensáveis para a concorrência capitalista –, era preciso o controle do trabalho, impondo uma divisão e organização, uma hierarquia que garantisse a subordinação dos trabalhadores ao capital. [...] a introdução da maquinaria cumpria um papel fundamental, pois incorporava parte do saber operário, diminuindo, desta forma, a autonomia dos operários e seu controle sobre o processo do trabalho.

Mesmo diante da nova cultura criada pelo fordismo, do quanto este modo produtivo tenha alcançado e modificado as relações sociais, da alta produtividade alcançada nas fábricas

---

cumpriram seu papel na base técnica e mecânica do processo fabril. As funções de concepção e planejamento eram separadas das funções de execução; houve o controle do tempo e movimentos na produção; as tarefas foram fragmentadas e especializadas. Todos estes preceitos tayloristas tinham o objetivo de tornar a produção mais racional. O fordismo se traduziria como a associação das normas tayloristas do trabalho com a produção/consumo de massa.

e do elevado nível de consumo social, dois aspectos aparecem na literatura como importantes para a análise do funcionamento do fordismo que se mantém, por algum tempo, restrito. O primeiro dos dois aspectos é a ligação deste modo de produção às forças produtivas.

Na relação capitalismo-forças produtivas sempre houve movimentos contraditórios. Um deles é o fato de que a força de trabalho era imprescindível para que a produção em massa pudesse ser realizada com economia de tempo e insumos. A questão chave foi dividir e especializar tarefas, mecanizar a produção, destituindo o operário de conteúdos<sup>10</sup> e aprimorando apenas a técnica de uso das ferramentas. Este processo, entretanto, não foi implementado de forma tranquila. Ao mesmo tempo, havia a resistência dos trabalhadores quanto à mecanização adotada porque, como foi assinalado por Druck (1999, p. 35), “além de ser novo o tipo de trabalho, este impunha, para a sua realização, a necessidade de romper com uma série de hábitos, de modos de vida’.”

Vê-se que, posto que o capital pudesse subordinar os trabalhadores aos seus propósitos, de modo a explorar a mais valia, cada vez mais dependia da força de trabalho para comandar as máquinas.<sup>11</sup> Quando se fala em dependência quer-se expressar o fato de que, se por um lado o trabalho representa para o trabalhador uma forma de propriedade privada cujos direitos de venda lhe pertencem, e o dinheiro advindo da venda do trabalho é a expressão, na luta de classes, do seu poder social; por outro lado, o capital precisava alcançar altos níveis de produtividade e para tanto necessitava ter a sua disposição uma classe trabalhadora disposta a abrir mão do seu saber, do seu modo de vida para cooperar totalmente com o processo produtivo e aderir às mudanças que propiciava.

O segundo ponto que caracterizou o fordismo como restrito, conforme Harvey (1992), foi a crença de Ford no fato de que o poder corporativo seria suficiente para construir uma nova sociedade e manter os níveis de consumo, emprego e renda equilibrados. Havia a ilusão de que o próprio poder corporativo daria conta da regulamentação necessária ao funcionamento estável da economia, algo considerado como utópico pelos estudiosos, uma vez que não havia previsão dos tipos de problemas advindos do novo sistema produtivo, provocados pela dinâmica do seu próprio funcionamento. Problemas estes, devidamente

---

<sup>10</sup> Um exemplo que pode ser nomeado conforme citado por Botelho (2008) é que a inovação ocorreu via uso de instrumentos mecânicos, como a esteira, que permitia a economia de tempo gasto pelo trabalhador que não mais precisava transitar pela fábrica em busca das peças de que precisaria na linha de montagem. Ao contrário disso, havia o então denominado serviço de transporte que conduzia as peças até o ponto de uso pelo trabalhador. Este exemplo ilustra bem a correlação estabelecida entre a divisão do trabalho e a produtividade.

<sup>11</sup> É importante destacar, conforme afirma Moraes Neto (1989) que o sistema produtivo fordista requeria apenas a ação manual do operário sobre o objeto do trabalho, de maneira mecânica e útil.

assinalados por Harvey (1992), como não só de ordem econômica, mas também, sociais, psicológicos e políticos.

A limitação do fordismo na sua primeira fase é justificada no fato de que há uma relação entre o regime de acumulação capitalista e o modo de regulação. Hirsch (2010) atesta que o fordismo se impôs quando o modo de regulação social foi completamente transformado. Transformação esta que não foi produto do poder corporativo, mas sim da conjugação de forças sociais com a definida atuação do Estado na economia. Neste sentido, a valorização do capital<sup>12</sup> foi obtida porque o sistema de regulamentação disciplinou o mundo do trabalho, estabilizou os salários e promoveu o equilíbrio da demanda por produtos.

É preciso ratificar que a acumulação interdepende da regulação, e ambas, neste movimento circular de funcionamento, formam um fenômeno em que são conjugadas, como forças, de maneira simultânea. Portanto, não há entre estas uma ordem de subordinação. Para Hirsch (2010, p. 107) a relação interdependente entre acumulação e regulação foi preponderante no caso do fordismo. E acrescenta:

[...] caracterizou-se (o regime fordista) por consumismo, crescimento e progresso como valores dominantes, por sindicatos fortes, processos de negociação salarial e uma extensa rede de seguridade social estatal. [...] Ao sistema institucional de regulação pertencem as empresas e suas federações, os sindicatos, as entidades científicas e educacionais, os meios de comunicação, todo o aparato do sistema político-administrativo e, não por último, a família como local da reprodução da força de trabalho.

O fordismo constituiu-se, em um novo modo de viver estabelecido por elementos totalmente interdependentes, e alcançou, por isso, esferas outras da vida humana que não somente aquelas vinculadas ao mundo do trabalho ou do âmbito econômico. Com isso, se fez necessário um novo modo de regulação para atender as exigências da produção fordista, que a compreende como parte da unidade acumulação/regulação, constituída pela influência das práticas sociais. Estas, por sua vez, formam o consenso social necessário à reprodução do capital.

Entretanto, o consenso social referido, para ser obtido, necessita da atuação do Estado. Deste modo, a análise do significado do fordismo precisa ser ampliada para compreendê-lo como um modo de produção complexo. E é por isso que Hirsch (2010) afirma ser ampliado o seu conceito de regulação, uma vez que insere o papel específico do Estado neste contexto. Reconhecendo a importância da atuação do Estado na regulação e, conseqüentemente, no

---

<sup>12</sup> A valorização do capital é resultante da produção de bens e consumo em massa somada à política de salários.



fordismo e na reestruturação capitalista, torna-se necessário fazer neste momento uma discussão a fim de definir neste estudo a compreensão do seu papel no contexto da reestruturação capitalista.

### **2.1.1 O Estado no âmbito da reconfiguração capitalista**

Apesar de Harvey (1992), não ter proposto quando da análise do fordismo uma teoria do Estado propriamente dita, não deixou de remeter ao papel que teve na crise capitalista dos anos 1970. Para este autor, a visão da importância do Estado para as estratégias de superação da crise capitalista foi constituída desde a grande depressão dos anos 1930, constatando que foi preciso esta crise capitalista para que houvesse nova compreensão da forma e do uso dos poderes do Estado. Para Harvey (1992, p. 122),

o modo como o sistema fordista se estabeleceu constitui, com efeito, uma longa e complicada história que se estende por quase meio século. Isso dependeu de uma miríade de decisões individuais, corporativas, institucionais e estatais, muitas delas escolhas políticas feitas ao acaso ou respostas improvisadas às tendências de crise do capitalismo, particularmente em sua manifestação na Grande Depressão dos anos 30.

Deste modo, conclui-se que para Harvey (1992) o Estado passou a ter papel mais incisivo nas ações levadas a cabo para dar conta da situação estabelecida. A falta de demanda para consumir os produtos era, por certo, o eixo central da problemática. O capitalismo, neste momento, pareceu incapaz de regulamentar as condições de que precisava para se reequilibrar. Deste modo, coube ao Estado o papel de compor as soluções adequadas para a crise via arranjos políticos, institucionais e sociais.

O Estado tem, assim, papel preponderante na reestruturação capitalista que foi gestada a partir do momento histórico em que o modo de produção fordista entra em colapso e também na expansão do capital cuja compreensão do seu papel está fundamentada em Harvey (1992, 2005) e na Teoria Materialista do Estado, elaborada por Hirsch (2010).

Para Hirsch (2010) o Estado é a expressão de um novo modo de dominação política, que se materializa institucionalmente e é determinado pelo conjunto dinâmica social/conflitos (luta de classes) e, por isso, tem a sua feição modificada ao longo do tempo. Segundo o autor,

o que interessa, na análise da acumulação capitalista é em menor proporção o funcionamento do Estado e em maior a relação social que apresenta (e a forma como pode ser superada) partindo do exame das relações materiais de produção, ou seja, como os indivíduos se relacionam entre si no modo de produção. Com isso, vê-se que o Estado é instância ideológica e parte integrante de amplas relações hegemônicas definidas pelo pensamento e a ação dos indivíduos.

No pensamento exposto por Harvey (2005) o Estado sempre esteve presente no funcionamento da sociedade capitalista, mas assume diferentes formas de atuação. O papel que assume dentro da estrutura do capitalismo é o que adquire novos formatos e isso está relacionado ao fato de que é o Estado uma forma “independente” (grifo do autor), mas que surge das contradições sociais. É um moderador de conflitos, que mantém as divergências de interesses das classes sociais dentro de uma ordem considerada essencial ao funcionamento da sociedade capitalista e à reprodução do seu modo de acumulação. Vê-se que Harvey (2005) reconhece o Estado como produto das relações antagônicas travadas no interior da sociedade. Não o considera como elemento isolado, que se dissocia do todo social, como se fosse elemento alheio (e talvez superior) à sociedade.

O Estado tem papel definido dentro da acumulação capitalista que se dá a partir da compreensão da forma social que manifesta. “O Estado é a expressão de uma forma social determinada que assume as relações de domínio, de poder e de exploração nas condições capitalistas” (HIRSCH, 2010, p. 24). A relativa separação que se verifica entre Estado, economia, política e sociedade tem o intento apenas de tornar claro o fato de que um centro dirigente não consegue, por si só, abarcar o controle de todas as variáveis existentes dentro do processo de acumulação capitalista, uma vez que se trata de um conjunto funcionando dentro de uma lógica determinada, cujas variáveis são distintas e ao mesmo tempo, complementares. Os diversos atores que compõem a acumulação capitalista não são dissociados.

A forma social exprimida pelo Estado se manifesta pela socialização<sup>13</sup> que acontece de maneira peculiar tendo como características: (i) a propriedade privada dos meios de produção; (ii) o trabalho assalariado; (iii) a produção particular; (iv) a troca de mercadorias; (v) a concorrência. São características que atribuem materialidade a processos que começam com a incorporação da força de trabalho à produção, gerando a mais valia (forma valor); passando pelo dinheiro que regula o lucro obtido nas vendas realizadas e é, ao mesmo tempo,

---

<sup>13</sup> O conceito de socialização é encontrado em Hirsch (2010) e deve ser compreendido como o modo e a forma assumidos pelas relações entre as pessoas na sociedade.

considerado o equivalente geral pelo mercado (forma dinheiro) até desembocar na fase final que é a definição, pelo mercado, sobre a produção realizada ser, ou não, uma necessidade social. Esta fase é aquela em que há a realização do valor em função da venda de mercadorias (forma valor e forma dinheiro).

Na sociedade capitalista a relação social dos indivíduos não se estabelece por sua própria vontade, mas por estes processos estruturais, via produção privada e da troca de mercadorias. Os processos que caracterizam a socialização definem, na sociedade capitalista, as relações sociais, de modo que os indivíduos que delas participam não o façam de maneira direta e consciente. A sociabilidade dos indivíduos é, pois, dada pela representação do dinheiro e capital, dentro de antagonismos sociais. “Os indivíduos não podem escolher livremente as suas relações mútuas, tampouco dominar as condições sociais de sua existência através de sua ação direta” (HIRSCH, 2010, p. 27).

Apesar da explicação de Harvey (2005) sobre o funcionamento do Estado no modo de produção capitalista não ser através das formas valor e dinheiro, o autor também elucida teoricamente as relações sociais de troca e de valor de troca, centrais neste modo de produção, para demonstrar como a reprodução contínua do sistema capitalista requer certas funções básicas do Estado. Atesta Harvey (2005) que a existência de pessoas física ou jurídicas; o sistema de direito de propriedade, um padrão comum do valor em troca (valores equivalentes) e a condição, na troca, de dependência recíproca (produção e consumo individual/produção e consumo grupal) são pressupostos das relações de troca que dão origem às noções de indivíduo, liberdade, igualdade, direitos, justiça. O Estado, por sua vez, como “independente” da sociedade civil deve ser o formatador e provedor de um sistema legal que abarcará tais conceitos de modo a conciliar as contradições inerentes às relações sociais de troca e de valor de troca. Acrescenta Harvey (2005, p. 82),

[...] A força de trabalho se divorciou do controle dos meios de produção, que assim, tornou-se conserva da classe capitalista. Essas relações de produção e acumulação, uma vez criadas, devem, necessariamente, ser fomentadas, amparadas e aplicadas pelo uso do poder do Estado. [...] A força de trabalho é uma mercadoria; o trabalhador tem direitos exclusivos de venda. O dinheiro proporciona o veículo para a acumulação. [...] Se o dinheiro representa valores reais, exige o mesmo tipo de regulação estatal da oferta e do crédito de dinheiro.

Voltando a Hirsch (2010), além das formas valor e dinheiro, o autor insere a forma política na sua teorização sobre o Estado. Esta se relaciona com a forma social de modo a caracterizar o Estado na acumulação capitalista, pode ser explicada pela maneira como ocorre

a socialização neste contexto, ou seja, pela divisão dos trabalhadores dos meios de produção; na produção particular, no trabalho assalariado e na troca de mercadorias. A forma política capitalista não pode ser confundida com o aparelho estatal concreto. Este é apenas a expressão institucional de estruturas sociais existentes atrás dele. Em verdade, as determinações formais capitalistas (econômicas e políticas) permeiam todas as áreas sociais (desde as burocracias de Estado, como o sistema partidário, a família, as associações de interesses, a mídia, as instituições econômicas, dentre outras).

Para Hirsch (2010), a forma política é o Estado, que se materializa separadamente dos membros da sociedade, com certa autonomia em relação às demais classes; se apresenta como aparelho central de força, na forma de coerção. Nesse sentido é que se diz que a luta de classes, com a presença deste Estado, se tornou racionalizada. Isso se deve ao fato de que, distante das classes sociais, o Estado não se coloca como um aparelho de coerção criado pela classe majoritária e sim como um ente que surge da própria sociedade, como um aparelho impessoal, distante do antagonismo de classes encontrado nas relações sociais. Ao mesmo tempo em que viabiliza a exploração da força de trabalho, mantém as condições de luta das classes populares, mas sem deixar de controlar os limites do alcance das manifestações contrárias ao poder hegemônico.

A coerção física promovida pelo Estado na acumulação capitalista significa que ele se afirma como última instância de força, e viabiliza, através do seu aparato institucional e das leis, a propriedade privada sobre os meios de produção como uma condição prévia da exploração mercantil da força de trabalho. Mas o Estado não é apenas aparelho de força e sim a própria forma política. É deste modo, parte integrante das relações de produção capitalista porque se traduz como elo econômico e político de uma sociedade marcada pela concorrência e pelos antagonismos de classe.

Vê-se que conforme os estudos de Hirsch (2010) o Estado não se coloca em um plano superior à luta de classes, mas como uma instância que as alimenta ao mesmo tempo em que as controla. O Estado se nutre das contradições existentes na sociedade; é parte destas contradições. Há um sistema interdependente e complexo estabelecido a partir da relação entre Estado e a sociedade civil. Este sistema, ao mesmo tempo, forma uma relação contraditória que também alcança as instituições. Resulta que o Estado e sociedade civil terminam formando, com tantas contradições, uma unidade contraditória condicionada. Assim, a forma política (concretizada institucionalmente no aparelho do Estado) depende da forma dinheiro e da forma capital, estando ao mesmo tempo em contradição com elas. O

dinheiro é regulado pelo Estado, apesar de ser produzido por ele e sim pelo processo de valorização do capital mediado pela troca mercantil.

A respeito da compreensão da ação do Estado dentro do capitalismo, ao assumir que o Estado é produto da contradição entre os interesses particulares e os da comunidade, mas que em um dado momento assume existência independente em relação à sociedade civil, Harvey (2005) elucida que este é o meio que dá condição ao Estado de, uma vez agindo em defesa do interesse comum, dominar as pessoas e os grupos sociais. No confronto entre as relações de forças e a obtenção de lucratividade do capital, o Estado é utilizado, por exemplo, como instrumento para explorar a força de trabalho.

Dentro da dinâmica do processo de acumulação capitalista, como já explicitado, há antagonismos que fazem com que o modo de trabalho e de consumo, as tecnologias, as estruturas sociais e as relações de classe passem por frequentes mudanças. Conseqüentemente, como o Estado é uma espécie de sistematizador institucional de relações sociais de força, ocorrem em seu interior as crises institucionais, bem como, a reorganização no sistema político em função de que nele ocorrem mudanças, motivadas por lutas tanto de natureza social quanto política.

Pelo que se definiu do papel do Estado na acumulação capitalista até aqui, conclui-se que o Estado, através do seu *modus operandi* tanto faz intervenções (neste sentido ele é sempre interventor) com o intuito de manter as estruturas socioeconômicas consideradas fundamentais para o funcionamento do capitalismo, quanto também ele próprio se adapta às mudanças. A sociedade capitalista é caracterizada por crises e conflitos permanentes que alcançam o aparelho político, que também acaba tendo de se reorganizar. As crises, por sua vez, geram as reorganizações e é deste modo que o Estado garante a sua particularidade e relativa autonomia, uma vez que tem a sua atuação determinada por um conjunto de forças da qual faz parte, ou seja, se o seu funcionamento é mais no sentido interventor ou não; mais regulador ou não; isso não é determinado apenas pelas forças do mercado, das frações da burguesia e da sociedade organizada, mas, também o Estado é elemento que compõe estas forças e no embate entre elas que se dá, também, a reestruturação do seu papel. Deste modo, pode-se dizer que há uma correlação entre o modo como se desenvolve a ação estatal, suas funções e políticas com cada fase do processo de acumulação capitalista e das relações de força ligadas ao mercado global.

Enfim, há que se considerar neste estudo, em consonância ao que é afirmado por Hirsch (2010) que o aparelho estatal concreto do Estado e a sua forma política constituem-se em duas

esferas distintas, mas não dissociadas em seu funcionamento. O Estado se torna, portanto, uma objetivação da relação estrutural de classes e de exploração e se mantém, enquanto esteja garantido o processo de reprodução econômica, como processo de valorização do capital; é um Estado capitalista por razões estruturais. “O Estado não é um mero instrumento neutro que se encontra fora da economia, mas está diretamente ligado às relações de produção capitalistas, das quais é parte. Por isso, é impossível transformar profundamente essas relações de produção através do Estado” (HIRSCH, 2010, p. 32).

Desse intrincado entre Estado e sociedade civil surge um sistema interdependente que não deixa a sua margem as relações contraditórias, que são mantidas de maneira condicionada. No sistema interdependente há a forma política que está sujeita à forma dinheiro e à forma capital. A relativa separação entre Estado e sociedade, política e economia significa que a sociedade capitalista não pode dispor de um centro dirigente em condições de abranger e de controlar o seu conjunto. O processo de acumulação do capital só pode manter-se por meio de crises econômicas e políticas intermitentes. A sua dinâmica faz com que o modo de trabalho e de consumo, a tecnologia, as estruturas sociais e as relações de classe sejam continuamente transformadas. O Estado, sendo a condensação institucional de relações sociais de força, também atua nas intermitentes crises institucionais e reorganização do sistema político.

## 2.2 A ACUMULAÇÃO FLEXÍVEL E A REESTRUTURAÇÃO CAPITALISTA

Estabelecido o entendimento do Estado, a maturidade do fordismo enquanto sistema de produção foi alcançada no pós-guerra, quando o problema da configuração e o uso dos poderes estatais foram equacionados. Neste momento histórico o modo de regulação fordista, para Hirsch (2010, p. 143) “continha uma institucionalização centralizada e intermediada pelo Estado dos antagonismos capitalistas de classe” porque, se por um lado, havia a intervenção estatal no sentido de ofertar a proteção social exigida pelos sindicatos, bem como, manejando a economia nas áreas política e fiscal; por outro, os sindicatos atuavam fortemente negociando os contratos de trabalho de maneira paritária, de modo a conciliar os interesses dos

trabalhadores e também das corporações, o que era, também, uma forma de manejar a economia.

O modo de produção capitalista, nos países avançados, viveu uma fase de expansão pós-guerra que para Mandel (1990) impulsionou: (i) o avanço das forças produtivas, (ii) a inovação tecnológica; (iii) a concentração de capitais; (iv) a internacionalização da produção. A todos estes pontos acrescenta-se a regulação internacional do capital. O fordismo do pós-guerra não chega a contrariar a essência do que havia sido este modo de produção nos anos anteriores. Para Druck (1999) a trajetória do fordismo a partir dos anos 1945 confirma a sua essência porque, com a atuação do Estado, atende as novas situações históricas usando da persuasão e da adesão da classe trabalhadora via concessão de políticas sociais. Por isso, por um longo período o capital, fundamentado no fordismo e no Estado keynesiano, viveu sua fase de expansão e relativo equilíbrio dos índices de crescimento econômico nos países mais avançados.

A maturidade do sistema fordista demonstra a nova tônica alcançada pelo capital com o estabelecimento de novos papéis a atores considerados como centrais nesta fase de reestruturação: (i) Estado; (ii) trabalho organizado; (iii) grande capital corporativo. Druck (1999, p. 7) observa que depois do pós-guerra foi o momento do fordismo consolidar-se e fazer frente diante ao modo de viver e trabalhar pregado pelo socialismo que aparecia no cenário mundial após a Revolução Russa. Neste sentido,

[...] mais do que nunca, portanto, é fundamental, para a América e para a Europa, a consolidação e a amplificação das práticas fordistas, agora também rearticuladas com as propostas de políticas de ‘pleno emprego’ e de proteção social do Estado, a fim de garantir um determinado padrão e qualidade de vida exigidos pelos movimentos de trabalhadores contaminados pela vitória socialista.

Ao Estado coube um papel central, como já referenciado. De posse do poder institucional, regeu os arranjos estratégicos necessários, via manejo da economia e o estabelecimento de políticas sociais, de modo a controlar os ciclos econômicos e assegurar o crescimento da produção de um lado e o consumo de massa do outro. Graças a um período de crescimento econômico constante, os investimentos públicos puderam ser pesados nas áreas sociais e em outras, como a de infraestrutura. Hirsch (2010, p. 145) vê neste momento de fortalecimento do fordismo o seu modo de regulação. Para ele,

O modo de regulação fordista se baseou na existência de grandes organizações sociais inclusivas, em um Estado intervencionista em amplas esferas da sociedade, partidos de massa burocratizados, sindicatos,

federações empresariais e agrárias, associações de médicos e nucleamento de diferentes interesses, que se propunham a operar politicamente os processos do mercado capitalista, bem como, as estruturas e desenvolvimentos da sociedade mediante sistemas de negociação centralizados.

O mundo do trabalho vivenciou, no período pós-guerra, diferentes experiências. De maneira geral, na primeira fase do fordismo os trabalhadores obtiveram expressivos ganhos de direitos porque podiam barganhar com as corporações uma vez que havia escassez de mão de obra qualificada e o processo produtivo, em franco desenvolvimento, requeria a contratação de operários. Entretanto, no período seguinte a situação já não era mais a mesma nos países de capitalismo mais avançado. Apesar das experiências vividas pela classe operária variassem de país para país, em geral, os ganhos salariais foram negociados com os sindicatos em troca de uma espécie de consentimento e adesão dos trabalhadores à disciplina requerida pelos sistemas de produção automatizados. A ideia era fazer com que os trabalhadores aderissem completamente à lógica do modo de produção fordista. Este foi o papel do trabalho organizado no alcance da maturidade do fordismo.

Já ao terceiro ator, o grande capital corporativo, coube, como bem observado por Harvey (1992, p. 129) “[...] um compromisso corporativo com processos estáveis e vigorosos, mudanças tecnológicas, com um grande investimento de ativo fixo, melhoria da capacidade administrativa na produção e no marketing e mobilização de economias de escala mediante a padronização do produto.” Imaginando que os três atores cumpririam com as suas obrigações nesta espécie de compromisso assumido com o fordismo, as ações da promoção do consumo de massa e da demanda efetiva pelos produtos fabricados tornaram-se hegemônicas. Estava, portanto, criado o cenário perfeito para que o capital se reproduzisse.

Na sua lógica de reprodução se faz necessário ampliar, para além das fronteiras americanas, a demanda efetiva por seus produtos. Os Estados Unidos (EUA) realizaram investimentos na reconstrução de países europeus desde o período entre guerras<sup>14</sup>, mas tal ação foi consideravelmente ampliada após os anos 1945. Deste modo, via abertura de investimentos do capital estrangeiro e do comércio com os países do velho mundo, o excedente produzido nos EUA era completamente absorvido; o dólar virou moeda reserva mundial; houve a vinculação do desenvolvimento do mundo às políticas fiscal e monetária

---

<sup>14</sup> O Plano Marshall foi uma forma indireta de domínio americano nos países europeus via financiamento para que pudessem ser reconstruídos após a Segunda Guerra Mundial. A ênfase inicial do plano estava no fornecimento de alimentos, rações para animais e fertilizantes, com o objetivo de aumentar a produtividade agrícola. Depois, a importância recaiu sobre as matérias-primas e os produtos semi-industrializados, bem como maquinarias, veículos e combustíveis. Nesse contexto, a aquisição dos produtos americanos beneficiava intensamente a economia norte-americana.



americana. Vê-se que “a expansão internacional do fordismo ocorreu numa conjuntura particular de regulamentação político-econômica mundial e uma configuração político-espacial em que os EUA dominavam através de um sistema particular que alinhava as alianças militares com relações de poder.” (HARVEY, 1992, p. 132).

Nesta onda de internacionalização foram registradas mudanças, como a oferta de matéria-prima a baixo custo porque eram provenientes de países que as produziam com menor valor da mão de obra, bem como, a ênfase na exploração de atividades do ramo de serviços. Houve também a disseminação de empresas transnacionais pelo mundo, um novo modo de constituição e organização do mundo de trabalho e a criação do mercado internacional de capitais. É importante observar que na fase pós-guerra o fordismo já amadurecido enquanto sistema produtivo imprimiu na sociedade um novo modo de vida. Este é um aspecto relevante da expansão capitalista. Não ocorreu, em verdade, apenas a padronização da produção e do consumo de massa, mas também do modo de viver social. Esta ramificação da tônica capitalista se espalhou, de maneira consciente, por todo tecido social, implicando na sua absorção<sup>15</sup> por outros países.

Em relação à dimensão global alcançada pelo fordismo, saindo das fronteiras americanas, Hirsch (2010) fala sobre o fato de o sistema de crédito norte-americano ter sido criado com o Acordo de Bretton-Woods objetivando a reativação das relações internacionais destruídas e o apoio à reconstrução econômica dos países que haviam sido destruídos pela guerra. Observa o autor que uma vez superado o padrão-ouro nos anos 1930, os Estados nacionais tiveram alguma autonomia, em relação à coerção estabelecida pelo padrão-ouro, quanto à fixação da paridade da moeda, das regras de conversão e controle das margens de ação para a criação de créditos bancários. Pareceu ocorrer certa nacionalização nas economias dos países mais desenvolvidos. Neste sentido, Hirsch (2010, p. 146) observa que “O sistema de crédito foi uma base decisiva do modo de acumulação e regulação fordista, criando as condições para a formação de preços inflacionários e monopolistas; da política paritária baseada em pactos sociais que tornou possível a extensão do consumo de massas, em grande medida financiado por um elevado endividamento e o sistema de previdência social.”

---

<sup>15</sup>Importante ressaltar que esta absorção, conquanto seja de um padrão estabelecido, não ocorreu da mesma forma em todos os países desenvolvidos, tampouco, mais tardiamente, naqueles menos favorecidos. Cada nação tinha seu modo particular de lidar com as questões trabalhistas, com a sua política fiscal e monetária, com a destinação dos investimentos públicos e também com as suas políticas sociais. Além disso, é preciso considerar que cada nação tem sua cultura distinta, seu modo particular de funcionamento social, o que impede a igualdade de ações e resultados provenientes de um determinado modo de produção.

O fato é que a suposta nacionalização nas economias terminou sendo o fomento para que os Estados nacionais estabelecessem suas relações de acumulação e de regulação. Por outro lado, a necessidade de orquestrar a economia mundial em rede fez com que fossem criadas novas formas de regulação internacional do capital sob o comando norte-americano e tendo o dólar como moeda referência. O Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM) eram as instituições que garantiam o funcionamento do sistema “com base em trocas estáveis que impunha às moedas nacionais determinadas relações de intercâmbio com câmbio fixo, no qual em caso de déficits temporários na balança de pagamentos, ele (o sistema) poderia conceder créditos aos Estados nacionais” (HIRSCH, 2010, p. 147).

Com isso, o padrão fordista foi amplamente difundido, com o estabelecimento de um padrão global de acumulação devidamente regulado a partir dos Estados nacionais, dos acordos políticos que estabeleciam e das suas instituições. Não foi um único modelo de produção fordista que foi implementado mundo afora e sim um modo produtivo basilar que foi devidamente inserido em diferentes contextos sociais, políticos e econômicos. Druck (1999, p. 37) assinala que “as diferenças societárias, as relações de forças políticas em cada nação, bem como o nível de desenvolvimento econômico, foram determinantes para constituir ‘formas nacionais’ de fordismo.” Então, a disseminação fordista acontece de maneira diferenciada, bem como, sua implantação nos países europeus e no Japão assume conotações inerentes em cada espaço geográfico.

Conquanto se estabelecendo cada vez mais distante dos limites nacionais, a acumulação capitalista não conseguiu manter-se no mesmo ritmo e nem solidificar suas bases para assegurar-se livre de uma nova crise. Problemas provenientes da própria acumulação começaram a surgir e o fordismo entra novamente em crise, bem como, o modo de produção capitalista. Em termos de registro histórico, os sinais de insatisfações por parte da população vinham desde os anos 1960. Porém, o ápice da crise ocorreu, conforme afirmado por Mandel (1990), Drucker (1999), Harvey (1992); Botelho (2008); entre outros estudiosos, no começo dos anos 1970.

A crise dos anos 1970 pode ser compreendida como inserida em um contexto em que estavam as complexas dinâmicas econômicas, sociais e políticas que, tanto no âmbito nacional quanto internacional, permearam o modo de acumulação e regulação do capitalismo. As inúmeras insatisfações formaram um conjunto de vozes que insurgiam contra os mesmos atores que antes foram tão fundamentais na reestruturação fordista e obtiveram o consentimento por parte da sociedade: o Estado e os sindicatos.

A questão é perceber que a crise vivida pelo capitalismo nos anos 1970 demonstrou a incapacidade do fordismo e do Estado keynesiano darem conta das contradições inerentes ao capitalismo. Não existiam mais respostas que pudessem ser consonantes com a configuração mundial estabelecida naquele momento histórico de crise. Era exigida a superação do fordismo, que tinha como fundamento a rigidez. Este é um ponto que merece destaque porque é central na compreensão da reestruturação capitalista. Tal rigidez destacada por Harvey (1992), Botelho (2008) se refere ao modo como estavam constituídos pelo menos três elementos fundamentais do fordismo: (i) o trabalho; (ii) o Estado; (iii) o capital corporativo.

No mundo do trabalho as críticas eram fundamentadas no fato de que nem todos tinham o mesmo acesso aos benefícios propiciados pelo fordismo. Se outrora os trabalhadores eram peças fundamentais para que a produção ocorresse dentro dos níveis desejados e, com isso, puderam negociar e obter vários direitos (como melhores salários e garantia de emprego); na fase que precedeu a crise dos anos 1970 a situação era bastante diferente. O acesso aos benefícios do fordismo foi se tornando cada vez mais restrito a um grupo de operários, e a justificativa é que não existia demanda efetiva geradora das condições para incorporar toda mão de obra disponível, tampouco de remunerá-la com ganhos satisfatórios.

Os sindicatos sofriam pressão por parte daqueles trabalhadores que estavam fora do sistema, aliados da possibilidade de comporem o operariado que se mantinha empregado, e, ao mesmo tempo, tentavam impedir superação, por parte das empresas, da rigidez em função dos contratos estabelecidos antes do contexto de crise. Druck (1999, p. 38), constata que,

No âmbito do processo de trabalho, constata-se um movimento generalizado de lutas e resistências nos locais de trabalho, expressas nos índices de absenteísmo, de *turnover*, nos defeitos de fabricação e na quebra do ritmo de produção. Ao mesmo tempo, avança o poder dos sindicatos, que exigem a continuação dos ganhos de produtividade incorporados aos salários.

Do outro lado estava o Estado, que funcionava como mantenedor do fordismo viabilizando o salário social da população. A demanda por serviços públicos aumentava e era preciso assegurar cada vez mais o acesso da população aos direitos sociais, além de combater o desemprego e o avanço dos níveis de pobreza. Entretanto, para isso o Estado dependia de recursos cada vez maiores e certa estabilidade sob o ponto de vista fiscal, o que estava atrelado ao equilíbrio produtivo do fordismo. A deflação verificada nos anos 1973-1975 foi uma demonstração de que as finanças do Estado estavam comprometidas porque os recursos obtidos eram insuficientes para evitar a crise fiscal e, ao mesmo tempo, a sua legitimação,

uma vez que ocupava papel de provedor do bem-estar social e já não conseguia mais se manter na mesma posição.

O capital corporativo, por sua vez, tinha de lidar com a capacidade excedente porque com a queda da produção e a descontinuidade da lógica de produzir em massa, o nível de ociosidade dos ativos fixos foi elevado. Era preciso adotar medidas que pudessem resolver isso, tais como: buscar novas linhas de produção, investir em outros nichos de mercados, promover a dispersão geográfica em busca de explorar outras zonas de comércio, apropriar-se da inovação tecnológica para automatizar postos de trabalho, enfim, reestruturar-se de maneira que a antiga estrutura se tornasse flexível, mais rentável e menos dispendiosa.

Outro ponto sintomático da crise que rondava foi o fato de que as nações reconstruídas pelos Estados Unidos e que, até então, absorviam a sua produção em massa, já tinham produzidos excedentes que precisavam ser negociados no mercado internacional. Neste contexto, a eminente crise sinalizava, na opinião de Druck (1999), a ameaça à hegemonia americana no campo econômico porque a redução da sua capacidade competitiva para as empresas europeias e japonesas representava a diminuição do seu mercado consumidor.

Entre as estratégias do capital para passar à lógica da produção flexível como alternativa à produção em massa estava a proposição da nova organização do trabalho, formatada pelo toyotismo que aparecia com fortes índices de produtividade aliados à contratação do trabalho considerada bem mais flexível e menos onerosa do que aquela até então praticada pelo fordismo americano. O toyotismo<sup>16</sup> aparece no contexto da reestruturação capitalista como disseminador de mudanças nas políticas de gestão e organização do trabalho, ênfase na cultura da qualidade e usando de estratégias de negociação com os sindicatos de modo a “abrigá-los” dentro da estrutura empresarial, neutralizando tanto a organização sindical dos trabalhadores, quanto o seu poder de resistência, antes observados no fordismo.

---

<sup>16</sup> O toyotismo, também denominado como *modelo enxuto de produção*, aparece no contexto da flexibilização como alternativa à rigidez do fordismo. Pauta-se na cultura da qualidade e numa estratégia patronal que visa a cooptar e neutralizar todas as formas de organização e resistência dos trabalhadores. Para DRUCK (1999) alguns dos princípios do toyotismo são: as novas formas de contratação e gestão da carreira (estabilidade no emprego, promoção por tempo de serviço); implantação do sistema *just in time* (produzir no tempo certo, com insumos e mão de obra em quantidade exata); apurado sistema de informações evidenciando o funcionamento dos diversos estágios da produção e do giro dos estoques (modelo *kanban*); implantação do sistema de qualidade total para melhorar em ganhos de produtividade; formação de equipes de trabalhadores polivalentes, que conhecem e podem atuar em mais de uma função no processo produtivo; integração dos sindicatos à política de gestão do trabalho; constituição de redes de empresas menores, subordinadas as grandes corporações, cuja atuação é no sentido de fornecer insumos para o processo produtivo, dentro de critérios e padrão de gestão e produção estabelecidos. Importante frisar que o toyotismo, apesar de forjado no contexto da crise dos anos 1970, disseminou-se mais fortemente para as empresas do globo a partir dos anos 1980. Além disso, sua implantação também esteve condicionada às especificidades dos locais de sua implantação, tornando-o mais ou menos fiel a sua origem (Japão).

Com o acirramento da competição entre as empresas citadas, a lucratividade do capital foi reduzida em função de que os produtores podiam ter menores custos (particularmente a Alemanha e o Japão). Apoiados na liberalização mundial do comércio; tendo apropriado das condições tecnológicas para produzir, com um sistema de regulação com intervenção estatal mais efetivo em comparação ao americano e a substituição dos rígidos sistemas rígidos produtivos por outros mais flexíveis, alguns países centrais aumentaram suas participações no mercado mundial obtendo melhores preços de manufaturas e aumentando, assim, sua lucratividade. Entretanto, logo o ônus da queda da lucratividade foi dividido entre todos os países avançados porque os insumos produtivos se tornaram mais caros<sup>17</sup>, houve grande desvalorização do dólar com a crise monetária<sup>18</sup> e os bens finais tiveram seus preços reduzidos em função da sua grande oferta no mercado.

A redução da lucratividade americana terminou por promover a estagnação econômica, porque sendo diminuídas a produção e a produtividade, os salários foram impactados e baixos percentuais de ganhos lhes foram incorporados, de modo a promover o desemprego crescente e a redução de novos investimentos no processo produtivo. Hirsch (2010) fala que a queda na taxa de lucro foi um fenômeno mundial, mas com peculiaridades observadas nos diferentes países. A redução da lucratividade levou ao retrocesso estrutural na rentabilidade mundial e este foi um dos fatores preponderantes da crise que se instalou. Todos os fatores da crise levaram, portanto, ao questionamento do modo de regulação fordista, social e estatal. O que antes era o apoio para a reprodução e expansão do capital passa a ser o grande entrave. O fato é que houve a ruptura da relação consumo de massa/políticas sociais/acumulação.

Hirsch (2010) sinaliza que o colapso do fordismo teve também muito da queda do “estado de segurança” (grifo do autor) e com isso quer dizer que a oferta do bem-estar baseado no consumo ruiu, e com ele foi-se também todo o cimento ideológico que sustentava

---

<sup>17</sup> Em relação aos custos dos insumos uma das altas mais significativas ocorridas foi a do barril do petróleo que subiu muito, levando as empresas a terem de investir em redução de custos via inovação tecnológica e organizacional e também criou o “problema da reciclagem dos petrodólares excedentes, problema que exacerbou a já forte instabilidade dos mercados financeiros mundiais.” (BOTELHO, 2008, p. 56).

<sup>18</sup> Para Harvey (1992) os EUA mantiveram a expansão do pós-guerra através de uma política monetária totalmente solta. No começo dos anos 1970 os EUA decretaram o fim da paridade dólar-ouro porque haviam colocado em circulação muita moeda americana com o intuito de suportar a emissão de bônus do Tesouro. Em função disso, estima-se que durante meados dos anos 1970 os Estados Unidos tenham realizado sua retomada econômica através de um déficit orçamentário de setenta a 80 bilhões de dólares. Contudo, o preço da adoção de políticas provocou a desvalorização do dólar e altas taxas inflacionárias. Segundo Mandel (1990, p. 59), “o limite da aplicação das técnicas anticrise é atingido logo que a inflação tendo, exaurido o grosso das reservas de uma potência imperialista, começa a se acelerar e perde todo o efeito estimulante sobre a atividade econômica. A inflação, dessa maneira, foge do controle das autoridades financeiras e passa a ocasionar deficiências no consumo.”

a coesão social. Neste sentido, o discurso crítico contra a cultura expansionista do capital, a exploração desenfreada e desmedida da natureza, dentre outros aspectos, se tornou cada vez mais forte. Neste momento via-se a expressão mais forte de valores opostos aos que o capital havia difundido até então. O fato é que a elevação social anunciada pelo fordismo já não existia em função do rompimento da sua estrutura econômica, do fim do Estado do bem-estar e da interrupção do crescimento das economias dos países centrais. A este respeito, Hirsch (2010, p. 156) afirma:

[ ] A crise do fordismo esteve vinculada a uma crise de hegemonia, que se fazia notar em todas as suas dimensões: ideologicamente, através da desintegração das representações de valores até então dominantes; politicamente, pela erosão da dominação estadunidense; e, institucionalmente, pela transformação dos Estados e das organizações internacionais colocados em questão.

No começo dos anos 1970, com a crise do fordismo, Harvey (1992) concluiu que uma vez ameaçados no âmbito da produção, os Estados Unidos trataram de impor a sua hegemonia através das finanças. A este período, o autor denominou acumulação flexível. Vakiloulis (1996) se posicionando a respeito do mesmo período, disse que se trata da crise estrutural do fordismo, interpretada como uma transição na direção de outro regime produtivo e a procura de outro compromisso social. Com a acumulação flexível ocorrem mudanças no sistema capitalista e isso é coincidente com a passagem do modo de produção baseado no fordismo para a financeirização da economia mundial. Sobre esta fase do capitalismo, Hirsch (2010), por sua vez, acrescenta que a alternativa à crise do fordismo consistiu na reorganização estrutural da valorização do capital.

A crise dos anos 1970 não serviu para desbancar o poder hegemônico norte-americano, tampouco mudar os rumos do capital. Ao contrário: parece ter servido como motor propulsor para a (re)configuração mundial que se seguiu depois, alcançando os vários níveis de organização social, ditando, assim como ocorrera no fordismo, um modo de viver. O capitalismo, na verdade, não se desorganizou. Ao contrário disso, passou a ter uma nova forma de organização, agora através da dispersão geográfica, da flexibilização do trabalho, da criação de novos mercados de consumo. Tudo isso associado ao uso de tecnologias e novos arranjos institucionais.

Sob a tónica da financeirização ocorreram mudanças diversas que abarcaram os países da América Latina, incluindo o Brasil. A respeito do significado da crise ocorrida nos anos 1970, Fiori (2008, p. 1) afirma:

[...] hoje se pode ver que não houve declínio, pelo contrário, foi na década de 70 que se definiram as novas políticas e regras responsáveis pela multiplicação exponencial da riqueza e do poder americano no último quarto do século XX. Foi quando os Estados Unidos deixaram de ser "credores", e passaram para a condição de "grandes devedores" da economia mundial. Mas ao mesmo tempo, sua dívida e sua capacidade de endividamento se transformaram no primeiro motor da economia mundial, destes últimos 30 anos. Foi também na década de 70 que o "padrão dólar-ouro" foi substituído pelo novo sistema monetário internacional "dólar-flexível", lastreado, em última instância, no poder americano e nos seus títulos da dívida pública. Por outro lado, são também da década de 70 as políticas de desregulação dos mercados financeiros anglo-americanos, que lideraram o processo de globalização financeira do final do século XX. [...] Ou seja, desde a crise de 70, em vez do "declínio americano", o que se assistiu foi uma mudança profunda da economia mundial e um aumento exponencial do poder dos Estados Unidos.

A acumulação flexível é definida como um conjunto de ações e práticas, de natureza política e econômica, que formarão as estratégias utilizadas como contraponto à rigidez, até então em vigor, do capitalismo. É o *modus operandi* da reorganização do modo produtivo; das decisões políticas e da vida social que se contrapõe, imperativamente, à rigidez constituída por elementos que foram necessários à constituição do fordismo na sua fase pós anos 1930. Estes elementos ganharam ares de inflexibilidade porque iam de encontro às necessidades de reestruturação do capitalismo e alguns deles são citados: (i) processo produtivo de massa inflexível assegurado por altos investimentos em ativos fixos, em longo prazo, que requeriam demanda efetiva constante; (ii) contratos de trabalho apoiados em regras enrijecidas, que asseguravam relativa força aos sindicatos e dificultavam a alocação da mão de obra de acordo com a necessidade produtiva; (iii) rigidez no processo produtivo que impedia a criação de margem fiscal positiva ao Estado para que fosse mantida a oferta de programas assistenciais; (iv) cobrança, por parte da população, dos direitos sociais que eram ofertados pelo Estado.

O novo percurso adotado pelo capitalismo é apoiado, assim, na flexibilidade. Deste modo, vigora a lógica que definirá os processos de trabalho, a fabricação dos produtos, o mercado de trabalho e o padrão de consumo. Trata-se da continuidade do regime de acumulação capitalista, agora provido de regulamentação social e política distinta da até então praticada. Chesnais (1997) afirma que está localizado no período histórico do final dos anos 1970 o momento em que as forças políticas dos países centrais se dedicaram com afincamento em busca de ações de liberalização, desregulamentação e privatização. E, continua:

Puderam fazê-lo explorando em seu proveito o refluxo resultante da ação de todos os dirigentes políticos e sindicais que, em nome da classe trabalhadora, contribuíram a conter e abrandar o potencial verdadeiramente democrático e conseqüentemente anticapitalista dos grandes movimentos sociais que marcaram o decênio 1968-1978, tanto na Europa como nos Estados Unidos.

Harvey (1992) define como características da acumulação flexível: (i) novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros; (ii) constituição de novos mercados; (iii) investimentos em inovação tecnológica, comercial e organizacional; (iv) novas maneiras de ofertar serviços financeiros; (v) outro modo de produção do espaço; (vi) redução dos horizontes temporais da tomada de decisão; (vii) ênfase na informação; (viii) facilidade de comunicação via satélite; (ix) redução dos custos de transportes.

A lógica flexível provocou significativas mudanças no campo do trabalho. Este é um aspecto relevante da fase de transição anteriormente destacada. Observando de que modo o mundo do trabalho foi solapado é possível assimilar o quanto a reestruturação capitalista efetivamente contribuiu para a mudança da base objetiva da luta de classes e fez uso de instrumentos diversos (incluindo a educação) para impor os preceitos hegemônicos. A quebra da rigidez dos contratos de trabalhos firmados no fordismo foi propiciada por dois fatores: a existência de mão de obra excedente e o deslocamento da produção para territórios localizados fora do eixo central das economias desenvolvidas. A expansão capitalista via empresas multinacionais buscou outros espaços produtivos nos quais era possível negociar contratos mais flexíveis com custos menores.

Com isso, o desemprego nos países centrais foi estrutural, conforme observado por Druck (1999). Esta situação radicalizada de desemprego foi vivenciada, sobretudo, pelas camadas jovem e idosa da população, bem como por imigrantes. Este fator acompanhado da perda do poder de barganha dos sindicatos organizados e a admissão das novas normas e práticas trabalhistas estabelecidas significou, para a classe trabalhadora, um grande retrocesso em termos de ganhos salariais e direitos sociais obtidos no passado.

Ainda analisando os efeitos da flexibilização no mundo do trabalho, houve crescimento acelerado da economia informal nos países centrais e periféricos porque esta era uma forma de prestar serviços por lotes<sup>19</sup> (já que a lógica previa a superação da produção em massa). Dentro das empresas surge outra estrutura do trabalho que para Harvey (1992), era composta por núcleo central e periferia (esta, por sua vez, seria subdividida em dois outros setores). Esta

---

<sup>19</sup> Botelho (2008) informa que o novo modo de coordenar a produção dentro das indústrias passava pela terceirização da mão de obra. Isso era uma inovação organizacional que se baseava no sistema *just in time* e na auto-ativação produtiva. Com isso, a aquisição de matérias-primas ocorria na quantidade necessária, dentro de um tempo certo de giro dos estoques. Para que este processo funcionasse adequadamente, era necessária a constituição da pirâmide de fornecedores, formada fora da indústria, por subcontratações. Muitos trabalhadores passaram a ser fornecedores informais de matéria-prima, constituindo-se em produtores de lotes de produtos que eram vendidos para os intermediários que, por sua vez, os repassavam para a indústria. Este foi um dos efeitos da flexibilização do trabalho, que retirou os operários da fábrica e os colocou em condições sociais totalmente desfavoráveis.



nova composição estrutural do trabalho permitia a flexibilização da contratação e dispensa dos trabalhadores, bem como, o ajuste, sempre que necessário, dos gastos trabalhistas em relação à produção.

No estudo de Druck (2009) consta que a organização flexível do trabalho somada à automação do processo produtivo fez com que os trabalhadores qualificados, portadores de grande conhecimento técnico, pudessem ser substituídos por aqueles com pouca qualificação, terceirizados ou subcontratados, que não exigiam grandes ganhos salariais. As mudanças no mundo do trabalho foram marcantes e no sentido de solapar os direitos adquiridos até então, além de promover o desmantelamento da organização política dos trabalhadores. A lógica das transformações ocorridas no mundo do trabalho era perversa porque estimava-se ter menos trabalhadores no grupo central e mais nos dois grupos periféricos, minando a organização do trabalho, a classe operária em geral e aprofundando a marginalização dos grupos excluídos<sup>20</sup> que haviam sido constituídos antes dos anos 1970, quando o modelo fordista já não absorvia o excedente de mão de obra existente.

Neste cenário, a questão era retirar totalmente o controle do trabalho por parte dos sindicatos e obter a exploração da mão de obra de maneira legitimada porque os operários se viram sem alternativas. Mesmo tendo focos de resistência por parte dos trabalhadores, os sindicatos perderam poder, porque a organização do trabalho de maneira informal, sem os vínculos com a fábrica, já não constituía mais a relação capital versus trabalho, e sim grupos familiares, informais, que estavam fora do alcance da organização sindical. Tratava-se, portanto, de um contexto complexo e que, isso é importante frisar, não se constituiria sem que houvesse o embate entre as classes sociais, ou seja, posto que reestruturação do mundo do trabalho tenha ocorrido não foi sem que a classe operária tenha se posicionado; sem que tenha lutado pela manutenção da fatia de força que havia conquistado no modo de produção fordista.

Seguindo com a caracterização do contexto da acumulação flexível, Harvey (1992) afirma que as novas formas organizacionais da produção, sob a égide da compressão espaço-tempo<sup>21</sup>, mudaram a ênfase da produção em massa para a solução de problemas imediatos. As

---

<sup>20</sup> Os novos trabalhadores excluídos incorporaram-se aos negros, mulheres e minorias étnicas que estavam fora do mercado de trabalho antes mesmo da eclosão da crise dos anos 1970.

<sup>21</sup> O termo compressão espaço-tempo foi utilizada por Harvey (1992) e indica que as concepções de tempo e espaço são obtidas via práticas e processos materiais contidos na reprodução social. São práticas e processos que podem variar de acordo com o espaço geográfico e com o tempo historicamente determinado. No caso da acumulação flexível, o termo designa o fato de que a inconstância e a velocidade dos acontecimentos passam a

empresas passaram a se inserir nas redes produtivas, e neste contexto, os produtos já não eram fabricados em massa, nem necessariamente na fábrica, mas por lotes, muitas vezes por trabalhadores que não tinham vínculos contratuais com as empresas. Os custos de produção caíram, mas era preciso saber usar a capacidade produtiva ociosa. Houve a redução no fluxo dos estoques<sup>22</sup>, no tempo do consumo e na vida útil dos produtos fabricados. Por outro lado, acontecia a aceleração da inovação tecnológica, na exploração de novos nichos de mercado.

Muitas empresas saíram do mercado porque não conseguiram se adaptar aos ditames da flexibilização; tinham a sua estrutura organizacional enrijecida e não foram capazes de incorporar as novas técnicas e processos produtivos. Já outras buscaram se ajustar ao novo contexto de modo a conseguir as estratégias necessárias para diversificar sem campo de atuação que muitas vezes se distanciava em muito do objetivo primeiro da sua constituição, ou seja, importava diversificar a origem dos ganhos econômicos que não tinham de vir necessariamente do ciclo operacional da empresa. Uma estratégia bastante disseminada entre as empresas foram fusões, que terminaram criando verdadeiros monopólios em certos setores do mercado. São mudanças que, como já dito, alcançaram o modo de viver social e isso é evidenciado por Harvey (1992, p. 148) ao afirmar que:

A acumulação flexível foi acompanhada na ponta do consumo, portanto, por uma atenção muito maior às modas fugazes e pela mobilização de todos os artifícios de indução de necessidades e de transformação cultural que isso implica. A estética relativamente estável do modernismo fordista cedeu lugar a todo o fermento, instabilidade e qualidades fugidias de uma estética pós-moderna que celebra a diferença, a efemeridade, o espetáculo, a moda e a mercadificação de formas culturais.

Há dois outros aspectos percebidos na transição para a acumulação flexível, favorecendo a reorganização do capital: o acesso e controle da informação e a reestruturação do sistema financeiro global. No ambiente competitivo, a informação exata e tempestiva se tornou mercadoria de grande valor intangível por permitir a tomada de decisão em defesa dos interesses corporativos em tempo real e (com o uso de tecnologias), em qualquer parte do mundo. A informação continha um valor agregado que não só assegurava as estratégias de investimentos, como também, o alcance de lucros exorbitantes em função do aproveitamento de oportunidades no mercado financeiro. Quem detinha informações privilegiadas ganhava em poder competitivo. Ainda no âmbito da informação, o conhecimento técnico e científico

---

marcar a vida social. A referência à compressão espaço-tempo indica que a volatilidade se transforma, no contexto de reestruturação capitalista, numa máxima que abarca o trabalho, a cultura, as relações sociais etc.

<sup>22</sup> Uso do princípio do *just in time*.

também ganhou em importância porque quem dominava o saber sobre a mais nova técnica, criava o mais novo produto e obtinha maiores vantagens competitivas.

As Universidades e instituições de pesquisas eram subsidiadas pelas empresas que tinham interesse no produto das investigações científicas, com o intuito de alavancar os negócios. O conhecimento aparece, neste momento, bastante valorizado pelo capital. De instituições preocupadas com a produção do conhecimento e da sabedoria social, as Universidades se colocaram como uma espécie de produtores subordinados aos interesses do capital corporativo.

A respeito da reestruturação do sistema financeiro global, Harvey (1992) vê neste ponto uma relação de reciprocidade entre a formação de conglomerados e corretores de grande poder mundial e a rápida disseminação e descentralização de atividades e fluxos financeiros, através da criação de instrumentos e mercados financeiros até então inexistentes. O mercado financeiro dos EUA passou por grande desregulamentação que alcançou outros países no intuito de permitir a integração de todos ao mercado financeiro global. A este respeito Moraes (2006) afirma que desregulamentação das finanças adquiriu particular importância e viabilizou o giro diário de operações nos mercados internacionais de câmbio. Os controles foram significativamente reduzidos entre os anos de 1974 e 1979 nos Estados Unidos, no Canadá, em países europeus como Holanda, Alemanha (um pouco depois na Itália e na França) e também no Japão.

A acumulação flexível, por ter outra regulação, proporcionava maior autonomia<sup>23</sup> ao sistema bancário e financeiro porque dependia dele como poder coordenador das finanças mundiais. “A formação de um mercado de ações globais, de mercados futuros de mercadorias (e até de dívidas) globais, de acordos de compensação recíproca de taxas de juros e moedas, ao lado da acelerada mobilidade geográfica de fundos, significou, pela primeira vez, a criação de um único mercado de dinheiro e de crédito.”<sup>24</sup> (HARVEY, 1992, p. 152). Este é o

---

<sup>23</sup> A autonomia do sistema financeiro tem o outro lado que é do aumento de riscos de ocorrência de crises globais, como foi a de 2008. Mesmo com a capacidade do sistema financeiro de intervir imediatamente nos mercados de modo a transferir fundos entre empresas e evitar catástrofes, o mercado fica mais suscetível aos problemas em cascata, uma vez que as instituições estão interligadas em uma ciranda financeira. Os bancos, por exemplo, negociam títulos da dívida entre si, de modo que todos perderiam caso não houvesse possibilidade de pagamento por parte do titular. Se por um lado a volatilidade e o deslocamento espacial propiciam o “frenesi” deste mercado e valorizam o capital financeiro, por outro, também criam as suas próprias possibilidades de crise.

<sup>24</sup> Harvey (1992) chama a atenção para o fato de que o sistema financeiro mundial não ficou sob nenhum tipo de controle coletivo. Cita o exemplo do eurodólar, que ilustra esta situação. Segundo o autor, o volume de eurodólares, nos anos 1970, aumentava em média de 25% ao ano se comparado ao aumento de estoque de moeda dos EUA (10%) e com a taxa de crescimento do comércio exterior (4%). O volume da dívida dos países do

ambiente da financeirização econômica<sup>25</sup>, do valor futuro, em que os mercados negociam de qualquer parte do mundo – através de coordenação permitida pelo uso de tecnologias cada vez mais avançadas – ações, aplicações futuras, moedas, dívidas, créditos. A questão chave era o deslocamento da obtenção de lucros por variados caminhos estratégicos e não mais estritamente do processo produtivo.

No começo dos anos 1970, com a ruptura do acordo de *Bretton Woods*, já estava sinalizado de que os EUA não tinham condições de fazer o controle, por si só, das políticas fiscais e monetárias dos países. A adoção de um sistema de taxa de câmbio flexível, anos depois, assinalou a completa abolição do acordo. Desde então, todas as nações-Estado dependeram do disciplinamento financeiro (realizado via fluxo de capital) ou de medidas institucionais diretas. O colapso do fordismo-keynesianismo significou, assim, o fortalecimento do capital financeiro. As práticas adotadas pelo Estado na época em que serviu como viabilizador do fordismo eram, agora, rígidas diante do novo contexto de financeirização e passaram a ser vistas como a causa de mazelas sociais como: inflação, corrupção e ineficiência.

A gradual retirada do apoio do Estado do bem-estar social, os ataques ao poder sindical organizado e a defesa da nova estrutura do trabalho se tornaram as virtudes governamentais a serem seguidas rigorosamente para que pudessem resgatar as economias que não iam bem. “Na medida em que o aumento da competição internacional em condições de crescimento lento forçou os Estados a se tornarem mais empreendedores e preocupados em manter um clima favorável aos negócios, a força do trabalho organizado e outros movimentos sociais tinham de ser contidos.” (HARVEY, 1992, p. 158). Apesar de vários focos de resistência à adoção de medidas designadas como salutares por parte dos Estados centrais, venceu o discurso da austeridade, das reduções fiscais e a derrocada do compromisso social que havia entre o trabalho e o governo. A maneira como a intervenção estatal na economia se deu em cada país foi variável, mas o curioso é que mesmo havendo diferença ideológica entre os mais diferentes governos que estavam no poder nos anos que se seguiram após a crise de 1970, as

---

Terceiro Mundo também evoluiu rapidamente, alcançando patamares assustadores entre os anos de 1970 e 1987, com aumento médio de 20% ao ano.

<sup>25</sup> A atividade bancária se fortaleceu por todo o mundo muito rapidamente, de maneira cada vez mais via constituição de fusões, aquisições de instituições financeiras. Com a viabilidade propiciada pela tecnologia, era possível fazer negócios no mercado de ações de qualquer parte do mundo sem fronteiras. Uma teia foi se formando entre as empresas que atuavam no mercado financeiro, em que títulos, empréstimos, eram feitos entre elas; sem necessariamente terem lastro consolidado. Isso foi o que Harvey (1992) denominou como empreendimento com papéis.

modalidades, os alvos e a capacidade de intervenção estatal foram basicamente os mesmos. O Estado, deste modo, tornou-se parceiro para a consecução dos objetivos do capital.

Pelas reflexões feitas até aqui, pode-se concluir que o desenvolvimento, maturidade e esgotamento do modo de produção fordista constituíram-se num período histórico em que a configuração das relações socioculturais foi pautada na racionalidade econômica e permeado pelas contradições sociais. É verdade também que este modo de produção, por desdobrar-se em tantas variáveis, formou um todo enquanto modo de produção, mas que foi composto por fases em que o seu funcionamento foi mais restrito ou mais ampliado. Esta maneira de compreender o funcionamento do fordismo serve para situar a educação durante este período.

A acumulação flexível expressa a descontinuidade do que Botelho (2008) chamou de compromisso fordista, ao fazer referência à descontinuidade da aliança entre o Estado, o trabalho organizado e o grande capital corporativo. Pelas razões já elucidadas nesta discussão por Harvey (1992) e Hirsch (2010) o modo de regulação vigente que suportava os embates das contradições do modo de acumulação capitalista mostrou-se insuficiente para superar a crise, e surge neste contexto uma nova articulação entre elementos da produção capitalista que, para Botelho (2008) representou, na reestruturação capitalista, a busca dos agentes sociais pela nova vinculação entre quantidade/qualidade, considerados parâmetros essenciais para a sobrevivência e lucratividade no mercado cada vez mais competitivo.

O esgotamento do fordismo e a consequente eclosão da acumulação flexível não devem ser compreendidos apenas como a crise da valorização do capital proveniente da reunião de fatores como a estagnação do crescimento econômico e a incapacidade de o Estado do bem-estar ser mantido. Estes elementos juntaram-se a outros para caracterizar o que Hirsch (2010) reconheceu como crise de hegemonia do capital. Esta crise de hegemonia ficou caracterizada pelo fato de que cada vez mais foi difundida a ideia do comprometimento das perspectivas de vida fordistas prometidas pelos anos de sucesso econômico que pareciam ser *ad aeternum*; e pelo questionamento cada vez mais intenso dos valores sociais fundados no consumo. Conclui-se, assim, que o esgotamento do fordismo vincula-se à quebra de hegemonia do capital em função das dimensões ideológica e política. Ideologicamente, por meio da desarticulação das representações de valores até então dominantes, e, politicamente, pelo desgaste do domínio institucional norte-americano, pela transformação dos Estados nacionais e pela atuação do sistema de Estados na regulação dos processos socioeconômicos, bem como, dos conflitos sociais e relações de classe neles contidos.

### 2.3 GLOBALIZAÇÃO E NEOLIBERALISMO

Se no esgotamento do fordismo é percebida a conjunção de diversos elementos, esta mesma estrutura de análise serve para nortear a compreensão do que foi a reestruturação capitalista que se seguiu a partir da crise dos anos 1970. Neste sentido, cabe salientar que a reestruturação capitalista consistiu em uma reorganização estrutural, agora sob a tônica da flexibilidade, como é constatado por Harvey (1992), das condições de valorização do capital, que resulta na nova (e indispensável) formação da sociedade capitalista neste estudo admitido por globalização<sup>26</sup>, que emerge impulsionada por governos de orientação neoliberal e o capital multinacional, além de ter como indicação a ampla desregulamentação econômica e a liberalização do mercado.

Nos estudos realizados por Malaguti, Carcanholo e Carcanholo (1998), Ianni (1998), Moraes (2006), Salama (2011), dentre outros, o neoliberalismo aparece como a expressão da economia política da sociedade global, representando a luta contra a intervenção estatal no funcionamento do mercado e a ampliação da oferta de políticas sociais por parte do governo; atuando em defesa da economia de mercado, da liberdade econômica como fundamento da liberdade política e condição para a prosperidade coletiva. O neoliberalismo aparece como o pensamento imbuído dos pressupostos norteadores da expansão mundial do capital e da supremacia dos países centrais sobre os periféricos; como fundamenta e organiza os movimentos do capital em escala global. Baseando-se nos princípios do livre jogo das forças de mercado, da competitividade, da lucratividade, da economia de escala, das vantagens comparativas, da divisão internacional do trabalho e da liberdade de ação das corporações, o

---

<sup>26</sup> Globalização é um conceito amplamente discutido na literatura e que é aceito neste estudo para fazer referência à fase posterior ao esgotamento do fordismo em que, pautada na acumulação flexível como definida por Harvey (1992), foi configurada a reestruturação capitalista. A definição de globalização feita por Moraes (2006, p. 27) como “avalanche de reformas orientadas pelo e para o mercado, que marca as duas últimas décadas do século XX”, é a admitida neste estudo, cuja compreensão similar é encontrada em Salama (2011); Hirsch (2010); Rodrigues (2007), Singer (1997), dentre inúmeros outros autores. Exceção à regra, assim dito livremente pela autora deste texto, nem todos os autores concordam com o uso do conceito globalização. É o caso de Chesnais (1996), para quem global e globalização são conceitos aos quais falta nitidez. Por isso, chama a atenção para o uso do termo mundialização em contraponto à globalização, justificando que “a palavra ‘mundial’ permite introduzir, com muito mais força do que o termo ‘global’, a ideia de que, se a economia se mundializou, seria importante construir depressa instituições políticas mundiais capazes de dominar o seu movimento.” E isso é o que as forças que atualmente regem o destino do mundo não intentam. É importante ainda frisar que a globalização, não obstante neste estudo seja abordada mais sob o ponto de vista econômico, se trata de um fenômeno social, político, econômico, social e cultural.

neoliberalismo enraizou-se na base das atividades dos organismos internacionais – Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial (BM) – dos governos regionais e das empresas. Ianni (1998, p. 140) afirma que as raízes do neoliberalismo estão:

[..] no mercado mundial, no fluxo de capital, tecnologia, força de trabalho, mercadoria, lucro, mais-valia. Lança-se diretamente num mundo sem fronteiras, alfândegas, barreiras. Reafirma princípios da liberdade, igualdade, propriedade e contrato, agora sob a égide das multinacionais, corporações, conglomerados, organizações pouco localizáveis, no sentido de que estão em muitos lugares e, às vezes, operam à margem de instituições, códigos, estatutos ou constituições nacionais.

Santos (2009) discute a globalização de maneira bastante crítica, pontuando a radicalização dos malefícios que este movimento propicia aos que ficam a sua margem, sobretudo, a população dos países periféricos. Neste sentido, diz o autor, a globalização – numa crescente de desemprego, baixos salários e aumento considerável da pobreza – se impõe como fábrica de perversidades. A globalização é uma onda do capital diferente das ocorridas anteriormente e se compõe por dois elementos: os sistemas técnicos (tecnologia) e sistemas políticos (que estabelecem os favorecidos pela produção capitalista). Estes elementos não são dissociados e de maneira interdependente funcionam na prática social, caracterizando a batalha entre a nação ativa e a nação passiva,<sup>27</sup> podendo advir daí (o que se observa mais comumente) a preponderância daquela sobre esta, ou, a superação da preponderância hegemônica pela nação passiva.

O regime capitalista, uma vez reestruturado, internacionalizou a produção e isso foi viabilizado por conta das novas tecnologias, do avanço das telecomunicações, das facilidades de deslocamento via transportes, da criação de redes de formação de valor, de divisão espacial das atividades empresariais, da nova divisão internacional do trabalho, da liberalização do capital, dos mercados e financeiro. A ênfase na financeirização econômica é observada por Chesnais (1996) que ao referir-se à reestruturação capitalista, período ao qual se refere como mundialização do capital, enfatiza o quanto o capital financeiro adquiriu preponderância sobre as esferas da produção e do comércio.

Harvey (1992), Santos (2009) e Hirsch (2010) destacam, no contexto da globalização, a mudança ocorrida na relação espaço-tempo como geradora de efeitos não só nas práticas

---

<sup>27</sup> Nação ativa “tem o seu modelo conduzido pelas burguesias internacionais e pelas burguesias nacionais associadas. É verdade, também, que o seu discurso globalizado, para ter eficácia local, necessita de um sotaque doméstico e por isso estimula um pensamento nacional associado, produzido por mentes cativas, subvencionadas ou não. A nação chamada passiva é constituída pela grossa maior parte da população e da economia, aqueles que apenas participam de modo residual do mercado global ou cujas atividades conseguem sobreviver à sua margem.” (SANTOS, 1999, p. 1).

político-econômicas, como também, na vida sociocultural. Para Harvey (1992), no âmbito da acumulação flexível o tempo é cada vez mais acelerado seja na produção, no giro dos estoques, no tempo de vida útil das mercadorias, no consumo por parte da população, no tipo de produto que é consumido, na elaboração e disseminação de informações. O tempo é também acelerado em termos da circulação do fluxo financeiro com negociações feitas cada vez mais em tempo real com o uso de ferramentas tecnológicas. A consequência da compressão temporal é o aprofundamento da ideia de volatilidade como algo também inerente ao modo de vida em tempos de economia globalizada. Com isso, não só a esfera produtiva é atingida, mas também a cultura, os valores, a estética, a ética. De maneira geral, as práticas sociais dos indivíduos se tornam cada vez mais relativizadas, pautadas na efemeridade que se constitui um modo de vida.

O espaço, por sua vez, sofre significativo encurtamento, propiciando o atravessamento das fronteiras regionais. A internacionalização desloca espacialmente o capital para além das fronteiras nacionais, permitindo a busca desenfreada por mercados nos quais as condições de exploração favoreciam a lucratividade do capital<sup>28</sup>. No sentido do avanço sem precedentes do capital para novos espaços, Santos (2004, p. 13) diz que:

O espaço se globaliza, mas não é mundial como um todo, senão como metáfora. Todos os lugares são mundiais, mas não há espaço mundial. Quanto ao espaço, ele também se adapta à nova era. Atualizar-se é sinônimo de adotar os componentes que fazem de uma determinada fração do território o *locus* de atividades de produção e de trocas de alto nível e, por isso, consideradas mundiais. Esses lugares são espaços hegemônicos, onde se instalam as forças que regulam a ação em outros lugares.

A mobilidade do capital criou novos espaços de racionalização e a sua transnacionalização foi efetivada através da formação de grandes redes corporativas com sede nos países centrais, mas com atividades de produção e investimentos expandidas para outros continentes. A acumulação flexível contribui para o fortalecimento da internacionalização do capital financeiro. Neste contexto, as relações de trabalho se tornaram precárias, como foi observado por Santos (2009), com baixos salários, altos índices de desemprego, perda de direitos sociais e desarticulação dos sindicatos. Por conta do aumento da concorrência e do discurso em favor da redução do tamanho do Estado, muitas empresas estatais foram privatizadas fazendo com que o capital privado passasse a ter novos nichos de mercado para

---

<sup>28</sup> Os meios que viabilizam a lucratividade do capital, neste caso, são: salários baixos, existência de mão de obra qualificada, condições ambientais favoráveis à exploração pelas grandes empresas, relações políticas de força reduzidas, domínio da classe trabalhadora via enfraquecimento dos sindicatos em função do desemprego estrutural e reserva de mão de obra qualificada.



comandar e obter a lucratividade. A concorrência também trouxe a pressão por inovações, melhores práticas de gestão e reestruturação no âmbito das corporações de modo a tornar cada vez melhor a relação custo/benefício da sua produção.

A acumulação flexível foi pautada, em grande parte, pela financeirização da economia vinculada à desregulamentação dos mercados tanto de capital quanto financeiro, o que motivou a obtenção de lucros no curto prazo via investimentos especulativos. Com isso, houve a necessidade dos governos terem maior disciplina fiscal, a fim de manter os países com atrativos de investimentos especulativos o que é obtido via rigorosa redução dos gastos públicos com políticas sociais. Neste sentido, aumentou a subordinação dos governos ao capital financeiro e, como foi bem lembrado por Santos (2009), radicalizou o fosso social nos países periféricos. Não obstante isso, a economia mundial ficou mais suscetível às crises especulativas, além de ver reduzidos os investimentos de longo prazo em infraestrutura para criar ou aumentar a capacidade produtiva. A busca pelo lucro rápido fortaleceu empresas como bancos e fundos de investimentos.

A globalização também criou novos espaços sociais onde o capital poderia se valorizar. Com a influência do desenvolvimento tecnológico, o fornecimento e o uso de informações se tornaram caminho para a competitividade. Neste aspecto, o setor de serviços passou por uma alavancagem, sobretudo na área de tendências de mercado e dados que poderiam subsidiar, quase que instantaneamente, as decisões corporativas. Neste sentido, o conhecimento passou a ser considerado como elemento de valorização do capital e assumiu, portanto, qualidade de mercadoria que pode ser comercializada.

Em termos de regulação, no âmbito do capital global a ação foi atribuir ao Estado a desregulação da moeda e do capital, de modo a permitir a livre composição e circulação dos fluxos financeiros. Organismos internacionais (FMI e BM) também passaram a atuar de modo a influenciar o desenvolvimento dos mercados financeiros e a definir o funcionamento interno das nações em aspectos como os econômicos, políticos e educacionais. Deste modo, os Estados periféricos aumentaram seu nível de dependência face aos países centrais por estarem sujeitos às prescrições hegemônicas, além de terem de adaptar-se às normas financeiras destes países, criando uma espécie de padronização que viabiliza a entrada e a saída dos fluxos financeiros.

No âmbito da regulação, Hirsch (2010) chama a atenção para o fato de que há um descompasso entre a velocidade temporal dos países centrais em relação aos periféricos. Onde há maior desenvolvimento tecnológico a compressão à celeridade temporal tende a ser maior.

Neste sentido, não obstante o fluxo de capital tenha circulação cada vez mais rápida e livre no mercado mundial, não consegue fazer isso por si só, sem que em cada espaço regional haja as condições estruturais necessárias para sua mobilidade.

O capital requer, na sua mobilidade, certas condições sociais, culturais e de infraestrutura. Estas condições, por sua vez, têm suas especificidades porque são locais. Por mais que as relações econômicas tenham ganhado a tônica de globalizadas, os arranjos sociais locais possuem suas características próprias, nem sempre globais, o que coloca o espaço e o tempo dentro de uma dimensão local, mas que precisa alinhar-se com a dimensão global. Isto posto, a regulação terá o objetivo de promover este alinhamento e, portanto, torna-se diferente, mas não menos importante, no processo de reestruturação capitalista.

A questão é que o discurso neoliberal alardeia a tese da liberalização econômica, mas isso, grosso modo, evidencia uma falsa oposição entre Estado e mercado. Hirsch (2010, p. 169) pontua que “os processos mercantis são sempre ‘marcados’ politicamente, e que o Estado não é nenhuma instância ‘extraeconômica’, mas é parte integrante das relações de produção capitalistas.” Assim, o Estado, todavia menos interventor, não reduz sua importância na acumulação capitalista. O que se pode admitir é que há outro funcionamento do Estado que altera o seu caráter, a sua estrutura e as suas funções. O que é então a desregulamentação da economia? Uma ação imperativa deste Estado no contexto da regulação política modificada em face ao que era a regulação no período fordista. Então, com base em Hirsch (2010, p. 169), pode-se dizer que:

[...] formou-se um modo de regulação que diferencia-se em pontos centrais daquele do fordismo. Ele não apresenta ‘nenhum’ projeto consistente, mas surge em um processo contraditório e conflitivo que é incompleto e disputado. Nisso são determinantes as estruturas de dominação e as relações de força internacionais, modificadas pela crise da formação fordista e pela reestruturação neoliberal, as novas estratégias de valorização capitalista e os deslocamentos decorrentes dos eixos de conflitos sociais.

O modo de regulação modificado apresenta algumas características específicas: (i) o poder internacional atua através de uma nova estrutura que tem a liderança norte-americana, a cooperação de países centrais e a subordinação dos países periféricos; (ii) o Estado não é mais aquele do fordismo, que priorizava a concessão de políticas sociais e ampliava seus gastos. Agora se trata de um Estado com estrutura reduzida, com atuação para além das fronteiras regionais e que funciona através de parcerias com o setor privado; (iii) a regulação não é mais circunscrita a determinado espaço nacional, mas mundial; (iv) o capital precisa penetrar nas áreas sociais das nações, de modo a ampliar a exploração dos recursos naturais. Deste modo, a

regulação age agora neste sentido, estabelecendo as bases para a livre concorrência no lugar da viabilização da coesão social via políticas sociais.

Outro ponto importante a ser ressaltado sobre a regulação no contexto da reestruturação capitalista é a atuação de vários organismos internacionais na definição de normas de funcionamento do capital, compondo o grupo imbuído de autoridade política supranacional: Banco Mundial (BM), Fundo Monetário Internacional (FMI) e Organização Mundial do Comércio (OMC). Deste modo, a regulação se situa cada vez mais no âmbito internacional. Os problemas surgidos, muitos deles antes nacionais, agora extrapolam as fronteiras dos países. Questões sobre a exploração dos recursos naturais, o domínio por parte do mercado financeiro, o uso de tecnologias (na área de genética, por exemplo) e do livre comércio são discutidas por instâncias reguladoras internacionais, onde também são expressas as relações de dominação e dependência determinantes para a financeirização econômica global.

O que se vê é um novo modo de regulação, agora determinado pelas relações mercantis e concorrenciais. O Estado viabiliza a concorrência ao impor a desregulamentação de outras ações importantes na reestruturação capitalista, como a privatização de empresas estatais e a crescente cooperação com os governos dos países centrais. Age de modo orientado pelas necessidades de lucratividade de cada país, atuando na criação do consentimento social que permite e fortalece a adoção da política econômica neoliberal. A regulação é expressa através do Estado, que cria as condições jurídicas e de infraestrutura necessárias para o acesso do capital às áreas sociais de seu interesse.

As mudanças no contexto da reestruturação capitalista também provocam o redimensionamento do papel da educação dentro da lógica capitalista. Para entendê-lo melhor, pode-se começar pelo esclarecimento de Hirsch (2010) ao explicar sobre o surgimento do que denominou como o capitalismo do saber, no qual a busca da valorização do capital, o conhecimento e a informação são colocados em lugar preponderante, porque no capitalismo globalizado, a educação e o conhecimento são eixos que alavancam e movem a transformação produtiva e o desenvolvimento econômico. O conhecimento propicia novos processos de racionalização na área do trabalho imaterial e justifica o investimento em pesquisa, desenvolvimento de novos produtos e técnicas, assim como em inovação.

Quando do esgotamento do fordismo, já diante das transformações técnico-científicas, econômicas, políticas e culturais que marcaram os anos 1970 desembocando na acumulação flexível, novos parâmetros educacionais surgiram, agora centrados na eficiência, sobretudo na educação superior, para dar nova direção, conforme é afirmado por Dourado e Catani (1999),

à expansão educacional tendo como objetivo a modernização econômica pautada nos princípios da globalização do capital e no novo processo de organização da produção, do trabalho e do consumo.

Neste sentido, Harvey (1992) entende que houve a renovação do interesse e de ênfase dada para a educação. O importante era ganhar vantagem competitiva dentro de um mercado altamente concorrido e então a informação e o conhecimento passaram a ser de grande utilidade. A educação, deste modo, passou a propiciar o acesso aos mais novos conhecimentos, técnicas e produtos.

No contexto da acumulação flexível as Universidades e os institutos de pesquisa se notabilizaram pela produção do conhecimento que pudesse agregar valor ao capital. Daí adveio as parcerias com grandes indústrias, sobretudo aquelas que lidavam com alta tecnologia, interessadas nos resultados das pesquisas porque seriam produtos com alto valor agregado e competitivos no mercado. Harvey (1992, p. 151) destaca que,

A produção organizada de conhecimento passou por notável expansão nas últimas décadas, ao mesmo tempo que assumiu cada vez mais cunho comercial como provam as incômodas transições de muitos sistemas universitários do mundo capitalista avançado que passaram de guardiões do conhecimento e da sabedoria para produtores subordinados de conhecimento a soldo do capital corporativo.

A reestruturação capitalista o sistema educacional foi precarizado. A educação, ao ser inserida na lógica fordista, foi antes considerada insuficiente para dar conta da formação para o mundo do trabalho e para a vida em sociedade porque, claro, não se desejava a educação que educa o ser humano para a autonomia política. No contexto da compressão tempo-espço, de acirramento da competição, do capital globalizado, do desenvolvimento tecnológico e da divisão internacional do trabalho, a educação precisou ser tanto diversificada quanto flexível. A educação até então em voga, foi considerada rígida, como tudo o que impedia expansão capitalista. Com isso, a produção do conhecimento e a formação escolar eram duas áreas consideradas como essenciais para a inserção dos países no mundo globalizado e havia a efetivação de um novo parâmetro político-pedagógico, agora completamente alinhado com a lógica da acumulação.

Os movimentos da acumulação capitalista até aqui analisados alcançaram a periferia capitalista, apesar de terem matizes específicas. No caso da América Latina, os estudos de Santos e outros (2004); Berchansky (2008); Hirsch (2010); Salama (2011) e Sales (2011), entre outros, contribuem para a compreensão do período histórico no qual países periféricos

(entre eles o Brasil), tentaram executar sua política industrial voltada para o modelo fordista de acumulação e regulação via política de substituição de importações, de caráter protecionista.

A análise da condição econômica e política da América Latina pós os anos 1950 é feita por Berchansky (2008) a partir do estudo e da constatação das contribuições de três correntes teóricas: ilusão do desenvolvimento, desenvolvimentismo e dependência. Explicita o autor sobre as estratégias usadas pelo capital para aumentar a sua lucratividade que foram sistematicamente usadas na América Latina com anuência do Estado, em forma de exploração da mão de obra barata e dos recursos naturais sem grandes limitações legais e com o solapamento da organização trabalhista em função de altos níveis de desemprego e também da presença das ditaduras militares em vários países latinos.

Os países periféricos da América Latina tiveram uma difícil inserção no mercado mundial, pagando alto custo de um grande endividamento externo, elevação das taxas de juros sobre os empréstimos adquiridos, intensa competitividade nos preços das matérias-primas exportadas e rigorosa política de proteção por parte dos países centrais. Esta combinação de elementos econômicos aliada ao processo político colocaram os países latinos numa situação de produzir para pagar os juros da dívida e ainda ter de contar com recorrentes empréstimos para manter os compromissos com os agentes financiadores internacionais. Em função de tanta instabilidade econômica, Berchansky (2008) afirma que reverter este quadro foi necessário reduzir o consumo interno destes países, elevar a carga tributária para financiar os déficits públicos (interno e externo), reduzir as exportações e desvalorizar a moeda local. Mesmo assim, o amplo aumento da inflação e das taxas de desemprego implicou na adoção de seguidas políticas de ajustes determinadas pelo apoio norte-americano, desaguando nos caminhos necessários (inclusive da redemocratização política) para que os países periféricos mantivessem o pagamento da dívida externa.

Para Sales (2011), ocorreu nestes países um processo de mecanização da indústria, de conexão com a acumulação intensiva e crescimento dos mercados dos bens de consumo duráveis, que, entretanto, fracassou enquanto tentativa de industrialização fordista em função das estruturas sociais e políticas existentes nestes países. Ainda sobre este assunto, Hirsch (2010) afirma que a replicação do fordismo na periferia capitalista foi na medida em que o modo de acumulação e regulação dos países centrais determinaram os parâmetros do seu desenvolvimento econômico e social. Esta afirmação justifica o fato já devidamente abordado

nesta seção de que o fordismo global foi determinado por consideráveis diferenças entre os modelos de desenvolvimento e crescimento regionais.

Ao tratar da reestruturação produtiva do Estado brasileiro, Santos e outros (2004) contextualiza a discussão em nível global e explicita aspectos importantes deste processo histórico como o papel assumido pelo Estado, de comando da concepção e definição da política reestruturante. Para este autor, a compreensão das motivações e dos elementos da reestruturação do capitalismo industrial privado só é possível quando se compreende, ao mesmo tempo, a reformulação, por interesses do capital, ocorrida no Estado. Outro aspecto destacado é a explicação apresentada pela ortodoxia para justificar a crise do capital em função da política “keynesiana” expansionista (grifo do autor). Com isso, houve um receituário que Santos e outros (2004, p. 2) denomina como,

Simple e prático: eliminação do déficit público, o que exigia uma redefinição dos espaços capitalistas e/ou da renda nacional sob o controle do Estado. Esta definição era compreendida como a necessidade de reestruturar as bases produtivas do Estado capitalista, projeto logo transformado no eixo central da política macroeconômica do núcleo do capitalismo.

A concepção ideológica que fundamentou a reestruturação produtiva capitalista propiciou a criação da nova orientação política e acadêmica que, aliada à assunção do poder por governos conservadores (nos Estados Unidos, na Inglaterra e na Alemanha), no começo dos anos 1980, consolidou-se mundialmente à hegemonia da referida orientação e, com isso, foram redefinidos os fundamentos da política macroeconômica do capitalismo e a prescrição a ser seguida pelos países periféricos endividados e com total desequilíbrio das suas economias, tanto no âmbito interno quanto externo. Nesta percepção, como já afirmado anteriormente, os problemas econômicos mundiais foram vinculados à crise fiscal do Estado, que deveria passar por uma redução. Ao mesmo tempo, ocorria também a liberalização dos mercados, atribuindo a este a responsabilidade para encontrar saídas para a crise instada.

Em países da América Latina como Chile, Argentina, México e Brasil, por volta de meados dos anos 1980, já era percebida a adoção de medidas consoantes com a tônica da acumulação flexível. Nestes países, o Estado, responsável pela crise econômica, deveria assumir as funções mínimas e a nova concepção liberal ganhou força, transformando radicalmente o modelo político até então em vigor. Várias foram as consequências disso. Para Santos e outros (2004, p. 5), no Brasil, uma das piores foi o crescimento inflacionário,

fruto da incapacidade de o governo encontrar uma saída rápida e eficiente, capaz de reduzir o impacto negativo da fuga de capitais e da elevação da

taxa de juros – e na instabilidade das estruturas econômicas – expressa na subida da inflação e na queda nos níveis de investimento e emprego.

Com a grave crise inflacionária o esgotamento do padrão de financiamento do Estado brasileiro estava anunciado. De modo geral, a situação caótica das economias latinas não deixava dúvidas de que seria anunciado um ajuste radical com adoção de um novo modelo econômico e um novo padrão de financiamento que pudesse refletir a completa integração periférica à lógica capitalista central. A orientação hegemônica anteriormente citada é baseada na doutrina neoliberal que serviu de fundamento da reforma que se seguiu mais tarde, nos anos 1990.

No final dos anos 1980 foi aprovado o Consenso de Washington, pelo qual as recomendações de caráter neoliberal foram feitas aos países da periferia capitalista tendo o Brasil, mais tarde, aderido plenamente às novas regras. É importante frisar, conforme afirmado por Maciel (2008), a ingerência de organismos estruturais sobre as economias periféricas como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial, o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), o Banco Interamericano para o Desenvolvimento (BID) e a Organização Mundial do Comércio (OMC) são os portadores dos acordos internacionais através dos quais os países periféricos se subordinaram ao receituário neoliberal. As áreas abrangidas pelo Consenso de Washington são citadas com base em Malaguti, Carcanholo e Carcanholo (2000, p. 25): “disciplina fiscal, priorização dos gastos públicos, reforma tributária, liberalização financeira, regime cambial, liberalização comercial, investimento direto estrangeiro, privatização, desregulação e propriedade intelectual.”

Ao Estado coube a reordenação do seu papel no sentido de assumir a função de manter o equilíbrio fiscal, via redução de gastos, como meio de combater a inflação e resolver os problemas do desequilíbrio externo. O discurso adotado para definir o papel do Estado, no contexto da implantação das práticas neoliberais, é de quanto menos interventor, melhor. É o momento do mercado; e o Estado atua agora como coadjuvante do projeto de desenvolvimento capitalista e passa a focar a política de ajuste e superávit como meio de assegurar a lucratividade do capital. Mas isso não implica na dissociação do Estado da economia, das relações políticas, sociais e culturais. Esta dissociação, conquanto fortemente presente no discurso, não se efetiva expressamente na prática porque, conforme já citado por Hirsch (2010), o funcionamento do Estado é orientado pelas necessidades de realinhamento do capital.

Em meados dos anos 1990 o governo brasileiro, justificando a perda de posição do país no rol de Investimento Direto Internacional (IED), em função da instabilidade da política econômica interna, adota como concepção de desenvolvimento – aliado ao Plano Real já em andamento e com o enfraquecimento da participação popular – a adoção radical dos ajustes neoliberais. A isso se segue uma série de ações que, de certa forma, já vinham sendo efetivadas ao longo dos anos 1990: (i) reforma administrativa com ênfase na redução dos gastos com pessoal e reforma gerencial da administração pública brasileira; (ii) reestruturação estatal; (iii) aprofundamento do processo de desestatização com a privatização de várias empresas públicas; (iv) acirramento da política de ajuste fiscal.

Gonçalves (1999) chama a atenção para o fato de que ao longo dos anos 1990 as restrições ao IED na economia brasileira foram sendo paulatinamente reduzidas e isso ocorreu em função da forte regulação adotada. Desde o começo dos anos 1990 alterações básicas na legislação eram voltadas para a criação de ambiente favorável para a saída do capital estrangeiro do país. A lei de abertura do mercado brasileiro de informática, em 1994, e a revisão constitucional de 1995 foram outros elementos favoráveis à entrada do capital estrangeiro no país. A própria desregulamentação financeira ocorrida ao longo da década de 1990 representou uma forma de regulação por parte do Estado brasileiro, de modo a viabilizar a entrada e saída de recursos estrangeiros no país.

A contraposição ao mar de otimismo governamental observado nos países da América Latina e, sobretudo, no Brasil ao longo da década de 1990, é encontrada em Fiori (2001) para quem as tendências da economia mundial continuam a ser de declínio, desde o fim do Sistema de Bretton Woods. Para o autor, a estratégia neoliberal adotada no Brasil não o transformou em um país independente do capital externo, tampouco, com autonomia suficiente para manter a sua estabilização econômica. Com isso, enquanto for mantida esta estratégia de política econômica, repetirá constantes ajustes cambiais e fiscais de natureza recessiva. A questão central, para Fiori (2001) são os efeitos cumulativos das crises e dos ajustes que se tornam cada vez mais perversos e sobre os quais as políticas defensivas têm cada vez menos alcance. Chama a atenção, ainda, para o fato de que foi criada no país duas imagens: aquela do discurso governamental, em que a situação do país é favorável ao crescimento econômico e a real, encontrada na realidade de milhares de brasileiros sem emprego, sem ganhos salariais dignos, sem acesso aos direitos básicos necessários para ter uma vida digna.

Ainda sobre a visão crítica da política neoliberal adotada no país, Silva (2002) faz uma constatação em relação ao mundo do trabalho. Para a autora, a reestruturação produtiva



capitalista traz, em consequência, a desestruturação social e do trabalho. Há a redução das políticas sociais por um lado, e, por outro, o acirramento da concorrência em todos os sentidos: entre empresas, instituições, pessoas. Assim, entretanto seja dito que há empregos e que para obtê-los é preciso que as pessoas estejam cada vez mais qualificadas, na verdade, na economia automatizada as oportunidades são cada vez mais desiguais. Em contrapartida, a exploração e a busca pela mais-valia através da redução de custos só aumenta, aprofundando o fosso da falta de oportunidades reais de trabalho para as pessoas.

O que se conclui a partir das evidências teóricas apresentadas é que a crise dos anos 1970 foi, sem dúvida, determinante no processo de desenvolvimento dos países periféricos. Com isso, os países da América Latina, com pouca autonomia política, com baixa capacidade de regulação independente da lógica do capital, sem nenhuma autonomia econômica, subordinaram-se aos critérios que compunham as estratégias da retomada da valorização do capital e do aumento da sua lucratividade, que foram espalhadas mundo afora.

No contexto da flexibilização econômica, os países latino-americanos, como muitos outros da periferia capitalista, entraram em um ciclo descendente reconhecido na literatura como a década perdida em função de terem aprofundado os problemas sociais, a dívida interna e externa, o solapamento da classe trabalhadora e de não terem conseguido o crescimento econômico imaginado. Assim, mergulharam num processo contínuo de desequilíbrio estrutural, contido com adoção das práticas econômicas neoliberais que, se por um lado foi capaz de estabilizar a economia brasileira nos anos 1990, por outro, não resolveu os problemas sociais advindos de anos de baixo (ou inexistente) crescimento econômico e de irrelevantes investimentos em políticas sociais. Um aspecto importante a destacar é o papel preponderante dos organismos internacionais nos países periféricos e como ditam as regras a serem seguidas em vários campos de atuação governamental, como a educação. Aliado a isso, tem o papel do Estado que atua de forma consentida, de modo a acatar e viabilizar as orientações emanadas pelos organismos de representação do poder hegemônico.

No cenário histórico composto para tratar da América Latina e do Brasil no contexto da reestruturação capitalista a partir dos anos 1970 e, particularmente, no contexto do neoliberalismo, são inseridas a educação e a Universidade Pública com o intuito de constatar que durante este período histórico estiveram atreladas aos projetos e políticas governamentais como elementos da proposta de desenvolvimento econômico hegemônico, de maneira a legitimá-los. Neste sentido, foi modificada não somente a estrutura, mas também a concepção política, em termos de acesso, à educação. Conforme pode ser percebido através dos estudos

de Lima (2005); Chauí (2001); Silva (2002), o padrão mundial de desenvolvimento econômico que entrou em vigor a partir da reestruturação capitalista forjou a educação massificadora mais tarde adotada na América Latina e, particularmente, no Brasil, promovendo a ampliação das vagas no nível superior, mas com a limitada inclusão das camadas mais pobres da população que pela menor acumulação de capital econômico, social e cultural, tiveram menores chances de acesso e permanência na Universidade Pública. A massificação da educação superior sem promover o acesso a ela por parte das camadas menos favorecidas da população, provocou o que Paula e Lamarra (2011) denominam como inclusão excludente porque massifica e não democratiza, uma vez que apesar de estar mais acessível a uma parcela maior da população, não inclui os requisitos necessários para a permanência do aluno de baixa renda na Universidade, para que a educação ganhe em qualidade, dentre outros aspectos.

Nos estudos de Silva (2002) há constatações sobre o papel da educação profissional no Brasil nos anos 1990, resultante do padrão educacional estabelecido mundialmente nos anos anteriores, em termos mundiais. A autora afirma que a regulamentação feita pelo governo brasileiro reforçou o vínculo desta modalidade de educação com a tecnologia e o trabalho. Deste modo, os termos empregados para definir este tipo de formação nos níveis básico, técnico, tecnológico e especialista foram: empregabilidade, flexibilidade e adaptabilidade. Além disso, foi recorrente o discurso em defesa da qualificação profissional como requisito necessário à inserção do trabalhador no mundo do trabalho, sem, no entanto, considerar a real condição do desemprego no país. Foi consolidada a política de *formação profissional flexível*, caracterizada pela flexibilização dos conteúdos e pela demanda existente de formação específica, considerando, neste momento, ao contrário do que ocorreu em anos anteriores, a necessidade de formação existente em cada região do país.

Outro ponto a ser destacado é o fato observado por Silva (2002) quanto ao *consentimento* dos governos latinos em relação à imposição das regras pelos organismos internacionais, sobretudo, pelo Banco Mundial. No caso brasileiro, a autora afirma que não houve posicionamento crítico por parte dos gestores públicos neste sentido. Ao contrário, o Ministério da Educação, sem um projeto educacional definido, sujeitou-se às imposições externas comprometendo a qualidade da estrutura da educação nacional. Este consentimento implicou, como afirmado por Silva (2002, p. 34), no esfacelamento do etno cultural e dos princípios; promovendo o esvaziamento da “identidade e a domesticação da inteligência de

sua população, cuja materialidade se expressa em não ultrapassar os limites preconizados para a produção do conhecimento científico e tecnológico no Brasil e na América Latina.”

A conclusão que se tem após as evidências teóricas apresentadas, é que o modo de acumulação capitalista carrega em sua própria constituição a tendência de passar por crises. A retomada histórica do fordismo, em que ficou evidente o seu complexo funcionamento, demonstrou a crise capitalista em determinado momento da história mundial e as estratégias utilizadas para superá-la.

A financeirização, conjugada com a mobilidade tecnológica do capital e com a regulação constituída, seja na forma de leis ou de modo de vida social, promoveu mudanças profundas na sociedade, como o solapamento das relações trabalhistas, o enaltecimento da sociedade do consumo, alteração da configuração espacial e temporal, do funcionamento do Estado e da regulamentação nacional. O conhecimento, neste contexto, aparece apropriado pelo capital servindo a sua expansão e reprodução. Neste sentido, ficam compreendidos os fundamentos da subordinação a qual está submetida à educação e à Universidade Pública e, também, ficam estabelecidos os fundamentos conceituais que permitem a compreensão do vínculo Universidade Pública/capital enquanto um movimento dinâmico, complexo, composto por diversas variáveis.

Tendo os fundamentos políticos e econômicos que pautaram o funcionamento do capitalismo até o final da década de 1990, é momento de prosseguir na leitura e análise dos fatos históricos, focando particularmente a realidade brasileira e o governo Lula da Silva/PT, de onde emergirá o Reuni. Esta é a temática a ser discutida no próximo capítulo.

### 3 O DESENHO POLÍTICO-ECONÔMICO DO GOVERNO LULA DA SILVA/PT

Cada século trazia a sua porção de sombra e de luz, de apatia e de combate, de verdade e de erro, e o seu cortejo de sistemas, de ideias novas, de novas ilusões; [...] Meu olhar, enfiado e distraído, viu enfim chegar o século presente, e atrás dele os futuros. Aquele vinha ágil, destro, vibrante, cheio de si, um pouco difuso, audaz, sabedor, mas ao cabo tão miserável como os primeiros [...]

Machado de Assis

Cada época se caracteriza por um conjunto de acontecimentos históricos que desenha a realidade, define os seus protagonistas e influencia o funcionamento de uma sociedade. Desta constatação advém a opção por realizar a análise do desenho político-econômico assumido no país a partir dos anos 1990 e que também pautou o governo do PT, particularmente no governo de Lula da Silva/PT. A intenção é analisar concepções que ajudam a compreender a inserção político-econômica brasileira no projeto de desenvolvimento capitalista e que conformam o cenário nacional em que surgiu o Programa Reuni. Deste modo, o objetivo deste capítulo é analisar a configuração político-econômica do governo de Lula da Silva/PT, no contexto da lógica capitalista mundial e financeirizada, de modo a qualificar a ocorrência da expansão do acesso à Universidade Pública. As questões norteadoras deste capítulo são: em que consiste o projeto político do governo do PT? O seu projeto político proposto rompe com o modelo vigente?

É sabido que no decorrer dos últimos anos do século XX os países classificados na periferia capitalista – identificados como subdesenvolvidos, aqueles sem autonomia produtiva e econômica – na tentativa de alcançarem patamares de crescimento econômico satisfatórios, se sujeitaram aos padrões e à lógica de acumulação ditadas pelos países do centro. Em mais uma tentativa de superar o subdesenvolvimento e ainda como sujeitos passivos da avalanche de acontecimentos na ordem econômica mundial, estes países implementaram, com especificidades regionais, mudanças nos setores produtivo, financeiro, social e tecnológico. Mudanças que os conduziram à adesão ao projeto capitalista hegemônico; que se transveste como oportunidade de inserção na modernidade e obtenção de vantagens competitivas no mundo da economia globalizada, mas que se materializou mesmo em políticas de

precarização dos já poucos direitos sociais e trabalhistas, baixo crescimento econômico, desemprego, dentre outras mazelas.

No caso brasileiro, muitos foram os cenários estabelecidos até os anos 1990 e a tônica da superação do atraso em relação aos países centrais justificou a construção de projetos nacionais de desenvolvimento cuja tônica era suplantar a condição de país subdesenvolvido. Ao longo da história brasileira o modelo de desenvolvimento implementado caracterizou-se pela dependência dos países centrais. No início dos anos 1990, já sob a influência do neoliberalismo, além de ajustes fiscais, a aposta do governo local para promover o crescimento econômico foi no aumento da eficiência do processo produtivo nacional e na comercialização de bens e serviços por intermédio da modernização industrial.

Em meados dos anos 1990 quando o país passou a ter como presidente o FHC as reformas estruturais, consideradas importantes para favorecer a influência dos mecanismos de mercado nas decisões de aplicação de recursos, foram aprofundadas. Com o discurso político em defesa dos preceitos neoliberais e a aprovação de leis, a abertura ao capital estrangeiro foi radicalizada no país, sobretudo, com o argumento da ineficiência estatal e da necessidade de investimentos externos na economia nacional. Algumas diretrizes, dentre outras, foram adotadas para tornar o país mais competitivo: (i) liberalização do comércio exterior; (ii) privatização de empresas estatais; (iii) desregulamentação financeira, (iv) criação de ambiente macroeconômico estável; (v) reforma do Estado para modelo gerencial. Com FHC prevaleceu a visão de desenvolvimento na qual a abertura comercial, a liberdade ao investimento direto estrangeiro e a privatização eram os pilares da estabilidade interna e do crescimento econômico.

O governo FHC teve a combinação de dois elementos importantes para constituir o que se pode denominar de caminho pavimentado que viabilizou o acesso do capital financeiro ao mercado nacional: tempo e apoio popular. Os aportes financeiros provenientes de fundos de investimentos constituídos para explorar novos nichos de mercado surgidos cresceram significativamente, a exemplo do setor educacional. No começo dos anos 2000, no campo da educação, por exemplo, houve uma explosão de instituições de ensino superior (IES) privadas. Para exemplificar, cita-se o fato de que grandes investidores adquiriram as maiores instituições educacionais privadas da Bahia, transformando este setor em todos os sentidos, começando pela estrutura física das IES (muitas ganharam *design* moderno, semelhante com o de um *shopping center*, com praça de alimentação e oferta de serviços variados), passando pelo ensino (massificado, com uso desmedido e inadequado de tecnologias ofertando ensino a

distância) até o formato da gestão (por resultados, com distribuição de lucros e controle rigoroso dos custos e despesas, sempre em busca da melhor relação custo/benefício).

O capital financeiro busca manter a sua hegemonia através de várias medidas. Com isso, a financeirização explicitou a busca por alta liquidez, obtenção de lucros em curto prazo, basicamente a partir da especulação financeira, o que é uma forma diferente de acumular, uma vez que não prevê investimentos duradouros no setor produtivo. Até então, por esta via, o vislumbrado e prometido crescimento econômico, em bases sólidas, regular e contínuo, não tinha sido alcançado. A financeirização justificou a manipulação de normas do sistema financeiro como ferramenta gerencial. Com isso, práticas ilegais de gestão têm sido identificadas mundo afora, algumas delas gerando crises financeiras locais sendo necessária a intervenção governamental, seja para acomodar problemas advindos de tais práticas ou para evitar quebras de economias e a propagação, pelo mundo, de um possível efeito dominó.

Enquanto se houve falar em derrames de altíssimas cifras para “salvar” a financeirização, que também se traduz na crise estrutural do sistema capitalista<sup>29</sup>, por outro lado, o que se observa no Brasil é uma insatisfação crescente por parte da população em face do crescimento galopante de problemas sociais como a violência urbana, a precariedade dos serviços de saúde, educação, transporte, além da continuidade de problemas ainda mais graves como a parcela significativa de brasileiros que continuam vivendo em condições de extrema miséria. Esta insatisfação não chega a ecoar pelo tecido social em forma de organização política, demonstrando a forte apatia que cala as representações populares. É nítido o apoio popular existente no país ao governo petista, mesmo que estatísticas oficiais evidenciem que as condições de vida não estejam satisfatórias para a grande maioria da população.

Em 2003 Lula da Silva/PT assume a presidência do país e, ao contrário do que muitos esperavam (e até temiam), seu posicionamento não foi outro, senão o de firmar compromisso aberto com a manutenção da política econômica em vigor. Apesar de dizer que herdou de FHC a política macroeconômica a ser devidamente administrada e que não poderia fugir do lugar comum logo no início do seu primeiro mandato, durante os oito anos em que governou a nação, Lula da Silva/PT não fugiu ao comprometimento com o projeto capitalista, não obstante isso tenha ocorrido de maneira ainda a ser totalmente decifrada, mas pode-se dizer que o referido governo se deu através de uma unidade orgânica composta, por um lado, pelo

---

<sup>29</sup> Em 2008 houve, nos Estados Unidos, a crise da General Motors (GM), fabricante de veículos automotores e um dos grandes símbolos do poderio industrial americano. O governo americano injetou aproximadamente 50 bilhões para salvar a empresa. Para alguns analistas esta é indicativo de mais do que um simples desequilíbrio financeiro. Trata-se da crise estrutural de época do capitalismo moderno. A quebra da GM refletia a profunda recessão mundial.

apoio da burguesia nacional e, por outro, pelo arrefecimento dos movimentos populares. Paradoxalmente, do ponto de vista do modelo de Estado vigente não houve rompimento, conquanto tenha ocorrido maior aproximação com a realidade social com o intuito de atender demandas cingidas pelo projeto político anterior. De toda forma, o líder trabalhista que foi eleito sob a expectativa de promover significativas mudanças de ordem estrutural, sobretudo nas áreas social e econômica, primou pelo atendimento das exigências do capital.

Chama a atenção o fato de que nos últimos anos parece ter havido um alinhamento rumo à ordem no comportamento dos grupos sociais do país definidos como progressistas, de modo a ajustá-los a este tempo em que não se evidenciam as diferenças entre posição e oposição; direita e esquerda; trabalhadores e patrões. Uma vez devidamente inseridos na estrutura administrativa estatal, os líderes das classes populares pareceram mais dispostos a conformar o apoio ao governo do que resgatar a luta de classe. Outro aspecto importante a ser ressaltado é que a sujeição brasileira às exigências internacionais não se restringe ao imperativo da ordem mundial. Ela é proveniente de arranjos políticos e econômicos de dominação externa, mas também, se faz através de alianças das elites econômicas nacionais com o grande capital, interessadas em defender a valorização exacerbada da sua riqueza. O governo Lula da Silva/PT aparece, assim, afinado com a capacidade do projeto burguês de sociedade de apresentar os velhos fundamentos neoliberais transvestido do novo; adotando a política macroeconômica hegemônica ao passo que criou políticas compensatórias de modo a aprofundar o consentimento social.

A análise do alinhamento político do governo Lula da Silva/PT com as proposições hegemônicas para a periferia capitalista é a discussão central desta seção, feita com base nos conceitos de desenvolvimento dependente e hegemônias às avessas. Estes conceitos subsidiam a compreensão do papel da educação e da Universidade Pública nos anos 2000 e da natureza do Reuni, programa surgido no contexto da reforma do ensino superior. Constatar preceitos econômicos hegemônicos que definem o *modus operandi* do governo de Lula da Silva/PT implica em situar o Reuni como produto de um projeto econômico-político mais amplo, localizado dentro de uma estrutura de poder que continua tendo da educação uma visão reducionista, apenas como estratégia de dominação, como instância de legitimação das práticas hegemônicas, particularmente daquelas que estão em vigor desde a reestruturação capitalista.

Considerando a complexidade de que é feita a leitura e análise dos pressupostos políticos e econômicos do governo Lula da Silva/PT, é de suma importância contar com a

interlocução de autores que estudam os dilemas e a continuidade da condição de dependência do Brasil em relação ao capital internacional. É também importante dialogar com aqueles que têm feito estudos críticos a respeito da conformação existente no governo Lula da Silva/PT composta por elementos como: despolitização, políticas assistenciais, continuísmo da política econômica neoliberal e arrefecimento da luta política dos trabalhadores. Conformação esta discutida a partir do conceito de hegemonia às avessas.

O pressuposto que o estudo feito neste capítulo deseja sustentar é o de que o modelo de inserção dos países periféricos no modelo de desenvolvimento capitalista (dependente) é mantido ao longo do governo Lula da Silva/PT porque a opção política dos governantes brasileiros a partir dos anos 1990 segue uma linha de continuidade, uma vez que os fundamentos neoliberais vêm sendo mantidos na política econômica nacional, apesar de terem adquirido diferentes e específicos contornos em cada época e, talvez, mais específicos ainda, na era Lula da Silva/PT. O que se pretende elucidar é que mesmo com a sua chegada ao poder como representante da classe trabalhadora, Lula da Silva/PT manteve em voga o padrão *do novo discurso* recheado com *velhos conteúdos*, o que resultou na hegemonia às avessas.

No conjunto de reformas estruturais feitas no país durante o governo Lula da Silva/PT, foi contemplado o ensino superior. Neste âmbito também se fez presente o novo discurso que se materializou através de vários programas, entre eles o Reuni, promessa de reestruturação física e orgânica da Universidade Pública. Entretanto, estando a educação superior contida no projeto econômico-político hegemônico, as perspectivas não são animadoras e parecem acenar para a constatação de que o Reuni é a expressão do velho padrão de compromisso com o capital e não com a educação superior, tampouco, com a Universidade Pública.

### 3.1 AS ESTRATÉGICAS POLÍTICO-ECONÔMICAS DE LULA DA SILVA/PT

A compreensão do governo Lula da Silva/PT se faz a partir de formulações teóricas que tentam dar conta da realidade nacional em termos dos seus modos de busca pela transformação social. Para tanto, são discutidas ideias a respeito do significado de desenvolvimento econômico para os países da periferia capitalista focando, em específico, o Brasil. O que se pretende analisar nesta discussão é o modo como o Brasil, como um país periférico, é inserido no modo de produção capitalista como um país cujo modelo de



desenvolvimento é dependente e de que forma esta inserção determina a dinâmica do capitalismo no país durante o governo Lula da Silva/PT.

No Brasil não houve, embora as suas especificidades e o governo de Lula da Silva/PT, a formulação de uma política de desenvolvimento nacional de modo a estabelecer um projeto de nação a ser alcançado no longo prazo, com o desenvolvimento estrutural de várias áreas essenciais como a econômica, a social e a política. Ao contrário disso, a história brasileira demonstra a situação da dependência econômica nacional em relação aos países centrais. Consoante a isso, são pautadas as escolhas governamentais com o claro domínio das frações da burguesia local sobre a sociedade. Uma das formulações teóricas a respeito de como o capitalismo se desenvolveu na América Latina, focando em especial o caso do Brasil, é construída por Oliveira (2003). Em seus estudos, o autor trata da questão do desenvolvimento dos países periféricos, ressaltando a ausência, apesar dos diversos estudos realizados sobre a temática, de uma teoria do subdesenvolvimento que contemple as especificidades encontradas na realidade brasileira.

Oliveira (2003) constrói os seus argumentos críticos a partir de dois pontos: (i) a inclusão da política na articulação das formas econômicas subdesenvolvidas; (ii) a constatação de que a política não é externa aos movimentos de classe, perspectiva encontrada no pensamento de Marx. Enquanto a preocupação em explicar o modelo de desenvolvimento se concentrava em aspectos externos, particularmente nas relações hierarquizadas entre as nações centrais e a periferia, ou seja, em mostrar o que falta nos países periféricos em relação ao que possuem os desenvolvidos, deixou-se de construir uma teoria do subdesenvolvimento cujo foco deveria ser os aspectos internos e as estruturas de dominação que configuram a acumulação capitalista nos países da periferia do sistema. Para Oliveira (2003, p. 33) o debate em torno do desenvolvimento<sup>30</sup> centrou-se nas “relações externas, e o problema transformou-se, assim, em uma oposição entre nações, passando despercebido o fato de que, antes de oposição entre nações, o desenvolvimento ou o crescimento é um problema que diz respeito à oposição entre classes sociais internas.”

---

<sup>30</sup> Oliveira (2010) faz alusão à argumentação utilizada por estudiosos cepalinos, particularmente, à Celso Furtado, que foi diretor da divisão de desenvolvimento da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina) durante aproximadamente oito anos e produziu, enquanto estudioso, várias obras em que discutia criticamente sobre o modelo de desenvolvimento adotado pelo Brasil. A teoria estruturalista da CEPAL tratava o subdesenvolvimento como uma etapa do desenvolvimento que seria, conforme afirmado por Lima (2005, p. 182) “superada a partir da intensificação do processo de industrialização dos países latino-americanos. Um processo estimulado e planejado pelo Estado, que ampliaria a competitividade empresarial nos marcos da soberania nacional.”

O subdesenvolvimento, que é a tradução histórico-material do desenvolvimento capitalista na periferia, para Oliveira (2003, p. 127),

deve ser definido como “singularidade e não elo da cadeia de desenvolvimento. E, pela ‘consciência’; o subdesenvolvimento não era, exatamente, um evolução truncada, mas uma produção da dependência pela conjunção de lugar na divisão internacional do trabalho capitalista e articulação dos interesses internos.

O contexto no qual o debate em torno do subdesenvolvimento é travado historicamente pós anos 1930. Oliveira (2003) discute, por exemplo, a agricultura de subsistência para a acumulação interna do capital no país. Contrariando as teses que tratava deste tipo de agricultura como algo atrasado, que impedia o desenvolvimento econômico do país, sustenta que, ao contrário, financiava tanto a agricultura moderna, quanto a industrialização porque contribuía para a redução do custo da força de trabalho urbana ao mesmo tempo em que produzia excedente que financiava a acumulação urbana. Para Oliveira (2013, p. 130): “esse conjunto de imbricações entre agricultura de subsistência, sistema bancário, financiamento da acumulação industrial e barateamento da reprodução da força de trabalho nas cidades constituía o fulcro do processo de expansão capitalista [...]”. O atraso econômico brasileiro se revelava, em verdade, como uma forma particular de expansão do capital.

O subdesenvolvimento, deste modo, é a “forma da exceção permanente do sistema capitalista na sua periferia.” (OLIVEIRA, 2003, p. 131). Esta forma de exceção se materializa nos países subdesenvolvidos através das alternativas encontradas pelas camadas populares, que buscam obter alguma condição de vida mesmo em meio à voraz exploração capitalista. Um dos meios utilizados para esta sobrevivência é a procura, por parte dos menos favorecidos, por moradia nos grandes centros urbanos. O meio encontrado para obter um lugar onde morar é o exemplo da condição de exceção, uma vez que a alternativa para isso é a construção, quase sempre por mutirões solidários, de barracos em comunidades distantes e com pouco, ou nenhuma, infraestrutura. A forma de exceção se institui porque ao invés de uma cidade planejada e habitações adequadas para os indivíduos, tem-se a expansão de comunidades empobrecidas, constituídas por barracos. A autoconstrução se torna exceção da cidade, assim como o trabalho informal é exceção da mercadoria e a imposição estatal é exceção da acumulação capitalista. As contradições internas gestadas no seio do subdesenvolvimento deveriam conduzir a sua própria superação, ou seja, a exceção deveria produzir o elemento que conduzisse o país ao desenvolvimento.

No caso do Brasil, para Oliveira (2003) isso não foi possível porque faltou a aliança entre os menos favorecidos com a burguesia nacional. E, já nos anos 1960, no plano global, indícios apontavam para a superação do fordismo com elementos constituintes desta condição como, por exemplo, a perda de direitos adquiridos por parte da classe trabalhadora, a busca pela desregulação dos mercados e a investida contra o avanço do ideário socialista alavancado, sobretudo, pela então União Soviética. Elementos estes que contribuíram para que na América Latina<sup>31</sup> fossem instituídas ditaduras que levariam os países ao endividamento externo como via de acesso ao desenvolvimento econômico.

Deste modo, a burguesia se distanciou ainda mais da possibilidade de aliança com os menos favorecidos, criando uma proteção aos seus interesses via coerção estatal. Para Oliveira (2006) isso demonstrava a subordinação absoluta da acumulação interna de capital ao movimento internacional do capital e a adoção no país das recomendações externas, dizimando as chances de obtenção do desenvolvimento a partir de um projeto nacional, democrático, proveniente das próprias contradições internas. Essa forma de inserção econômica se constituiu no embrião do que, anos mais tarde, vai aparecer na literatura como inserção periférica em uma economia globalizada e financeirizada.

Analisando o cenário brasileiro já nos anos 2000, Oliveira (2003), descreve o padrão de desenvolvimento econômico brasileiro, algo não muito diferente do que já havia observado alguns anos atrás: desigual, complexo, contraditório, constituído de avanços às avessas, como a importação do ideário econômico internacional, ao invés da construção de um modelo de desenvolvimento voltado para a distribuição de renda como motor propulsor do crescimento interno. Deste modo, descreve o país com as seguintes características: no lugar da agricultura de subsistência, tem-se o *agrobusiness*; da alta urbanização a uma industrialização precária.

O Brasil é um país cuja economia é dependente do capital externo, sem autonomia científica e tecnológica. Todavia tenha um parque industrial que em certo momento da

---

<sup>31</sup> Paula (2005) informa que na América latina foram diversas as tentativas de superação do atraso econômico, de superação do capitalismo dependente. Na década de 1960 foi observado, na América Latina, um conjunto de movimentos, reformistas e revolucionários, que buscavam a superação do subdesenvolvimento. Para reprimir estes movimentos, foram desencadeados golpes militares em vários países latinos, a exemplo do Chile, Bolívia, Guatemala, Brasil, Argentina, Nicarágua, dentre outros. Os regimes militares foram, na verdade, a manifestação de um processo maior, da hegemonia imperialista, que intentava aplacar, ferozmente, qualquer tentativa de superação do desenvolvimento dos países periféricos. Nogueira (2011) afirma que em 1960 o setor agrário brasileiro respondia por 25% da constituição do Produto Interno Bruto (PIB). Duas décadas mais tarde este índice caiu para 15%. Nos dois períodos, respectivamente, a indústria respondia por 22% e foi para 24% do PIB. Estes índices demonstram as mudanças promovidas pela inserção dependente do país na economia mundial nos anos 1960, tempos da ditadura militar.

história pôde ser equiparado ao de países desenvolvidos, mantém a mesma situação subordinada produtiva de outrora. As palavras de ordem no mundo do trabalho são: terceirização, precarização, flexibilização, ocupação (em substituição ao emprego) e desemprego. Em resumo, não há independência produtiva e resta ao país a condição de produtor de cópias daquilo que Oliveira (2003) denomina como descartável, como uma forma de indicar que a matriz produtiva, o conhecimento científico, as patentes, estes pertencem aos países centrais. É crescente a dependência financeira externa para investimentos na produção de bens de consumo que não asseguram a independência produtiva do país, mas se tornam obsoletos com muita rapidez e necessitam de atualização recorrente, o que alimenta o ciclo de nova necessidade de investimentos, de novas corridas ao capital externo, sem que se obtenha, no entanto, a independência da economia nacional.

No Brasil analisado por Oliveira (2003), a classe trabalhadora também tem a sua especificidade. O movimento de fortalecimento dos sindicatos dos anos 1970 pareceu paralisar-se nos anos 1980 e a partir de então, a organização dos trabalhadores entrou em franco arrefecimento fazendo com que a representação de classe perdesse sua base social e poder político. Segundo Oliveira (2003) um dos fatores de solapamento da classe trabalhadora no país é o surgimento dos fundos previdenciários estatais<sup>32</sup>, que incorpora líderes sindicais

---

<sup>32</sup> Paulani e Pato (2005, p. 55) afirmam que “o sistema previdenciário brasileiro era marcado pelo regime de repartição simples (*pay as you go*), caracterizado pela solidariedade intergeracional e pela posição do Estado como seu principal ator.” O sistema de repartição simples implica em solidariedade por excelência, porque transfere a responsabilidade de custeio dos benefícios dos aposentados e pensionistas atuais aos segurados que ainda estão na ativa. Da mesma forma, as gerações futuras serão mantenedoras dos benefícios daqueles que estão contribuindo no presente, e assim sucessivamente. Este sistema foi considerado atrasado no começo dos anos 1990 porque onerava o Estado e, ao mesmo tempo, devido ao monopólio estatal da sua gestão, a sua exploração estava impedida por parte do setor privado. Já sob a influência dos preceitos neoliberais, começa no país, a preparação interna, por parte do Estado, para as diversas reformas que seriam efetivadas mais tarde, de maneira mais radical. A questão da previdência privada passará a constar da pauta nacional, sendo fortalecida no governo Lula da Silva/PT. Jardim (2008) elaborou tese de doutoramento em que discutiu o interesse dos sindicatos pelos Fundos de Previdência Privada no Brasil. Este fenômeno foi observado no cenário nacional de maneira mais intensa a partir de meados dos anos 1990. No governo Lula da Silva/PT, em 2003, o fundo de pensão sindical foi regulamentado. A gestão de Fundos de Previdência Privada que movimentam recursos vultosos, na ordem de até 16% do produto Interno bruto (PIB) brasileiro, desloca o campo de atuação dos sindicatos da tradicional luta pelos direitos trabalhistas para a inserção no mercado financeiro. Este fato anuncia a aproximação entre sindicatos e mercado financeiro, forças vistas, até então, como antagônicas e excludentes. Trata-se de uma nova variável no sindicalismo nacional, isto é, outra relação entre capital/trabalho uma vez que, historicamente, os sindicatos sempre agiram em defesa dos direitos trabalhistas. Jardim (2008, p. 2) observa que “extrapolando o tripé clássico da ação sindical – salário, condições de trabalho e redução da jornada de trabalho –, o movimento sindical (ou parte dele) busca unificar os sindicatos em torno da administração responsável de vultosas somas dos fundos de pensão, tendo a preocupação com a ‘moralização’ do capital, a desigualdade social e com investimentos éticos e de responsabilidade social.” Os dois maiores sindicatos do país, Central Única dos Trabalhadores (CUT) e Central Geral dos Trabalhadores (CGT) aderiram à criação deste tipo de plano de previdência. No discurso de legitimação do envolvimento dos sindicatos com Planos de Previdência Privada está presente o argumento de que os trabalhadores não podem ficar à margem da modernização capitalista. Neste sentido, é bom que façam parte do sistema, mas enquanto trabalhadores, sem serem destituídos da sua categoria de classe, buscando equiparação de forças com o capital via operação *por dentro* do sistema financeiro.

na sua estrutura burocrática, como gestores. Os referidos fundos passaram a operar no mercado financeiro<sup>33</sup>, buscando lucros cada vez maiores. Muitos sindicatos criaram seus próprios fundos de previdência complementar. Este fato, na opinião do autor, é bastante explicativo da formação que coloca representantes da social democracia e dos trabalhadores lado a lado, constituindo a conformação política que não se restringe ao pragmatismo da gestão, mas que, no plano ideológico, tornam semelhantes trabalhadores e burguesia.

Na lógica capitalista, o processo produtivo fica subordinado à financeirização e é determinado pelo capital internacional. O Estado se constitui em um elemento viabilizador do capital, além de assegurar a reprodução da força de trabalho que também interessa à hegemonia dominante. No contexto da financeirização, com as privatizações e a desregulamentação, a classe trabalhadora viu-se acuada com o desemprego, a crescente informalização do trabalho, a perda dos direitos dos servidores públicos, enfim, com o solapamento dos direitos e condições dos trabalhadores.

Para Oliveira (2010) o Partido dos Trabalhadores foi, assim, integrado ao sistema político brasileiro, aprofundando a hegemonia do capital internacional. Não obstante os ganhos obtidos por várias categorias dos trabalhadores, como o aumento real do salário mínimo no país, e a melhoria das condições de renda das camadas mais pobres da população (particularmente através da concessão de bolsas pelo governo), não houve resgate da organização dos trabalhadores, tampouco, mudança na condição econômica de modo significativo, que pudesse colocar a classe trabalhadora num lugar de igualdade de direitos sociais em relação à classe hegemônica dominante.

Assim, pode-se compreender que há a política de assegurar o consentimento social via ampliação de ganhos que, em verdade, não chegam a transformar a condição social da classe trabalhadora. Contudo existam opiniões que definem o governo Lula da Silva/PT como simples continuidade neoliberal por conta da manutenção da política econômica herdada de

---

<sup>33</sup> A reforma do sistema previdenciário feita no governo FHC mudou o sistema de aposentadoria brasileiro, elevando o prazo para a aquisição dos benefícios e impondo tetos para seu pagamento. Deste modo, a previdência privada passou a ser valorizada. Considerada como necessária para complementar os ganhos em tempos de aposentadoria, se tornou produto desejado pelos trabalhadores e sugerido pelos sindicatos como alternativa de ganhos futuros melhores. Ocorre que o novo regime previdenciário privado substituiu a repartição simples pela capitalização. O retorno futuro depende da capacidade de pagamento presente. Os gestores dos fundos privados gerenciavam os recursos de modo a assegurar a rentabilidade ao longo do tempo, mantendo, assim, o valor presente ajustado pelas taxas de atualização corrente. Conforme afirmado por Paulani e Pato (2005, p. 59) “esse regime busca maior liquidez, no menor período de tempo, e com menor risco possível, o que torna os títulos de renda fixa, particularmente os títulos da dívida pública, os ativos por excelência de seus portfólios.” É por isso que Oliveira (2006) critica a inserção dos sindicatos na gestão da previdência privada. Vê-se que se trata de empresas totalmente inseridas na lógica da financeirização. Os sindicalistas, assim, passaram a atuar em consonância e *por dentro* do sistema financeiro.

FHC e também pelo prosseguimento da desregulamentação com o acréscimo de direitos sociais como o programa Bolsa Família, não se trata, para Oliveira (2006), desta simplificação. Na opinião do autor, Lula da Silva/PT reforçou a dominação de classe e despoliticizou a luta quando radicalizou a subordinação total das decisões internas ao capital internacional, não restando nada da condição de mediadora que um dia existiu na classe política brasileira.

A política deixa de existir como nacionalidade e os partidos não fazem mais a política, mas brigam pelo poder de modo voraz. Sob a liderança carismática de Lula da Silva/PT, efetivou-se no país o que Oliveira (2006) descreve como dominação sem política. O que se viu no governo de Lula da Silva/PT foi a liberdade para a exploração capitalista, cada vez mais reforçada porque não há nenhuma discussão política, nenhum processo político que possa barrar a dominação internacional.

Oliveira (2010), aprofundando a sua leitura crítica sobre o funcionamento da conjuntura política e econômica nacional, explica as especificidades encontradas no funcionamento do governo Lula da Silva/PT abordando o fenômeno político no qual os segmentos e representantes da classe dominada, na condição de ocupantes do poder, realizam e implementam um projeto político das classes dominantes, o que se traduz como injustiça para com as camadas populares. Deste modo, introduziu o termo *hegemonia às avessas* com a intenção de explicar as especificidades encontradas no funcionamento do governo Lula da Silva/PT. Ressalta o autor que este período histórico brasileiro não tem ainda um ferramental teórico que o explica. Portanto, hegemonia às avessas não é ainda um conceito acabado, mas que dá conta, em certa medida, da realidade brasileira. E, ao mesmo tempo, acena no sentido de que existe a necessidade, para Oliveira (2010), de uma revolução teórica e epistemológica, necessária para explicar a realidade nacional adequadamente.

A eleição de Lula da Silva/PT por duas vezes consecutivas deu mostras da superação de uma espécie de *ranço* nacional: o preconceito de classe e a desigualdade social. Afinal de contas, um trabalhador foi alçado ao poder pelo voto direto. Este teria sido um avanço obtido via embate de forças contraditórias existentes no tecido social brasileiro. Entretanto, uma vez no poder, Lula da Silva/PT retirou o conteúdo político da questão da pobreza e da desigualdade, reduzindo-a a um problema administrativo. Ao mesmo tempo, esvaziou os movimentos de classe nomeando líderes sindicais para cargos de confiança dentro da burocracia governamental e fortaleceu a criação de grupos econômicos que exploram a previdência privada. Fez da presença mais forte do Estado o instrumento viabilizador e

cristalizador dos interesses das frações da burguesia nacional e do capital financeiro internacional e alimentou a população mais carente com políticas sociais focalizadas.

Ressalta Oliveira (2010) que a partir da chegada da “esquerda” ao poder, a oposição passou a ser a “direita” e, portanto, quaisquer críticas eram provenientes da classe hegemônica e, portanto, contra as camadas populares. Toda crítica era de direita porque intentava invalidar o projeto político dos trabalhadores que, finalmente, haviam alçado ao poder. Por outro lado, como sinalizado mais uma vez por Oliveira (2010), não foi um comportamento propriamente conservador o fato de representantes dos sindicatos serem alçados a condição de gestores de Fundos de Previdência Privada e estarem operando por dentro do sistema financeiro, como parceiros do grande capital. Neste sentido a justificativa foi outra: de que a classe popular precisava participar das negociações capitalistas porque poderiam, deste modo, proteger os interesses dos trabalhadores uma vez que seus representantes diretos estariam na gestão dos Planos de Previdência Privada. Este conjunto de fatos e processos observados no governo Lula da Silva/PT, que deram conformação ao poder político e econômico no Brasil, compõem a hegemonia às avessas.

Ressalta Oliveira (2010, p. 25-26), que hegemonia às avessas é o que traduz melhor o governo Lula da Silva/PT uma vez que este não pode ser definido como,

[...] patrimonialismo, pois o que os administradores dos fundos de pensões estatais gerem é capital-dinheiro. Não é o patriarcalismo brasileiro de *Casa-grande e senzala*, de Gilberto Freyre, porque não é nenhum patriarca que exerce o mando nem a economia é ‘doméstica’ [...]. Não é populismo, como sugere a crítica da direita e mesmo de alguns setores da esquerda, porque o populismo foi uma forma autoritária de dominação na transição da economia agrária para a urbano-industrial [...]. Nada disso está presente na nova dominação.

Para explicar o conceito de hegemonia às avessas, Oliveira (2010) ainda cita a interpretação gramsciana sobre hegemonia. Afirma que esta é constituída dos elementos força e consentimento. Este é resultante do conflito de classes no qual, a classe dominante, quando elabora a sua ideologia, forja, molda a classe dominada conforme a sua imagem e semelhança. Entretanto, no caso da hegemonia às avessas, elemento força é subtraído da equação que traduz a hegemonia e o consentimento sofre um revés conceitual: é proveniente da classe dominante. Em conclusão: o poder hegemônico (o capital e os capitalistas) é quem efetivamente termina por constituir, consentir a direção moral da sociedade aos dominados.

Enfim, a aparência de que efetivamente existe uma direção moral por parte dos dominados se torna elemento necessário ao novo cenário estabelecido, se constituindo uma peça importante à manutenção do *status quo* dominante. Não significa, absolutamente, que a

classe dominada esteja imbuída de força política capaz de promover mudanças estruturais na sociedade. Ao contrário disso, a correlação de forças permanece a mesma, assim como as contradições sociais. O ato de assumir a direção moral assume caráter estratégico das frações da burguesia que, no embate das forças antagônicas, consente o suposto ganho aos dominados. Ganho este traduzido em consentimento que servirá como uma espécie de aliança em torno da manutenção dos interesses majoritários. No caso brasileiro, Oliveira (2010, p. 27), explica que “estamos em face de uma nova dominação: os dominados realizam a ‘revolução moral’ que se transforma, e se deforma, em capitulação ante a exploração desenfreada.”

Oliveira (2010) afirma que a eleição do Lula da Silva/PT foi um avanço no sentido de que um trabalhador foi alçado ao poder pelo voto direto. Avanço este obtido via embate de forças contraditórias existentes no tecido social brasileiro. Mas o governo Lula da Silva/PT não representou os avanços esperados por se tratar de um líder político que representava os trabalhadores. Seria esta a oportunidade histórica de alterar certos aspectos do cenário nacional, como devolver ao Estado a sua capacidade política para mediar os interesses nacionais com o grande capital; a sua capacidade de fazer política econômica. Não se trata de esperar uma reforma estrutural radical por parte de Lula da Silva/PT, mas esperava-se dele reformas importantes, que permitissem o resgate de fundamentos e valores da economia e da política brasileira que pudessem acenar na direção da real redução da desigualdade social. Ao contrário disso, Oliveira e outros (2010) afirmam que Lula da Silva/PT aumentou a autonomia do capital e, ao mesmo tempo, retirou da classe trabalhadora e da política a possibilidade de redução das desigualdades sociais, bem como, de ampliar a participação democrática.

Com a “esquerda” no poder, a oposição passou a ser a “direita” e, portanto, quaisquer críticas eram provenientes da classe hegemônica e, portanto, contra as camadas populares. Toda crítica era de direita porque intentava invalidar o projeto político dos trabalhadores que, finalmente, haviam alçado ao poder. Por outro lado, como sinalizado mais uma vez por Oliveira (2010), não foi um comportamento propriamente conservador o fato de representantes dos sindicatos serem alçados a condição de gestores de Fundos de Previdência Privada e estarem operando por dentro do sistema financeiro, como parceiros do grande capital. Neste sentido a justificativa foi outra: de que a classe popular precisava participar das negociações capitalistas porque poderiam, deste modo, proteger os interesses dos trabalhadores.



### 3.2 A CONFORMAÇÃO POLÍTICA DO GOVERNO LULA DA SILVA/PT

São várias as interpretações da recente história governamental brasileira, particularmente do período em que o país esteve sob a liderança de Lula da Silva/PT (2003-2010). Interpretações estas prudentemente consideradas por alguns estudiosos como ainda em construção, haja vista o caráter recente dos efeitos de suas práticas principalmente no que tange à educação superior e à Universidade Pública. Nesta análise se pretende identificar o alinhamento político do governo Lula da Silva/PT com as proposições hegemônicas para a periferia capitalista, o que será feito com a ajuda de estudiosos que têm publicado suas observações e interpretações sobre a realidade brasileira com o objetivo de explicar a natureza e as nuances derivadas do denominado continuísmo político-econômico dominante que reafirmou no país o modelo capitalista dependente.

Em conformidade com o que já foi dito por Oliveira (2010) e de acordo com o que foi observado também por Paula (2005), não há a pretensão de justificar aqui o governo Lula da Silva/PT como um neoliberal, uma vez que porque tal afirmação reduziria o campo de análise que tenta explicar como um governo proveniente da classe trabalhadora, que manteve e fortaleceu os pilares da economia brasileira em consonância com o neoliberalismo; cumpriu os contratos e acordos estabelecidos com os organismos internacionais e, ao mesmo tempo, criou programas de transferência de renda, fortaleceu o papel do Estado regulador, adquiriu grande aprovação popular e soube manter sob a sua batuta os movimentos sindicatos e sociais; além de conseguir manter praticamente em silêncio a voz destes movimentos. Por considerar esta complexidade é que a análise da maneira que se deu o alinhamento do governo Lula da Silva/PT com o capital internacional certamente evidenciará elementos que ajudarão na construção do significado do Reuni enquanto programa que, no discurso oficial, dentre outros, tem como objetivo reestruturar o ensino superior e a Universidade Pública.

O fio condutor histórico da chegada de Lula da Silva/PT ao poder tem o seu início com a análise do surgimento do Partido dos Trabalhadores (PT). São duas histórias completamente imbricadas uma vez que Lula da Silva foi um dos fundadores do PT e já assumia o papel de líder político dos trabalhadores antes mesmo da constituição partidária. Deste modo, a análise dos elementos constituintes da natureza que o referido governo assumiu começa com a leitura dos rumos percorridos pelo partido até a chegada de Lula da Silva ao poder. Acredita-se que o

alinhamento de Lula da Silva/PT com o capital internacional teve início antes mesmo da sua eleição como presidente da República e é neste período histórico que se pretende buscar os primeiros elementos da análise proposta nesta seção.

O surgimento do PT no cenário nacional se deu numa conjuntura política internacional de fortes investimentos por parte dos países centrais na reestruturação capitalista, cuja marca era a redução dramática dos direitos sociais dos trabalhadores. A isso, acrescenta-se a crise vivida pelo socialismo real, aquele implantado na então União Soviética e em países do leste europeu. São elementos que, reunidos, deram origem à desestruturação dos movimentos sociais organizados, tanto no sentido pragmático, da sua organização estrutural em si; quanto no sentido orgânico, ou seja, do conteúdo destes movimentos.

No âmbito nacional, observava-se um movimento contrário ao observado internacionalmente: desde meados da década de 1970 os movimentos sociais vinham se reorganizando<sup>34</sup>. Na década de 1980 estava em pauta a redemocratização do país depois de uma triste ditadura militar, a construção de instrumentos políticos e a reorganização das representações de classe que tinham o objetivo de lutar pela transformação social do país via abertura democrática. Um dos movimentos mais fortes foi o dos trabalhadores, que se organizaram através do denominado novo sindicalismo<sup>35</sup>, cuja agremiação foi estabelecida em São Paulo e que teve como um dos seus maiores representantes Luis Inácio Lula da Silva. Neste mesmo contexto histórico, vários outros movimentos sociais emergiram, como as

---

<sup>34</sup> Nos estudos de Fagnani (2005, p. 105), está a afirmação de que, no Brasil, “partir de meados dos anos 70, o processo de reorganização política da sociedade civil foi intensificado. Dentre as diversas manifestações desse movimento destacam-se a retomada do movimento sindical [...] a emergência do movimento social, amparado por setores progressistas da Igreja Católica; a organização de novos partidos políticos de oposição; o revigoramento das associações comunitárias e das associações profissionais e de classe; a retomada da mobilização estudantil; e o crescente engajamento da Universidade na luta pela restauração do Estado Democrático de Direito.”

<sup>35</sup> O novo sindicalismo foi marcado pelo rompimento com o sindicalismo de vanguarda, que defendia as alianças entre líderes sindicais e o governo. No novo sindicalismo a autonomia do trabalhador na negociação com o patrão é relevante; o embate e a resistência são as principais estratégias usadas. Como é afirmado por Moisés (1982, p. 60) foi o próprio contexto capitalista pós 1964 que deu origem a “[...] um novo movimento sindical, bastante combativo e agressivo e cujas orientações estão relacionadas com, pelo menos, três questões essenciais: autonomia sindical frente ao Estado e independência diante dos partidos políticos; negociação direta com os patrões, sem intervenção do Estado nas conversações salariais; e mobilizações de base para permitir criar as condições para um sindicalismo de massas, apoiado na democracia interna.” Singer (2010, p. 15), informa que os sindicatos de trabalhadores que cresceram nos recessos da ditadura, representando em parte uma camada operária recente, advinda do “milagre” econômico, “propunham igualmente uma ruptura com o velho sindicalismo do período populista. Com o vigor típico dos gestos inaugurais, pregavam a liberdade sindical e a revogação da legislação que, segundo se dizia, inspirada no fascismo italiano, atrelava o movimento sindical ao Estado.”

(CEBs) Comunidades Eclesiais de Base da igreja católica<sup>36</sup>, os Movimentos Negros, de gênero, dentre outros. Diante desta realidade de intensa mobilização popular, Lacerda (2012, p. 4), afirma que houve uma reforma partidária no ano de 1979 restabelecendo a volta ao pluralismo partidário, mas, sob:

um espaço formal limitado e que era controlado pela Lei orgânica dos Partidos Políticos (LOPP)<sup>37</sup>. As novas regras impunham restrições severas à formação de partidos. O registro das legendas depende de suficientes evidências de organização no nível de estados e municípios, exigindo-se ainda que os partidos obtivessem pelo menos 5% da votação nacional e 3% em nove estados diferentes, a fim de se qualificarem para a representação no Congresso. Além disso, foi mantida a proibição de registro e partidos comunistas.

No começo de 1980 surgiram, ainda que com todo controle governamental, alguns partidos políticos e entre eles estava o PT<sup>38</sup>, constituído como um partido representante da classe operária cujo intento, além de organizar os trabalhadores, era levar esta categoria ao *status* de classe dirigente. A criação do PT colocava em cena a requalificação da política brasileira; conforme evidenciado por Lima (2005); Lacerda (2012) porque trazia em seu conteúdo a luta contra vícios antigos encontrados nos antigos partidos como corrupção, clientelismo, favorecimentos, nepotismo, pouca representação dos interesses populares, dentre outros. Além disso, na sua organização e funcionamento interno não contemplou as exigências da Lei orgânica dos Partidos Políticos (LOPP), indo de encontro ao governo militar; mantinha ligação próxima com as suas organizações de base; dava ênfase às lutas sociais; amealhou setores até então excluídos do sistema político brasileiro; propôs um novo modelo de organização da classe trabalhadora, diferente daquele defendido por partidos como o Partido Comunista Brasileiro; exigiu fidelidade partidária dos parlamentares eleitos pela sigla petista; não admitiu participar das eleições indiretas de 1985; decidiu não assinar a Constituição de 1988, conquanto a nova Carta Constitucional tivesse sido, na época, considerada progressista, com a inclusão de consideráveis avanços e ganhos sociais.

O PT incluiu em seu programa partidário a luta contra a exploração do homem pelo homem, a construção e defesa de uma sociedade socialista, mais justa e igualitária. Programa este considerado radical quando da fundação do partido. O radicalismo atribuído às ideias

---

<sup>36</sup> Os movimentos ligados à igreja católica se pautavam na Teologia da Libertação disseminada inicialmente no Brasil pela obra Jesus Cristo Libertador, do então frade franciscano Leonardo Boff, publicada em 1971.

<sup>37</sup> Lei Orgânica dos Partidos Políticos de 1971 - Lei 5682/71.

<sup>38</sup> Em 1980 foram criados os seguintes partidos: Partido Democrático Trabalhista (PDT); Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Partido Democrático Social (PDS), herdeiro da estrutura organizacional da Arena; Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), herdeiro do extinto MDB e o Partido dos Trabalhadores (PT).

petistas é em função da requalificação da política brasileira que o partido promovera. Com muito conteúdo voltado para a transformação social e com a firme postura crítica dos seus líderes em face do imperialismo e da ditadura militar, partes das intenções partidárias no caso da assunção do poder já estavam contidas na Carta de Princípios<sup>39</sup>, publicada em 1979, antes da formação oficial do PT, na qual foi manifestada a intenção do partido em assumir a direção do país. Lacerda (2012, p. 9) afirma que nesta carta o PT se define como uma organização partidária disposta a lutar contra a exploração social e como uma representação das massas populares; aquela “capaz de unir todos os operários e outros segmentos de trabalhadores que compõe essa chamada massa explorada, como bancários, professores, funcionários públicos, estudantes e profissionais liberais.” O PT se apresentava como a alternativa em busca da organização da classe trabalhadora e dos movimentos sociais com o intento de lutar contra o domínio estatal burguês, de modo a alcançar uma sociedade mais justa.

Apesar de programa petista tenha sido considerado radical pelos motivos já anteriormente citados, no final dos anos 1980 alguns analistas políticos alertavam sobre um risco que o PT corria: de alinhar-se com a ordem vigente, por reduzir os seus anseios à ocupação do poder<sup>40</sup>. Lima (2005) afirma que muitos analistas políticos, nos anos 1980, chamavam a atenção sobre o necessário posicionamento do PT no sentido de manter-se como um partido das massas populares, defensor do socialismo e revolucionário, sob pena da ter reduzido o seu programa partidário à ocupação do poder, num movimento denominado social democratização. Segundo este pensamento, uma vez que o partido realmente passou a representar interesses de várias forças sociais<sup>41</sup> e não mais apenas organizava os trabalhadores

---

<sup>39</sup> A Carta de Princípios foi elaborada por um comitê composto por alguns sindicalistas como Jacob Bittar, Henos Amorina e Wagner Benevides. Foi lançada no dia 1º de maio de 1979 nas maiores cidades brasileiras. Por esta carta as ideias centrais do PT sobre a sua organização interna e o combate às elites foram sistematizadas.

<sup>40</sup> A social democratização é uma expressão recorrente na literatura, citada por diversos autores, que faz alusão à aproximação do PT e de Lula da Silva/PT com a política econômica neoliberal e subordinação ao capital internacional, além de ter declinado do radicalismo que sempre foi uma marca do PT, desde a sua fundação. Ao pragmatismo adotado pelo PT e Lula da Silva/PT, ao conjunto de escolhas e ações que denunciam a flexibilidade e concessões petistas em face dos interesses do capital internacional alguns autores denominam social democratização do PT e de Lula da Silva/PT. Deste modo, sempre que referido por autores outros o uso desta expressão será mantida. Entretanto, neste estudo será usada livremente a expressão *alinhamento com a ordem vigente* por entender que expressa o caráter das mudanças observadas ao longo da história, tanto por parte do PT, quanto por parte de Lula da Silva/PT no sentido de significar a alternativa ao radicalismo historicamente pertencente ao PT e a algumas tendências petistas sem incorrer na possibilidade de que o termo social democratização possa remeter, sem maiores ponderações, à identificação com a social democracia defendida pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e à FHC porque não é este o propósito da análise que se faz.

<sup>41</sup> Dois aspectos do PT, o radicalismo e as forças que representava, fizeram com que o partido influenciasse a democracia nacional. O reconhecimento de direitos fundamentais para a classe trabalhadora e de institutos de participação direta na Constituição de 1988 deve-se, em grande medida, aos movimentos grevistas realizados entre 1978 e 1988. Além disso, a crescente força de representação do partido dava corpo às aspirações sociais de modo que parecia possível materializá-las, promovendo a transformação social.

da indústria paulista; sendo representante das massas populares e propondo a transformação social e do Estado, precisaria mais do que ocupar o poder. Seria necessário que o PT estabelecesse um plano de organização interna e definisse os seus fundamentos como um partido com expressiva representação eleitoral, sob a pena de, não fazer isso e futuramente se tornar um partido da ordem, distanciando-se dos fundamentos socialistas presentes na sua origem.

Lima (2005) ainda cita alguns fundamentos assumidos como indicativos do risco de alinhamento do PT com a ordem vigente. Fundamentos estes que influenciaram não só o PT do final dos anos 1980 como também os movimentos populares de maneira geral, particularmente o movimento sindical. Um destes fundamentos é a conjuntura internacional estabelecida no final dos anos 1980 e começo dos anos 1990, em que a queda do Muro de Berlim ilustrou o fortalecimento dos valores capitalistas no mundo. O movimento do capital foi no sentido de combater qualquer resistência do socialismo disseminando os fundamentos da reestruturação capitalista dos anos 1970 e que havia gerado, anos depois, o neoliberalismo. A ofensiva do capital foi no sentido de radicalizar o corte dos direitos sociais, sobretudo, os trabalhistas e implementar reformas que geraram altos níveis de desemprego. Isso promoveu alterações no movimento sindical de modo a alinhar alguns à proposta neoliberal. Em relação aos movimentos sociais, houve o estímulo ao associativismo<sup>42</sup>, de modo que a luta de classes fosse esfacelada, se tornando lutas de agremiações isoladas, de interesses grupais e não mais gerais, da sociedade como um todo.

O segundo fundamento é a conjuntura interna do país. Em 1989 Lula da Silva havia sido candidato à presidência da República através da composição da Frente Brasil Popular, mas saiu derrotado pela chapa formada por Fernando Collor de Melo e Itamar Franco. No âmbito nacional começou a partir daí o que Singer (2010, p. 16) chamou de “restauração” (grifo do autor) “os governos seguintes buscaram reformar a Constituição recém promulgada, retirar os direitos obtidos na década anterior e dar um conteúdo liberal a democracia reconquistada.” Aliado a isso, a recessão interna, os altos índices de desemprego e a quebra das cadeias produtivas durante o governo Collor esfacelaram as bases da revolução democrática pregada pelo PT porque tanto o movimento sindical, quanto os populares,

---

<sup>42</sup> As demandas sociais saíram do conjunto dos movimentos sociais de modo a serem individualizadas por associações que, uma vez constituídas através de Organizações Não Governamentais, cooperativas, voluntariado, enfim, via associativismo, passam a representar determinados interesses, de uma determinada categoria, desfacelando a base concreta que era a luta de classes.

perderam força e viram-se subordinados ao governo. Já aí foi observado que as greves diminuíram consideravelmente, numa clara demonstração de recuo por parte dos sindicatos.

A conjuntura interna do PT foi o terceiro fundamento que mostrava o risco de o partido alinhar-se com a ordem vigente. Com a derrota de Lula da Silva/PT nas eleições de 1989 os componentes da sua tendência majoritária decidiram que era preciso rever os rumos das lutas partidárias. Este grupo acreditava que o eixo norteador deveria ser a ocupação do poder, já referenciada anteriormente neste texto e não mais a organização dos trabalhadores. A partir de então ocorre um processo de realinhamento interno do partido que vai perpassar toda a década de 1990. Lima (2005, p. 238) afirma que este reordenamento foi pautado nos seguintes eixos: “mudanças no programa partidário; mudanças na organização e estrutura interna do partido e estabelecimento de alianças com diversas frações da burguesa brasileira.”

O quarto fundamento que suportou o argumento do risco de o PT se tornar um partido da ordem vigente foi o avanço incontestável do neoliberalismo através dos dois mandatos de FHC. No ano de 1994 e mais tarde, em 1998, tendo obtido ampla maioria para governar, o então presidente FHC ajustou, de maneira bastante radical, o país ao neoliberalismo. Singer (2010) destaca neste contexto dois pontos importantes que representaram perdas para o PT. Um deles foram as privatizações, que desmontaram, em certa medida, o Estado brasileiro. O outro foi a derrota obtida pelos petroleiros com a greve realizada em 1995<sup>43</sup>. Este acontecimento dilacerou o movimento sindical no país uma vez que o movimento grevista foi fortemente combatido (e punido) pelo governo como nunca havia ocorrido antes após a redemocratização do país.

Sem a força adquirida nos anos 1980, o PT lança-se, por decisão da tendência hegemônica chamada de Articulação, ao reordenamento interno. Na opinião de Lima (2005), o eixo central do partido passou a ser, posto que todos os alertas das análises feitas, a

---

<sup>43</sup> Segundo informações contidas no site da Federação Única dos Petroleiros (2012), em plenária nacional convocada em janeiro de 1995, foi decidida a unificação da luta com várias outras categorias do serviço público federal: eletricitários, telefônicos, trabalhadores dos Correios. Em abril, durante reunião com a direção da Federação, o presidente da Petrobrás admitiu não ter autonomia para cumprir o acordo dos internáveis. A greve unificada foi então marcada para o dia 03 de maio de 1995. Os trabalhadores da Petrobras aderiram massivamente ao movimento grevista e ficaram irredutíveis mesmo depois que a greve foi julgada ilegal e de receberem várias punições por parte do governo, como cortes de salários e demissões de líderes grevistas. O movimento ganhou vários apoios de outros movimentos e até mesmo da sociedade. Por outro lado, a mídia encarregou-se de mostrar o lado difícil da rotina diária sem o abastecimento normal dos derivados do petróleo no mercado e acusava os grevistas de impedirem o abastecimento quando, na verdade, quem o impedia eram as distribuidoras dos produtos, como o gás de cozinha. Mesmo com o fim da greve quase trinta dias depois de iniciada, cada um dos 20 sindicatos que participaram do movimento recebeu multas de R\$ 2,1 milhões. Ao todo, 73 trabalhadores foram demitidos, entre eles vários dirigentes sindicais. Mais de mil petroleiros foram punidos, a maioria com suspensões de até 29 dias.

ocupação do poder. Singer (2010), afirma que o partido procurou afirmar-se como referência institucional, o que implicou a construção das alianças tão repelidas anteriormente. O fato é que o abrandamento do discurso petista estava deflagrado. Intermináveis sinais evidenciavam certa mudança de rumo realizada pelo PT e mais para o sentido da direita, para o lado oposto ao radicalismo observado quando da fundação do partido e que havia prevalecido até praticamente o final dos anos 1980.

Entre estes sinais podem ser citados: o ataque menos efusivo ao imperialismo, a formação de alianças com partidos que representavam frações da burguesia nacional, investimento em campanhas de marketing de modo a construir a imagem renovada do partido, agora mais próxima da conciliação e mais distante do radicalismo; o esvaziamento dos grandes congressos da militância política, tornando-os controlados pela burocracia partidária e com pouco conteúdo político sendo discutido; a descaracterização dos vínculos classistas que foram a base da constituição partidária e a organização do partido em torno da pessoa Lula da Silva e não mais da classe trabalhadora, o que praticamente personificou a sigla partidária petista.

Todos os sinais anteriormente citados desembocaram no fato de que, após perder duas eleições presidenciais, em meados dos anos 1990, o PT aprofundou sua inclinação rumo à ordem vigente deixando de lado referências que haviam marcado toda a sua trajetória na década anterior, como a recorrente afirmação de que seu programa era pautado em convicções socialistas. Do discurso petista desapareceram até mesmo os protestos e as críticas relacionados com a dívida externa nacional, uma das bandeiras de luta mais tradicionais do partido. Ações deste tipo aliadas aos sinais de mudança de rumo observados em anos anteriores demonstram a nova trajetória tomada pelo partido, qual seja: a ruptura com a luta pelo socialismo, com a transformação social via luta de classes. O caminho agora é o da conciliação de classes, da formação de alianças políticas, a busca pelo pacto entre as classes sociais em favor do país.

Apesar de todo o realinhamento político por parte do PT e sem desconsiderar isso, Singer (2010), afirma que, em meio a todo abrandamento do discurso e dos programas do PT, até o começo dos anos 2000 ainda era possível ouvir o partido ainda falando em rompimento com o modelo econômico adotado por FHC. Isso demonstrava, de certa forma, que apesar das alianças partidárias antes imaginadas e as concessões eleitorais realizadas, o PT ainda expressava discordância em relação ao domínio capitalista global. Então, para este autor, até

começo dos anos 2000 o PT parecia estar em uma caminhada para o realinhamento rumo a ordem vigente sem, contudo, realizá-lo completamente. Para Singer (2010, p. 104),

O interessante é que o caráter crescentemente eleitoral do partido, que aparece em 1998, sob a forma de uma associação com o PDT, o que custou a quase extinção do PT no Rio de Janeiro, não é acompanhado por revisão programática fundamental. O encontro nacional de 1998, por exemplo, propunha a implementação de um programa radical de reformas que contribuirá para a refundação de uma perspectiva socialista no país. É possível dizer que os anos de 1990 representaram a passagem de um partido de tipo “ideológico”, cujo anseio por votos se subordina ao caráter doutrinário da campanha, para um partido “responsável”, que busca maximizar votos, mas não altera o seu programa para isso.

De modo geral, os estudos a respeito da mudança de rumos petistas concordam em um ponto: as eleições presidenciais de 2002 encerraram as dúvidas a esse respeito. Seja por conta dos movimentos que o partido realizou para concorrer à presidência do país, compondo as alianças políticas<sup>44</sup> inusitadas (congregando forças políticas supostamente opostas, como PT, Partido Comunista Brasileiro, Partido da Mobilização Nacional, Partido Liberal, dentre outros) e pela escolha do candidato a vice-presidente de Lula da Silva (José Alencar, empresário bem sucedido e membro do Partido Liberal) ou, ainda, pelo documento publicado pelo partido em junho de 2002 e que foi intitulado como Carta ao Povo Brasileiro (2002, p. 3-4), no qual há a assunção, por parte do PT e de Lula da Silva, de uma atuação consensual, de modo a não desprezitar os compromissos já assumidos pelo país, conforme pode ser constatado nos escritos a seguir:

Será necessária uma lúcida e criteriosa transição entre o que temos hoje e aquilo que a sociedade reivindica. O que se desfez ou se deixou de fazer em oito anos não será compensado em oito dias. O novo modelo não poderá ser produto de decisões unilaterais do governo, tal como ocorre hoje, nem será implementado por decreto, de modo voluntarista. Será fruto de uma ampla negociação nacional, que deve conduzir a uma autêntica aliança pelo país, a um novo contrato social, capaz de assegurar o crescimento com estabilidade [...]. Premissa dessa transição será naturalmente o respeito aos contratos e obrigações do país. As recentes turbulências do mercado financeiro devem

---

<sup>44</sup> A realização de alianças políticas por parte do PT vai se tornar algo corriqueiro e bastante ilustrativo da mudança de rumos feita pelo partido. Isso se radicaliza a ponto de em 2006 o então governador de Mato Grosso, Blairo Maggi, um dos maiores sojicultores do país, representante da sigla partidária PPS (Partido Popular Socialista) apoiar a candidatura à reeleição de Lula da Silva/PT, em segundo turno. Para ilustrar ainda melhor tal mudança, em 2012 o PT paulista, por intermédio de Lula da Silva/PT, agora ex-presidente da República, firmou aliança com Paulo Maluf, considerado um dos maiores inimigos políticos da esquerda brasileira, sobretudo do PT, além de ter sido denunciado e condenado por cometer uma série de crimes de corrupção e de movimentações financeiras ilícitas. Esta aliança é para favorecer a candidatura de Fernando Haddad à Prefeitura de São Paulo. Com isso não há mais dúvidas de que para o PT dos anos 1990 para cá, tudo é possível. Atitudes como estas evidenciam a completa assunção do fisiologismo por parte do PT, algo que parece improvável para um partido que, em tempos de maior lucidez política, chegava a promover conflitos internos ao partido por contestar rigidamente seus componentes que intentavam algum tipo de aliança partidária com políticos que destoavam da filosofia petista. Foi o caso, por exemplo, da “expulsão” de Luíza Erundina, ex-prefeita de São Paulo, por ter participado do governo do Presidente Itamar Franco.



ser compreendidas nesse contexto de fragilidade do atual modelo e de clamor popular pela sua superação [...]. Vamos preservar o superávit primário o quanto for necessário para impedir que a dívida interna aumente e destrua a confiança na capacidade do governo de honrar os seus compromissos [...].

A concessão aberta ao capital por Lula da Silva/PT através da Carta ao Povo Brasileiro<sup>45</sup> teve também o intuito de evitar os possíveis impedimentos que o comportamento oscilante do mercado pudesse causar a sua candidatura. A publicação deste documento ajudou a promover o arrefecimento das dúvidas que o mercado tinha sobre a sua candidatura, até então considerada como um malefício ao capital. Tanto isso é verdade que o risco Brasil<sup>46</sup> alcançou, em junho de 2002, 1770 pontos, mantendo-se em crescimento. Mas, quando da posse de Lula da Silva/PT, no começo de 2003, em termos comparativos, este mesmo índice já estava na casa dos 1000 pontos e seguiu em franca queda, encontrando-se na atualidade em torno de menos de 200 pontos.

O comportamento do mercado sinalizou algo importante: contudo o PT ainda mantivesse no seu discurso contrariedade com a política econômica neoliberal adotada por FHC, conforme foi observado por Singer (2010), ficou muito clara a sua disposição por manter as obrigações assumidas pelo país com os organismos internacionais e, ainda, as orientações macroeconômicas neoliberais, ou seja, houve a declaração clara, convicta, de que a eleição de Lula da Silva/PT já não significaria mais a radical transformação social proposta pela base petista nos anos 1980, mas sim a continuidade da hegemonia burguesa, a ordem nacional prevalecente.

O paradoxo petista a esta altura é visível. Nos documentos emitidos não há a explícita revisão das posições do partido e não há registro de que este fato tenha ocorrido em algum momento da sua existência. Os fundamentos sociais e classistas petistas sempre foram mantidos nos posicionamentos documentados. Mesmo quando o partido admitiu a postura

---

<sup>45</sup> A escolha por utilizar a expressão Lula da Silva/PT deve-se ao fato de que o recorte histórico feito neste estudo foi durante o governo Lula da Silva, particularmente quando da implantação do Programa Reuni. Não se trata, porém, de personificar este governo, uma vez que neste estudo é reconhecida a vigência, no período estudando, do projeto político do Partido dos Trabalhadores. Daí a referência a Lula da Silva/PT. O conteúdo completo da Carta ao Povo brasileiro está disponível em <http://www2.fpa.org.br/carta-ao-povo-brasileiro-por-luiz-inacio-lula-da-silva>. Importante frisar que alguns documentos lançados pelo PT durante a campanha de Lula da Silva/PT à presidência (em 2002), embora fossem inicialmente reconhecidos como elaborados para a campanha, depois foram aprovados pelo PT e adquiriram, portanto, *status* de orientações partidárias. Foi o caso, conforme afirma Singer (2010) das diretrizes contidas na Carta ao Povo Brasileiro.

<sup>46</sup> O risco país (risco Brasil para adaptar ao país) é um índice denominado *Emerging Markets Bond Index Plus* (EMBI+) que intenta medir o grau de instabilidade econômica de um país, em tradução, o quanto arriscado pode ser a economia de um país para o investidor estrangeiro.

menos radical, confirmou a intenção de promover a transformação social pela vida democrática, com ampla participação popular, pela organização da sociedade civil e contra a voracidade da exploração capitalista. Esta dupla via (manutenção das políticas favoráveis à reprodução e expansão capitalista/programas de inclusão dos menos favorecidos) existente no discurso e na prática petista fomentou o que Singer (2010) denomina de convivência de duas almas petistas. Aquela pertencente à origem do partido, radical, que ainda reconhece as suas bandeiras de luta originais e a outra, abrandada, que busca o caminho da concessão e conciliação para defender seu projeto de desenvolvimento.

A observação feita por Singer (2010) sobre o fato de o PT manter dentro de uma mesma esfera duas almas políticas, com distintos caracteres, realmente é perceptível quando da análise dos documentos emitidos pelo PT no final dos anos 1980 em diante. Há sempre a dupla manifestação: em um momento marcando a posição radical do partido, com reconhecimento da luta de classes e a opção pela transformação social pela via democrática e organização da sociedade civil; em outro momento, reafirmando as concessões ao capital internacional. Ao longo da campanha petista outros documentos além da Carta ao Povo Brasileiro foram publicados no ano de 2002 para expressar as intenções políticas do PT para o país e em todos eles constam as duas posições petistas, já citadas. São eles: Compromisso com a soberania, o emprego e a segurança do povo brasileiro; Concepção e diretrizes do Programa de governo do PT para o Brasil e o Programa de governo Um Brasil para todos.

A afirmação de Singer (2010, p. 105) resume as intenções petistas contidas nos documentos da campanha eleitoral de 2002:

Como se vê, a alma do Anhembi<sup>47</sup>, expressa no programa Lula 2002, assume um compromisso com a estabilidade, o qual conforme indicamos, em outro lugar, condiz com o sentimento do subproletariado, que começava a se aproximar do partido, e acalmava a burguesia. Enquanto a alma do Sion, poucos meses antes, insistia na necessidade de operar uma efetiva ruptura global com o modelo existente, a do Anhembi toma como suas as “conquistas” do período neoliberal: a estabilidade e o controle das contas públicas e da inflação são, como sempre foram, aspiração de todos os brasileiros.

A intenção aqui não é fazer a análise pormenorizada do conteúdo de todos estes documentos, mas é importante frisar que todos expressam, de maneira predominante,

---

<sup>47</sup> Há na literatura extensiva referência à alma de Sion para ilustrar o surgimento do PT, cuja assembleia da sua criação ocorreu no Colégio Sion, em São Paulo. Outra referência, esta feita por Singer (2010), é à alma do Anhembi, que ilustra a aprovação de documentos da campanha eleitoral do PT em 2002. Um deles, a Carta Aberta ao Povo Brasileiro teve a sua aprovação em reunião do Diretório Central do partido, no Centro de Convenções do Anhembi.

compromisso com a transparência, com a manutenção do superávit primário, com a estabilidade fiscal das contas públicas, enfim, compromisso com a manutenção da política macroeconômica vigente, aquela mesma levada a cabo por FHC durante oito anos e que até pouco antes de 2002 ainda era criticada pelo PT. Por outro lado, também são encontradas passagens como:

A implementação de nosso programa de governo para o Brasil, de caráter democrático e popular, representará uma ruptura com o atual modelo econômico, fundado na abertura e na desregulação radicais da economia nacional e na conseqüente subordinação de sua dinâmica aos interesses e humores do capital financeiro globalizado (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p. 1)

Pode-se dizer que apesar das intenções contidas nos documentos do PT demonstrarem claramente o seu distanciamento da sua base social originária, ainda figuraram como uma possível estratégia da Coligação Lula Presidente para driblar os possíveis entraves à eleição de Lula da Silva/PT. Entretanto, isso ficou mais no discurso do que na prática porque, depois de eleito, o representante petista não só manteve os compromissos firmados (sobretudo em relação à estabilidade econômica) ainda na campanha eleitoral, como eles reapareceram nos programas propostos quando da campanha da reeleição (em 2006). O paradoxo advindo deste alinhamento e as contradições percebidas entre o discurso e a prática petista seguiram determinando a atuação de Lula da Silva/PT.

Nesta narrativa dos fatos pode haver a impressão de que todo este movimento foi realizado sem maiores contestações, o que não é verdade. Mesmo que as tendências majoritárias petistas tenham propiciado a vitória do “consenso”, por vários momentos ocorreram crises dentro do partido e muitos filiados ao partido reagiram fortemente aos horrores ideológicos que viram acontecer. Há ainda nos dias atuais tendências do partido que discordam da conduta moderada assumida pelo partido. Em 2003, por exemplo, a reação contrária foi vista, particularmente, por parte de parlamentares tidos como radicais, como Heloísa Helena e Luciana Genro, que acabaram expulsas do PT, junto com outros filiados, por não terem aderido completamente aos novos rumos petistas e deixado de cumprir orientações partidárias relacionadas às votações de propostas do governo que foram encaminhadas ao Congresso Nacional.

Nos estudos de Singer (2010)<sup>48</sup> há ainda duas outras evidências que contribuem para a caracterização da mudança observada nos rumos do PT. Uma delas é a composição da estrutura de financiamento partidária. Foi constatada mudança significativa das doações feitas, sendo que grande parte delas, em 2004, foi feita por empresários.<sup>49</sup> A outra evidência é em relação ao eleitorado petista. Em uma linha do tempo estabelecida pelos anos 2002, 2006 e 2010, Singer (2010) demonstrou as seguintes informações: em 2002, 26% dos eleitores eram de centro-direita e 50% eram de esquerda. Em 2006, 42% eram de centro-direita e em 2010 este percentual chegou a 51%. Já os percentuais dos eleitores de esquerda foram decrescendo, passando de 50% em 2002, para 42% em 2006, chegando a 32% em 2010.

Sendo o PT um partido que nasceu com o propósito de organizar a classe trabalhadora e, tendo mais tarde, agregado na sua representatividade os movimentos sociais, tentando fazer a transformação social, assumir o comando do país e transformar o Estado de modo a estabelecer políticas públicas que propiciasse o estabelecimento de uma sociedade mais justa e igualitária, os dados estatísticos acima evidenciados reafirmam os rumos pragmáticos assumidos pelo PT e o distanciamento da luta de classes e da base social. É possível, assim, uma primeira conclusão diante destas informações: os interesses petistas em voga já não são mais aqueles das massas populares. Pelo menos eles não estão no primeiro plano do partido. Caso contrário, não poderiam ser observadas as retas ascendentes das contribuições de empresários e de eleitores que se consideram ideologicamente posicionados no centro-direita.

Em relação à educação, no documento *Concepção e diretrizes do programa de governo do PT para o Brasil: a ruptura necessária*, o partido reconhece o sucateamento, em todos os níveis, da educação brasileira. Ao mesmo tempo, afirma que a Universidade Pública necessita ser resgatada por conta do solapamento que havia sofrido ao longo dos anos, sobretudo, durante a gestão de FHC. Há o reconhecimento da importância da educação para a formação da base do desenvolvimento do país por ser o caminho para a cidadania, para o desenvolvimento tecnológico e formação da massa crítica nacional. Toda a condição precária da educação brasileira seria resolvida durante o governo Lula da Silva/PT e a estratégia para isso estava anunciada: o rompimento com o modelo de desenvolvimento adotado por FHC. O PT, diante disso, propôs o seu programa, no qual estava definido o seu próprio modelo de

---

<sup>48</sup> As informações estatísticas foram retiradas de Singer (2010, p. 108) que cita como fonte primária as instituições *Criterion* e Fundação Perseu Abramo, em <[www2.fpa.org.br](http://www2.fpa.org.br)>, acessado em 18/9/2009. Datafolha via Folha de S. Paulo, 30/5/2010, p. A9.

<sup>49</sup> Segundo Singer (2010) as contribuições por parte dos filiados era majoritária até o final do ano de 1989, caindo para menos de 1% em 2004. Já as contribuições por parte de empresas era na ordem de 1% em 1999, passando para 27% em 2004.

desenvolvimento, capaz de transformar esta realidade porque estava pautado na ética, na ampliação da democracia e na justiça social.

A condição precária da educação nacional reconhecida pelo PT era verdadeira, assim como a importância dada a este setor. Realmente a inserção da educação, em todos os níveis, no projeto de desenvolvimento nacional é condição para que o país avance sobre bases sólidas. Entretanto, os caminhos sinalizados pelo partido corroboram o alinhamento rumo à ordem vigente porque os fundamentos continuaram os mesmos de outrora: alcance de resultados via parcerias público-privadas, aumento dos créditos educativos (bolsas concedidas pelo governo) e ampliação considerável das vagas nas Universidades Públicas. Não se pode dizer que políticas públicas de longo prazo foram criadas visando a reestruturação, em particular, do ensino superior. No governo Lula da Silva/PT foi determinante o alinhamento da educação com as diretrizes do Banco Mundial e isso não tirou o país do lugar comum em termos de reformas estruturais que pudessem alterar a finalidade do ensino superior. Pode-se dizer que o programa (não uma política pública) de maior vulto voltado para o nível superior de educação ao longo de oito anos de governo foi o Reuni que, diga-se de passagem, não se tratou propriamente de reestruturação, conforme foi anunciado, o que é pressuposto deste estudo e cuja discussão ocorrerá mais adiante.

Ao final desta análise que intenta discutir o alinhamento de Lula da Silva/PT rumo à ordem vigente, é importante tratar do fato de que na literatura são várias as leituras críticas que reconhecem a mudança de rumos do Partido dos trabalhadores que teve início no final dos anos 1980, como, acredita-se, já ter sido suficientemente evidenciado nesta seção. Mas esta não é a única visão dos fatos ou a única leitura possível da história. Levando em conta a assunção anterior de que o governo Lula da Silva/PT não pode ser qualificado apenas como continuísmo neoliberal, são citados aqui dois posicionamentos que não deixam de considerar o alinhamento rumo do governo Lula da Silva/PT à ordem vigente e que apresentam outros elementos determinantes desta realidade e são importantes para a sua compreensão.

Apesar de ter ocorrido toda a mudança de rumos do PT, algo já citado neste texto e que compõe o conjunto analítico de Singer (2010), não há registro de que o partido tenha procedido a qualquer revisão das suas posições, nem das que constam dos documentos que marcam a sua fundação e percurso histórico até os dias atuais; tampouco daquelas encontradas nas práticas governamentais de Lula da Silva/PT. Ao contrário disso, o partido ainda considera o compromisso assumido com os menos favorecidos e com a transformação social. Isso significa que o partido se reconhece, pelo menos em seus princípios, como um partido

que representa as massas populares, com a ideologia inicial que fomentou o seu surgimento e o seu fortalecimento. Neste sentido, para Singer (2010), durante o governo de Lula da Silva/PT algumas políticas colocadas em prática remeteram ao caráter de base social do partido, mantendo as suas características originais, de modo que não se pode dizer que a mudança de rumos, o alinhamento rumo à ordem vigente foi completa. A conclusão do autor é pela existência de dois eixos antagônicos, mas que atualmente convivem dentro de um mesmo partido; algo passível de análises mais aprofundadas.

Como exemplo das políticas anteriormente referidas, Singer (2010) cita o programa Bolsa Família e também a recuperação de excluídos feita pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário. São exemplos que justificaram a inclusão do combate à pobreza e a fome na agenda política do Lula da Silva/PT. Além disso, houve a construção de direitos sociais via Estado e, ainda que numa medida insuficiente diante da precariedade do campo social do país, ocorreram: transferências de renda (via programas de bolsas), aumento do emprego e progressos nas áreas a saúde (Sistema SUS) e educação (Reuni).

Nos estudos de Nogueira (2003) há a constatação de que o alinhamento do PT rumo à ordem vigente representa o deslocamento do partido do eixo radical, aquele dos anos 1980, para maior flexibilidade o que, para o autor, significa o amadurecimento do partido e, ao mesmo tempo, a sua atualização teórico-político partidária. Enquanto outras análises do posicionamento adotado pelo PT a partir do final dos anos 1980 dão conta de uma intencionalidade a fim de buscar a ocupação do poder, Nogueira (2003) afirma que na política há, por um lado, o lado da paixão que é o engajamento, o combate, o conjunto de valores constituídos pelas pessoas que fazem parte dos partidos. Mas, por outro lado, a política não tem sobrevida sem pragmatismo e sensatez diante da realidade.

Na ação política tem o ambiente adverso, fruto da construção histórica de cada país, a dimensão ideológica e a disputa pelo poder. Governar significa conjugar elementos distintos, por vezes antagônicos, e não é sempre que a dimensão ideológica prevalece diante da condição social imposta, que não tem como ser desconsiderada. Nem é possível apagá-la para começar tudo novamente. Por vezes também a dimensão ideológica fica subordinada à disputa pelo poder, quando o governo precisa fazer concessões, além de compor alianças para obter a governabilidade. Então, pode-se dizer que a mudança de rumos petista foi uma espécie de consolidação entre “a aproximação entre as suas opções históricas, as condições específicas do Brasil e a realidade do fazer política em sociedades complexas.” (NOGUEIRA, 2003, p. 7). Alguns condicionantes provenientes da realidade brasileira (determinações e limites

histórico-sociais, peso e autonomia relativa da burocracia, condicionamentos e restrições do sistema político, restrições democráticas, efeitos da tensão entre governo-partido e a herança neoliberal) levaria, de maneira inevitável, o Lula da Silva/PT a adotar a moderação no governo.

Antes mesmo das eleições presidenciais de 2002, o PT já havia buscado alianças partidárias que destoavam do seu radicalismo histórico, bem como, havia o comprometimento explícito do partido com a manutenção dos compromissos assumidos por FHC junto aos organismos internacionais. Depois que Lula da Silva/PT foi eleito, o pacto sociopolítico se manteve e foi fortalecido porque se viu nesta ação a possibilidade de construir as bases necessárias à governabilidade do país. Este pacto interno com a continuidade da política econômica neoliberal permitiria a Lula da Silva/PT começar o seu governo em condições de, ao longo do tempo, implementar a proposta política petista. Neste cenário, o PT ficou, conforme afirma Nogueira (2003, p. 13):

[...] obrigado a se inventar a si próprio como partido: manter a governabilidade democrática do país sem perder a identidade, governar sem se descaracterizar como força reformadora, em suma, constituir-se plenamente como partido de esquerda disposto a governar o capitalismo e a criar condições para se ir além do capitalismo.

Mas o que ocorreu a partir da eleição de Lula da Silva/PT foi a radicalização das concessões feitas pelo PT e a ampliação de escolhas que demonstraram o alinhamento do partido rumo à ordem vigente. Isso se deu durante os dois mandatos de Lula da Silva/PT e a mudança de rumos petista foi reconhecida pela própria direção do partido que, em 2009, nas orientações destinadas aos ingressantes, definiu-o o partido como um partido de massas e, como tal, sujeito às contradições sociais e desta nossa época. O que constava nas análises de conjuntura política como uma possibilidade de o PT, diante do alinhamento rumo à ordem vigente, ficar apenas na condição de classe política, sem conseguir manter a sua base social original e o seu caráter transformador, parece hoje determinante da sua *outra* natureza.

A questão central a ser observada na análise da trajetória do PT é a dualidade existente, particularmente a partir do final dos anos 1980, entre a sua retórica e os movimentos que realizou até chegada de Lula da Silva/PT ao poder. Apesar das ressalvas de Singer (2010) e Nogueira (2003) quanto ao fato de que o deslocamento do PT rumo à ordem vigente teve um tanto de exceção ou de naturalidade, esta dualidade, conquanto também tenha sido justificada como estratégia política para promover a mudança na ordem interna, fazendo com que as camadas populares tivessem lugar preponderante no embate de forças contraditórias, terminou

mesmo materializada na manutenção da hegemonia dominante conforme observado por Oliveira (2010) e Luciano Coutinho (2010). Ao chegar ao poder, o PT, ainda que com seus conflitos ideológicos internos, havia dado demonstrações de que assumiria o poder moral do país sem, no entanto, alterar a ordem de dominação em que os interesses hegemônicos foram mantidos. Isso ficou evidente quando da publicação dos documentos oficiais do PT, antes mesmo das eleições de 2002 e que já foram aqui citados.

Não foi possível ao partido manter os fundamentos da sua origem, quando defendia a transformação social pela via democrática, mas reconhecendo as contradições entre as classes sociais e a necessidade do rompimento com o padrão de desenvolvimento até então adotado pelo país através da proposição de um projeto político de nação, alicerçado, sobretudo, nas demandas das camadas populares. Este projeto de nação colocaria o país no rumo do desenvolvimento sustentável, de maior independência da economia nacional, da redução das desigualdades sociais, da recuperação da identidade política nacional. Seria a mudança estrutural, na retórica petista, aquela que emerge das bases e alcança todo o tecido social.

Deste modo, as considerações feitas até aqui a respeito do PT já indicaram os rumos da trajetória do governo Lula da Silva/PT durante os dois mandatos que exerceu como Presidente da República, sendo o primeiro de 2003-2006 e o segundo de 2007-2010: com escolhas contraditórias em relação à sua história política e também à do PT, mas que evidencia a opção política de buscar o alinhamento rumo à ordem vigente. Não se pretende aqui proceder à avaliação de todo o conjunto do governo Lula da Silva/PT porque não é este o objeto da pesquisa ora realizada e, também, dada a complexa extensão de um governo, impossível de ser coberta pelo alcance analítico proposto neste estudo. Para dar conta das tantas variáveis verificadas nos dois mandatos de Lula da Silva/PT, optou-se, portanto, para fazer jus à seriedade com que deve ser tratada a construção do conhecimento científico, por restringir a caracterização do período compreendido entre 2003-2010 em aspectos pontuais dos âmbitos: desempenho macroeconômico, poder político e políticas sociais, sem prejuízo da compreensão necessária para proceder à investigação do objeto da pesquisa.

A análise de como se deu o alinhamento do governo Lula da Silva/PT rumo à ordem vigente começa pelo aspecto a política econômica adotada logo que assumiu a presidência do país. Sem promover nenhuma ruptura com o modelo até então vigente, o líder petista deixou clara a incorporação das teses defendidas pelos organismos internacionais em relação aos ajustes macroeconômicos. Neste sentido, estava configurada, como observado por Luciano Coutinho (2010) a hegemonia neoliberal, pela caracterização de que o Estado era o grande



vilão a ser combatido duramente através dos seguidos, e aprofundados, ajustes fiscais e controle rígido da economia. Há consenso quanto ao fato de Lula da Silva/PT ter mantido, sobretudo no primeiro mandato, a política econômica neoliberal praticada por FHC e esta afirmação é respaldada pelos estudos, dentre outros, de Filgueiras e Gonçalves (2007), Paulani e Pato (2005), Filgueiras e outros (2010) e Magalhães (2010).

A linha de continuísmo observada no começo do governo Lula da Silva/PT, a consolidação da hegemonia neoliberal, não foi uma surpresa propriamente dita porque sinalizações nesta direção já haviam sido feitas durante as eleições, conforme já foi discutido, quando o então candidato manifestou publicamente a sua intenção em manter os compromissos já assumidos pelo país junto aos organismos internacionais. Entretanto, até a sua posse, muitos achavam que os posicionamentos abrandados de Lula da Silva/PT poderiam ser parte de sua estratégia eleitoral e o que ficou demonstrado logo nos primeiros meses do seu governo foi o contrário: o governo petista realmente optou por manter a política econômica de caráter neoliberal; a mesma política econômica que tanto criticara. Mas, além disso, nomeou para cargos centrais pessoas identificadas com esta lógica, como o caso de Henrique Meirelles, que ocupou a presidência do Banco Central.

É interessante observar que as justificativas para o posicionamento político adotado por Lula da Silva/PT sempre existiram, ou seja, o seu alinhamento e do PT rumo à ordem vigente não foi assumido claramente. Se inicialmente teve de dar continuidade à política econômica neoliberal por conta da herança que havia herdado de FHC, depois foi porque mantê-la era a única forma de assegurar o crescimento sustentado do país, uma vez que seria preciso assegurar a sua credibilidade no cenário internacional. Mais tarde, a justificativa foi a de que o ambiente externo era desfavorável a uma mudança na política econômica interna, uma vez que seria necessário manter o país longe da crise financeira que ameaçava os Estados Unidos e a Europa. Deste modo, utilizando-se de argumentos que demonstraram subordinação à ordem econômica mundial, Lula da Silva/PT começou a sua contrarreforma que perpassou todo o seu governo, mantendo as antigas estruturas de poder dominante, mas sempre trazendo para o discurso a existência de uma nova realidade nacional.

Na opinião de Mineiro (2010), tais justificativas nem precisariam ser feitas, uma vez que o então presidente nada mais fez durante o seu governo do que manter-se fiel ao que havia prometido quando da publicação da Carta ao Povo Brasileiro, ou seja, Lula da Silva/PT acatou e aprofundou as reformas estruturais em favor do mercado e isso não se tratou, propriamente, de algo inesperado. Todavia a heterogeneidade existente no conjunto de forças

que fundiram para eleger Lula da Silva/PT, o que foi proveniente das várias alianças políticas estabelecidas e do alinhamento do PT rumo à ordem vigente, Mineiro (2010) aponta a citada Carta como o documento que mais evidenciou o intento de estabelecer relação favorável com o capital financeiro internacional. Ao mesmo tempo, ressalva a contradição observada na comparação deste documento com outros, a exemplo do Programa de Governo de 2002. Contradição esta apontada quando da constatação de posicionamentos que demonstravam ora rompimento com o capital financeiro internacional, ora subordinação a ele. Assim como Singer (2010), este autor aponta a dualidade observada em Lula da Silva/PT que tentou, ao mesmo tempo, manter o atendimento dos interesses majoritários e de algumas demandas dos menos favorecidos.

Vê-se que a justificativa inicial para a continuidade da política econômica foi o fato de que Lula da Silva/PT iniciara seu governo herdando de FHC o que na literatura consta como *herança maldita*<sup>50</sup>, ou seja, a economia do país estava fragilizada<sup>51</sup>, o Brasil se encontrava dentro de uma ordem econômica mundial e com compromissos firmados com organismos internacionais (FMI e Banco Mundial). Por isso, o novo governante não poderia ser irresponsável ao ponto de romper com a ordem estabelecida de maneira drástica. Ao contrário: o discurso era o de que, passada esta fase inicial de necessários ajustes aos moldes neoliberais, finalmente Lula da Silva/PT teria as condições necessárias para colocar em prática o seu programa de governo. Deste modo, a tarefa inicial foi demonstrar ao mercado que, de fato, a liderança do país não oferecia riscos ao capital e que atitudes severas seriam tomadas no sentido de manter o receituário ortodoxo de política econômica: elevação do superávit primário<sup>52</sup>, elevação da taxa básica de juros, corte de liquidez, metas de inflação e câmbio flutuante.

---

<sup>50</sup> O uso do termo *herança maldita* é encontrada em Magalhães e outros (2010); Filgueiras e Gonçalves (2007); Mineiro (2010).

<sup>51</sup> Filgueiras e outros (2010) afirma que a economia brasileira passava por instabilidade quando Lula da Silva/PT assumiu a presidência do país. Tal instabilidade é proveniente da dependência da economia brasileira do capital financeiro nacional e internacional, que se baseiam nas elevadas taxas de juros praticadas no Brasil. A situação econômica em 2002 era proveniente de uma combinação de elementos ruins, mas que resumiam a condição instável da economia nacional que constituiria a chamada *herança maldita*. Sem uma política industrial definida, com as taxas de juros altas, com o mercado interno estagnado, o crescimento econômico reduzido, sem infraestrutura, a inflação ameaçando retomar patamares elevados, entre outros problemas, as finanças públicas estavam fragilizadas. Assim, coube a Lula da Silva/PT, em um primeiro momento, seguir com a política econômica neoliberal porque tinha de equilibrar a economia brasileira.

<sup>52</sup> Filgueiras e Gonçalves (2007, p. 101) afirmam que o superávit primário foi aumentado por Lula da Silva/PT para “mais de 4,25% do PIB (4,3% em 2003; 4,6% em 2004; 4,8% em 2005 e 4,3% em 2006). De 2007 até o final do governo Lula da Silva/PT, em função das boas condições da economia interna, houve queda no superávit primário. Em 2007 foi menos de 4%, chegando a 2% em 2009.

Com as alianças criadas, desde as eleições, em torno da candidatura de Lula da Silva/PT, a internalização da necessidade de manter a economia equilibrada e uma considerável base de apoio no Congresso Nacional, sendo esta obtida não só pelas alianças eleitorais, mas também pelo alinhamento político promovido dentro do próprio PT (que resultou nas expulsões de parlamentares tidos como radicais), várias ações conservadoras puderam ser colocadas em prática<sup>53</sup>, tais como duas elucidadas por Carcanholo (2010): (i) arrocho fiscal de modo a obter superávit primário em um percentual além daquele acordado com o FMI; (ii) a defesa explícita da independência do Banco Central para decidir sobre a taxa de juros. Fatos como estes evidenciam o que Mineiro (2010) constatou: as reformas feitas por Lula da Silva/PT tiveram o objetivo de não contrariar o favorecimento dado ao mercado já nos governos anteriores.

Carcanholo (2010) trata das justificativas que pautaram o alinhamento do governo Lula da Silva/PT em direção à ordem vigente falando da condição de inserção do país no capitalismo dependente. Neste sentido, explica que o país vive em constante estado de emergência, de modo que há sempre a necessidade de proceder a algum tipo de ajuste radical, indo quase sempre de encontro aos interesses da população, mas que é irremediável porque se trata de um estado *de emergência econômica*. Foi assim durante o processo histórico de dominação capitalista sobre o país uma vez que em cada época o Brasil teve a sua participação no capitalismo mundial, na condição de país periférico, determinada pelas mudanças estruturais ocorridas no sistema.

Com a chegada de Lula da Silva/PT ao poder a possibilidade de o Brasil desviar-se do capitalismo rentista, da financeirização, pareceu possível em virtude dos fundamentos petistas terem sido, historicamente, a transformação social e a construção de uma sociedade mais justa e igualitária via superação das contradições sociais impostas pelo capital. Entretanto, ao longo do tempo a submissão da periferia capitalista ao capital foi se aprofundando e se ajustando conforme a reestruturação mundial capitalista. Com o Brasil não foi diferente de outros países periféricos. Mesmo tendo um líder trabalhista no poder, o estado de emergência econômica se manteve, mas agora justificado pela lógica da financeirização. A situação econômica interna esteve bem enquanto o cenário externo era favorável. Quando isso foi modificado a situação

---

<sup>53</sup> Mineiro (2010) afirma que a busca pelo apoio da base parlamentar evidenciou, também, conflitos de interesses uma vez que, contendo representantes dos movimentos sociais, da base petista mais radical e, por outro lado, dos grupos tradicionais de poder, chegar ao consenso em torno das políticas propostas pelo governo não era tarefa das mais simples. Neste sentido, o autor observa que o conflito de interesses na base parlamentar permitia negociações que terminavam favorecendo, em certa medida, a participação dos movimentos sociais na formulação da política externa. Este foi um ponto positivo obtido pelos setores que defendiam a estratégia de romper com o modelo político até então vigente no país.

interna também complicou e isso se deveu ao fato de que Lula da Silva/PT não ter alterado a estratégia de desenvolvimento e nem a política econômica que vinham sendo praticadas no país. A isso se somaram os problemas estruturais internos e o resultado não foi outro, senão o do aprofundamento da inserção passiva do Brasil na economia mundial e a demonstração da sua vulnerabilidade externa.

A postura conservadora inicial de Lula da Silva/PT, mesmo seguindo os mesmos pilares da estratégia econômica neoliberal, produziram alguns resultados porque há pontos positivos verificados na economia nacional ao longo do seu governo que devem ser devidamente reconhecidos. Se no primeiro mandato a política de restrição econômica foi pesada, no segundo mandato, em virtude das condições favoráveis internas e externas, houve certa mudança quanto ao controle fiscal rígido, a começar pela redução do superávit primário que chegou a 2% do PIB em 2009, saindo do patamar inicial, em 2003, de 4,3%. O saldo da balança comercial durante boa parte do período 2003-2009 foi positivo e isso está relacionado com as exportações, que cresceram sistematicamente até o ano de 2007, voltando a patamares de queda a partir de 2008. A questão é que a explicação para este desempenho favorável está, em grande parte, no surgimento da China como grande comprador de produtos primários que o Brasil estava em condições de fornecer.

As melhorias observadas não significaram, absolutamente, o rompimento com o padrão de desenvolvimento hegemônico estabelecido para os países periféricos, tampouco, o investimento pesado na recuperação da indústria nacional de modo que o processo produtivo interno representasse o (re)começo da trajetória brasileira em direção ao real fortalecimento da sua condição econômica que ainda é de vulnerabilidade tanto financeira, quanto estrutural. O não investimento, por parte de Lula da Silva/PT, no resgate da indústria nacional evidencia a opção pela continuidade em manter no país o modelo de desenvolvimento tradicional, já criticado por Oliveira (2003), cuja origem revela a situação de dependência do país enquanto periferia do capitalismo, ou seja, de completa subordinação à lógica econômica mundial.

A dependência brasileira da economia mundial, conforme é afirmado por Filgueiras e outros (2010) pode ser observada no aumento das exportações decorrente do “efeito China” e outros fatores conjunturais internos implicaram na redução da instabilidade macroeconômica porque houve queda da vulnerabilidade externa conjuntural da economia nacional. O desempenho da balança comercial brasileira não foi resultante de uma nova política comercial adotada por Lula da Silva/PT. Ao contrário, tudo seguiu como antes e os resultados favoráveis só demonstraram o quanto o país depende do comércio exterior. Em um momento em que o

mercado externo estava equilibrado, demandando por produtos nacionais, o Brasil aproveitou a oportunidade de exportou seus produtos.

Todos os fatores positivos anteriormente citados contribuíram para que o governo conseguisse controlar bem a inflação e alcançasse maiores taxas de crescimento. A situação positiva interna permitiu reduzir as taxas de juros e, ao mesmo tempo, aumentar internamente a concessão de crédito. Portanto, a economia brasileira se tornou favorável com aumento do consumo, crescimento do emprego, aumento real do salário mínimo e crescimento do PIB. Pode-se dizer que, sobretudo no seu segundo mandato, Lula da Silva/PT contou com o bom funcionamento da economia nacional, mas que, mesmo assim, foi fortemente impactada pela crise americana de 2008, ocasionando a significativa redução da expectativa de crescimento econômico brasileiro passando de 6% em 2008 para parcos 0,2% negativo em 2009.

Não se pretende discutir a crise financeira de 2008<sup>54</sup>, iniciada nos Estados Unidos e que foi espalhada pelo mundo, mas é importante pontuar que esta crise demonstra a fragilidade da economia brasileira e a sua forte relação de dependência do capital internacional. Outro ponto a ser assinalado, é que a crise indicou, conforme afirmado por Mineiro (2010), o esgotamento do modelo econômico adotado desde os anos de 1980, fundamentado na abertura financeira e comercial dos países. Tal argumento é amparado no fato de que os países mais afetados foram justamente aqueles que não adotaram e propagaram ao mundo a adequação do referido modelo: Estados Unidos, Inglaterra, Alemanha, Japão, México, dentre outros. Fatos como este ratifica a crítica de Oliveira (2003) quando alertou para o fato de que o Brasil, ao assumir a lógica da financeirização, distanciou-se da possibilidade de promover o desenvolvimento econômico sustentável, fundamentado no processo produtivo interno, que realmente poderia melhorar a sua condição enquanto país periférico.

Em suma, em relação aos anos anteriores ao seu governo, Lula da Silva/PT teve, de maneira geral, melhores resultados sob o ponto de vista econômico. Esta constatação é feita

---

<sup>54</sup> Para Harvey (2011) a crise ocorrida em 2008 começou a dar sinais, na verdade, desde 2006 quando em algumas cidades dos Estados Unidos a taxa de despejos de pessoas de baixa renda aumentou significativamente. Enquanto os despejos eram de famílias pobres foram considerados como normais, provenientes da exclusão social. Entretanto, mais tarde, em 2007, famílias de classe média passaram a fazer parte das estatísticas de despejo em uma quantidade que despertou a atenção do governo porque, afinal de contas, já não se tratava mais de pessoas excluídas socialmente. A incapacidade dos cidadãos americanos em manter o pagamento dos financiamentos dos seus imóveis provocou o abandono, em cascata, de vários imóveis e, conseqüentemente, atingiu o sistema bancário que era o financiador das hipotecas. Afirmar Harvey (2011, p. 10): “o dia em que o banco de investimentos Lehman Brothers desabou – em 15/09/2008 – foi um momento decisivo. Os mercados globais de crédito congelaram, assim como a maioria dos empréstimos no mundo.” Com o colapso financeiro americano, o resto do mundo, até então relativamente imune à crise, foi conduzido ao problema, tendo dificuldades em manter suas economias equilibradas.

também por Filgueiras e outros (2010) que discute sobre a divergência existente a respeito do que justifica tal melhoria. Há os que dizem ser por conta dos oito anos de profundos ajustes neoliberais feitos por FHC, cujos frutos foram colhidos anos mais tarde e há os que afirmam que Lula da Silva/PT, no segundo mandato, de fato rompeu com a política econômica neoliberal e por isso pôde obter melhor desempenho econômico. O fato é que, realmente, as condições externas favoreceram a economia do país, conforme observado por Mineiro (2010), Gonçalves (2010) e por Filgueiras e outros (2010, p. 39). Estes afirmam que “a melhoria dos indicadores macroeconômicos no período, decorrente, sobretudo, da conjuntura econômica internacional favorável, acompanhada pela flexibilização da política econômica, vem se constituindo em fator fundamental deste modelo e de sua política macroeconômica [...]”

A opção de Lula da Silva/PT não destoou, na essência, do modelo de desenvolvimento previsto, pelo capital, para os países periféricos. Assim, não avançou no sentido de corrigir as distorções estruturais que, conforme já observado por Oliveira (2010) e Luciano Coutinho (2010), emperram o desenvolvimento econômico do país. É importante observar que os produtos de uso intensivo de tecnologia foram os que mais perderam em termos de participação relativa em relação ao total das exportações. Fica evidente que os produtos que dominaram as exportações nacionais são, predominantemente, intensivos em recursos naturais ou são produtos que requerem baixo desenvolvimento tecnológico na sua produção. Os produtos nacionais com maior capacidade competitiva são os provenientes dos setores tradicionais da indústria de transformação, cujos insumos são recursos naturais. Pode-se dizer que a estrutura produtiva existente nos anos Lula da Silva/PT seguiu o mesmo percurso que vinha seguindo ao longo da década de 1990, mantendo-se especializada em *commodities* agrícolas e minerais.

No âmbito do trabalho talvez estivesse concentrada a maior esperança de mudanças estruturais a serem promovidas durante o governo de Lula da Silva/PT porque, afinal, ele era um representante dos trabalhadores, da classe operária. Em certa medida, alguns ganhos foram percebidos no decorrer do governo do governo petista. Conforme estudos de Filgueiras e outros (2010), houve redução na taxa de desemprego (e a queda foi confirmada ao longo do tempo, chegando ao índice de 6,7% no final de 2010), a recuperação de postos de empregos formais e aumento real do salário mínimo, cenário este que pôde ser observado, particularmente, a partir de 2006. O mesmo movimento no sentido de ganhos no âmbito do mundo do trabalho foi observado por Tonelli e Queiroz (2010) que afirmaram ter sido o governo Lula da Silva/PT marcado pela facilidade de crédito ao trabalhador, formalização do

trabalho e transferência de renda. Em relação a este contexto, houve, também, melhoria no Índice de GINI<sup>55</sup>, de 0,584 em 1995 para 0,539 em 2005.

Apesar dos ganhos observados, entretanto, a questão é que não houve a esperada mudança estrutural nas relações de trabalho. Com a inserção dependente do país na lógica mundial, o modelo de precarização do trabalho foi mantido. A falta de mudanças estruturais é justificada, por exemplo, pelo fato de que a distribuição de renda no país teve pequena melhora em certo período, conforme citado, mas no ano de 2010 o índice de GINI, conforme reportagem publicada pelo Jornal O Globo, estava em 0,56; ou seja, no ano de 2010 houve a reversão da queda observada em 2005. Este índice de 2010 colocou o Brasil no terceiro lugar entre os países com maiores concentração de renda no mundo, perdendo apenas para Bolívia, Camarões e Madagascar.

Contudo os ganhos relativos adquiridos, por outro lado, a precarização social do trabalho<sup>56</sup>, tônica do neoliberalismo, não foi rompida, não houve melhoria na da concentração de renda e nem o problema do desemprego foi totalmente equacionado, todavia as repetidas taxas decrescentes. A precarização foi determinada pela informalidade, terceirização, flexibilização dos contratos de trabalho e dos direitos dos trabalhadores. Aqui cabe a crítica de Oliveira (2006, p. 23) ao afirmar que a chegada do PT ao poder central não fez qualquer diferença para a classe trabalhadora uma vez que Lula da Silva/PT promoveu o esfacelamento da política identificada com as classes populares, ou seja, não havia resistência política por parte dos trabalhadores.

Em relação ao solapamento da classe trabalhadora no país, Filgueiras e Gonçalves (2007, p. 172) afirmam que,

[...] O mercado de trabalho no Brasil no governo Lula, embora tenha melhorado conjunturalmente, confirma a continuidade de uma crise estrutural, com a manutenção de taxas de desemprego. [...] mantiveram-se alto o grau de informalidade, os baixos salários e a criação de ocupações precárias. O crescimento do emprego com carteira assinada nos últimos anos [...] resulta, sobretudo, de um quadro econômico internacional favorável às exportações brasileiras, e não de uma política de emprego de que esse processo se mantenha.

---

<sup>55</sup> O Índice de Gini ou o Coeficiente de Gini mede a concentração de renda nos países e atribui uma numeração de varia de 0 (total equidade) a 1 (maior concentração de renda e maior desigualdade).

<sup>56</sup> Cabe referência ao problema que os jovens estudantes brasileiros enfrentaram e ainda enfrentam, embora a Lei do Estágio publicada em 2008, quando da realização de estágios. Várias empresas passaram a ofertar vagas de estágios para estudantes e, na verdade, eram postos de trabalhos retirados de trabalhadores já formados. Os estagiários, no final das contas, assumiam funções normais dentro das empresas, com carga horária de 8 ou mais horas diárias, embora o vínculo empregatício fosse de um aprendiz. A Lei de Estágio veio para regulamentar a contratação de estagiários que se tornou uma maneira menos custosa para as empresas obterem mão de obra qualificada.

Conclui-se, portanto, que contrariando as expectativas dos mais esperançosos em torno de Lula da Silva/PT, inclusive análises otimistas de estudiosos como Tonelli e Queiroz (2010, p. 348) para os quais, em relação ao governo de Lula da Silva/PT “[...] as expectativas eram maiores do que as circunstâncias permitiram avançar”, o cenário que vinha se desenhando no país desde os anos 1990 (com a mais dura tradução do efeito do neoliberalismo sobre o emprego, provocando o solapamento da classe trabalhadora e a inércia dos sindicatos), em termos de correlação de forças entre capital e trabalho, não houve mudança significativa no governo de Lula da Silva/PT. A questão do trabalho que deveria ser central permaneceu subordinada à ordem do capital financeiro internacional. Esta subordinação não foge à regra da reestruturação produtiva do capital. Uma vez aderindo ao projeto hegemônico, a flexibilização das relações trabalhistas e o solapamento da classe trabalhadora foi uma consequência natural. Posto que existam alguns ganhos estruturais neste campo, que não são negados absolutamente, o que era esperado de um líder trabalhista acabou por constituir-se, às avessas, no transformismo devidamente abordado neste texto com base nos estudos de Luciano Coutinho (2010).

Durante os oito anos de governo Lula da Silva/PT os sindicatos passaram por um nítido arrefecimento em termos de lutas pelos direitos dos trabalhadores. Nos estudos de Gonçalves (2010); Mineiro (2010); Filgueiras e outros (2010), assim como foi analisado por Luciano Coutinho (2010); Oliveira (2010) é afirmado ser tal arrefecimento produto do embate entre as forças antagônicas (capital e trabalho). O vitorioso foi o capital que tratou de subordinar as lutas sindicais e dos movimentos sociais à lógica da política econômica, no sentido de que a única via seria aquela de respeitar e contribuir para a manutenção dos fundamentos básicos do equilíbrio macroeconômico e nestes não estiveram compreendidos ganhos reais aos trabalhadores de modo a promover a alteração estrutural da relação de forças capital/trabalho.

Este fenômeno de arrefecimento da luta dos trabalhadores verificado no governo Lula da Silva/PT é o transformismo observado quando da assunção, pelos sindicatos, da criação de Planos de Previdência Privada e da participação de trabalhadores nos Conselhos Administrativos destes planos, como forma de proteger o capital dos trabalhadores, provocou uma espécie de aliança entre governo, sindicatos, movimentos sociais e frações da burguesia em torno da subordinação ao capital financeiro. Assim, concomitantemente com o discurso pautado na necessidade de manter os ajustes fiscais e nos poucos ganhos reais concedidos como algo que jamais outro presidente havia feito, foi acontecendo o esvaziamento das lutas sindicais e a perda da oportunidade de realmente criar no país uma verdadeira política social



voltada para a valorização do trabalho formal, de melhor distribuição de renda, de modo a caminhar rumo à resolução dos problemas sociais que afligem a população, sobretudo, os menos favorecidos. O que se viu, sobretudo, foi a precarização e a flexibilização do trabalho, a manutenção da lógica de curto prazo, de pequenas soluções para problemas estruturais.

Filgueiras e Gonçalves (2007) reconheceram que Lula da Silva/PT realizou políticas sociais focalizadas e não universais, como aquelas estabelecidas pelo Estado do Bem-Estar Social, quando trabalhadores tiveram acesso aos direitos sociais porque, em certa medida, isso era parte da estratégia da acumulação capitalista. Não que no Brasil este Estado tenha existido, tampouco as políticas sociais universais, elas inspiraram os modelos de desenvolvimento adotados nos anos 1960 e 1970. Já a partir dos anos 1990 os rumos foram aqueles no sentido de reduzir a intervenção Estatal e equilibrar as finanças públicas, ocorrendo, em consequência, a perda dos direitos sociais por parte da classe trabalhadora. Sob a égide do neoliberalismo e o discurso de minimizar os danos sociais causados com a reestruturação capitalista, surgem, assim, no cenário latino, as orientações do Banco Mundial: no lugar dos direitos sociais, o combate à pobreza através das políticas focalizadas.

A crítica de Filgueiras e Gonçalves (2007) é no sentido de que as políticas focalizadas,

Trata-se de uma política social que desloca a disputa entre capital e trabalho, própria das sociedades capitalistas, para o âmbito interno da classe trabalhadora, transformando-a num conflito distributivo que opõe os seus vários estratos: assalariados com rendimentos mais elevados versus assalariados com ganhos mais reduzidos; trabalhadores qualificados versus trabalhadores menos qualificados [...]

Enfim, são políticas cuja natureza é mercantil, que tratam a pobreza com pragmatismo, como se não fosse fruto da divisão social do trabalho, das desigualdades sociais e como se as suas causas não precisassem ser organicamente superadas. Os direitos sociais dos cidadãos se tornam produtos a serem disputados pelo mercado porque combater a pobreza terminou se transformando em um nicho de mercado. A transferência de renda via programas compensatórios terminaram, muitas vezes, nas mãos do capital internacional e nem sempre com a contrapartida prometida, como foi o caso do programa Universidade para Todos - Prouni<sup>57</sup> no setor educacional.

---

<sup>57</sup> Segundo informações contidas no site do Prouni, este tem “como finalidade a concessão de bolsas de estudo integrais e parciais em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de educação superior. Criado pelo Governo Federal em 2004 e institucionalizado pela Lei nº 11.096, em 13 de janeiro de 2005, oferece, em contrapartida, isenção de alguns tributos àquelas instituições de ensino que aderem ao Programa.”

Através do Prouni o governo transfere verbas públicas para instituições de ensino superior do setor privado cujos donos são grandes grupos de investimento estrangeiros. Estas instituições, por sua vez, não fornecem, necessariamente, a educação de qualidade prometida, tema que será discutido no capítulo seguinte. É certo que vários cidadãos tiveram acesso à educação porque conseguiram ser inseridos no Prouni. Mas, por outro lado, vários alunos, apesar de terem o valor das mensalidades pago em faculdades particulares, não tinham condições de arcar com as demais despesas decorrentes da inserção em um curso superior, como transporte, alimentação e material didático. Vê-se no Prouni a contradição encontrada no governo Lula da Silva/PT: ao mesmo tempo, atendeu os interesses do capital e tentou atender as demandas sociais.

O modelo adotado por Lula da Silva/PT, em termos de políticas sociais, não mudou estruturalmente a questão da pobreza, conquanto os bons índices alcançados ao longo do seu governo. Justificou, ainda, a necessária adesão à ordem econômica mundial e a servidão ao capital financeiro internacional. E não apresentou o projeto de desenvolvimento a longo prazo, com opções políticas de ruptura com os mecanismos de reprodução da subordinação ao capital internacional que talvez colocassem o país no rumo de resolução dos problemas sociais sem ter de recorrer aos programas de transferência de renda.

Neste sentido Filgueiras e Gonçalves (2007) afirmam que Lula da Silva/PT não rompeu com o modelo de política social adotada durante o governo FHC e nem, tampouco, com as orientações pragmáticas do Banco Mundial para erradicação da pobreza. O gasto orçamentário dedicado aos programas sociais assistencialistas teve propósito ideológico, uma vez que serviu para arrefecer as tensões sociais, desmotivar o debate social sobre a real necessidade de atuação estatal neste campo e manter o histórico estado de dependência das pessoas, que favorece a manipulação política por parte do poder dominante.

A posição política de Lula da Silva/PT ao investir nas políticas sociais focalizadas, de cunho assistencialista, não destoou das tantas evidências até aqui relatadas da existência do seu alinhamento e do PT rumo à ordem vigente. Assim como observado por Oliveira (2006) Lula da Silva/PT, efetivou no país, fundamentalmente via políticas sociais focalizadas, a dominação sem política. Ao tratar a questão da desigualdade social e da pobreza com tanto pragmatismo, minou a discussão política assim como o fez ao promover o transformismo no campo do trabalho e da cooptação das lideranças dos movimentos sociais e dos trabalhadores.

A linha de continuísmo, no sentido de ausência de uma ruptura com frações da burguesia nacional e com a lógica do capital, fundamentada na ausência da discussão política,

funcionou como uma espécie de vínculo orgânico estabelecido para cimentar as relações de forças antagônicas (frações da burguesia e camadas populares) em favor da construção de uma estratégica coesão em torno da crença de que o caminho para o país era um só, na direção de conviver com os interesses dominantes e, ao mesmo tempo, ofertar aos trabalhadores, aos movimentos sociais e às camadas populares políticas compensatórias no lugar de políticas estruturantes. Tal coesão foi obtida também pelo retorno do Estado ao protagonismo, contrariando o discurso de outrora na defesa absoluta da sua natureza mínima.

A maior presença do Estado também foi outro elemento do dualismo observado no governo Lula da Silva/PT. Por um lado, manteve-se o pragmatismo dos preceitos econômicos neoliberais, a busca pelo equilíbrio fiscal e a desregulamentação do mercado, a organização econômica e política do país de modo a favorecer a financeirização. Por outro, ocorreram investimentos pesados nos já citados programas sociais de transferência de renda e o manejo da economia brasileira, sobretudo a partir de 2007, a partir do segundo mandato, particularmente da crise financeira mundial que atingiu o país em 2009. Posicionamentos como estes evidenciaram um Estado com presença maior, que, entretanto, não chegou a ser diferente no sentido de que manteve, como observado por Oliveira e Catani (2010), os fundamentos que, claramente, favoreciam sobremedida, numa linha de continuidade em relação a governos anteriores, ou seja, a lógica da financeirização da economia.

A presença maior na economia não significou a busca da autonomia estatal em relação ao bloco de poder dominante<sup>58</sup>, tampouco a realização de reforma estatal em relação a que havia ocorrido nos anos 1990. Não se pode esquecer que o Estado é, ao mesmo tempo, aparato de dominação e campo de disputas. Por mais que a luta das camadas populares tenha sido arrefecida no governo Lula da Silva/PT, pelos motivos já explicados, o embate de forças antagônicas é permanente. Ao que parece é que no governo petista o funcionamento do Estado serviu estrategicamente à composição da aliança orgânica social em defesa do projeto hegemônico, com poucos movimentos contrários, como afirma Oliveira (2010) reconhecendo que no governo de Lula da Silva/PT a presença mais forte do Estado foi instrumento viabilizador e cristalizador dos interesses das frações da burguesia nacional e do capital financeiro internacional.

---

<sup>58</sup> Para Filgueiras e Gonçalves (2007) o bloco de poder dominante é constituído, hegemonicamente, pelo capital financeiro internacional, pelos grandes grupos econômicos-financeiros nacionais e o capital produtivo internacional. A estes somam-se os grandes grupos não financeirizados organicamente e os grandes e médios capitais.

Ao que parece, Lula da Silva/PT, mesmo sem desvincular-se da lógica dominante, tampouco das prescrições econômica neoliberal, não por acaso, mas estrategicamente, reconheceu a presença maior do Estado no funcionamento da economia nacional, o que foi diferente do apregoado em anos anteriores. Esta afirmação pode ser justificada pelos gastos elevados com as políticas sociais, ainda que assistencialistas; pela realização de concursos públicos nas mais diversas áreas que em certa medida ampliou consideravelmente a contratação de servidores públicos, recuperando carreiras estatais e pela intervenção estatal no controle da economia, particularmente, quando o governo incentivou o consumo interno via redução de impostos; adquiriu, via Banco do Brasil o Banco Votorantim; dentre outros.

No papel do Estado também é possível perceber que houve, por um lado, o aumento da sua presença com maior regulação econômica. Entretanto, por outro lado, tal retorno não significou, como já dito, autonomia estatal em relação ao bloco de poder dominante e sim serviu, sobretudo, como estratégia para atender aos interesses hegemônicos, uma vez que no novo arranjo político-econômico (da financeirização) era imprescindível o papel atuante do Estado no sentido de ser tracionar os novos blocos de investimentos. Em certa medida a dualidade é observada porque, na verdade, tanto os bancos (BNDES e Banco do Brasil, particularmente) quanto as empresas estatais (sobretudo a Petrobras) foram centrais no fortalecimento dos grandes grupos empresariais. Esta atuação do Estado como viabilizador das condições de reprodução e expansão do capital não é nova. É por isso que, Filgueiras e outros (2010, p. 50) relembra a crise de 2009 e afirma que neste contexto,

[...] o Estado interveio diretamente no processo de associação de grandes grupos econômicos (Sadia e Perdigão), por intermédio do BNDES, e comprou, através do Banco do Brasil, parte do banco Votorantim. O mesmo ocorre com na área de infraestrutura e petroquímica, onde grandes grupos econômicos nacionais, associados ao Estado, participam da implantação de megaempreendimentos e na futura exploração dos serviços que daí derivarão.

No governo de Lula da Silva/PT o bloco de poder dominante manteve tanto a lógica financeira quanto as formas institucionais assumidas pelo capital financeiro, de modo que a autonomia do Estado seja aquela que permita o avanço dos interesses majoritários. Neste aspecto, cabe a análise de Harvey (2005) quando afirma que o Estado assume formas diferentes dentro da estrutura do capitalismo; atuando com relativa autonomia, como moderador de conflitos, mantendo as divergências de interesses das classes sociais dentro de uma ordem considerada essencial ao funcionamento da sociedade capitalista e à reprodução do modo de acumulação capitalista. Enfim, as evidências apontam que a opção de Lula da

Silva/PT foi por manter o país inserido no capitalismo rentista; alinhado, portanto, com a lógica da financeirização.

O governo de Lula da Silva/PT se tornou um conciliador entre os mais diversos interesses vigentes. Neste sentido, parece perdida a oportunidade de alterar a história brasileira em vários aspectos, especialmente, quando ao desenvolvimento econômico e a melhoria estrutural das desigualdades sociais. Neste sentido, tem razão Luciano Coutinho (2010) ao afirmar que Lula da Silva/PT ocupou-se da contrarreforma: o discurso do novo completamente inserido dentro das velhas tradições dominantes. Apesar dos avanços pontuais observados, eles foram mais simbólicos do que reais porque foram traduzidos em resultados imediatos que não conduzirão o país para a independência econômica e redução das desigualdades sociais.

No governo de Lula da Silva/PT, a partir dos elementos já elucidados e que justificam o seu alinhamento rumo à ordem vigente, houve a valorização da pequena política em detrimento da grande política e isso só fortaleceu a hegemonia dominante e destruiu a capacidade do país de se organizar em torno das grandes e necessárias discussões nacionais. Luciano Coutinho (2010) e Nogueira (2010) afirmam o estado letárgico em que se encontrava a política brasileira durante o governo Lula da Silva/PT e atestam que este é um indício ruim para o país que vê estagnada a sua dinâmica social, sem capacidade e motivos para ver alterado o rumo das coisas. É preciso resgatar a política, mas não a política moralista, superficial. Não a pequena política que se ocupa das questões triviais do governo e do país; mas a grande política, aquela advinda, como observado por Nogueira (2010, p. 3) de uma reforma cujo eixo seja:

o fortalecimento democrático das instituições, a busca de coerência dos partidos, a lisura dos pleitos, a expressão facilitada e equilibrada das preferências da população, a inclusão de novos eleitores. Sua razão de ser é a revitalização das relações entre as pessoas, a sociedade civil e o Estado. É a recuperação do valor da política.

Economia equilibrada, índices sociais melhorados, nenhuma mudança estrutural realmente efetivada e parece que a situação brasileira não é mais de um país periférico, que não há pauta que justifique fazer no país a grande política. É contraditório observar a hegemonia da pequena política justamente no governo cujo líder surgiu no bojo da grande política, da feitura e discussão de num projeto político nacional que reconhecia a necessidade da superação das desigualdades sociais via luta classista. Observa Nogueira (2010) que o resgate da grande política seja algo imprescindível para que a dinâmica social seja aquela em que

as questões sociais sejam profundamente discutidas e estruturalmente modificadas; em que o Estado seja forte não pela ótica do controle fiscal e da regulação econômica, mas pelo seu papel estratégico dentro da sociedade, pelo seu sentido ético-político.

Uma vez consolidado no Brasil o capitalismo dependente o caminho alternativo para a sua superação talvez fosse devolver ao Estado a sua capacidade política para mediar os interesses nacionais com o grande capital; a sua capacidade de fazer política econômica. Ao mesmo tempo, promover na sociedade o resgate da política nacional, no sentido de abrir o debate em torno das questões internas. Colocar a grande política na ordem do dia é um desafio que ainda não foi vencido no país uma vez que Lula da Silva/PT impôs o estado de emergência econômico e social, trazendo para o primeiro plano da política nacional o pragmatismo e a necessidade imediata de resolver o equilíbrio econômico e o enorme fosso social aprofundado pelo neoliberalismo. Neste sentido, não fortaleceu a contento a participação popular, não trouxe à baila a discussão do projeto de nação emergido da sociedade brasileira.

Uma vez colocados os elementos que justificam o alinhamento do PT e de Lula da Silva/PT em direção à ordem vigente é momento de compreender a educação superior e a Universidade Pública neste contexto. Partindo dos fundamentos contidos na reestruturação capitalista a partir dos anos 1970 e daqueles encontrados na realidade brasileira, particularmente no governo Lula da Silva/PT, já se pode afirmar que as mudanças ocorridas na educação brasileira de maneira geral, particularmente a partir dos anos 1990, não fugiu à regra das orientações dos organismos internacionais para os países periféricos. Há orientações definidas pelo Banco Mundial para a periferia capitalista que intentam manter a educação como meio de difusão do projeto hegemônico de sociedade.

Na sua condição de instituição pública influenciada, sobretudo, pelos fatores políticos e econômicos de ordem mundial a Universidade Pública e tendo sido cada vez mais transpassada pela lógica capitalista, o que desaguou numa situação de precariedade do ensino superior em vários aspectos, incluindo o do comprometimento da sua qualidade. Neste sentido, o Reuni, programa surgido durante o governo Lula da Silva/PT, em 2007 pelo Decreto 6.096, teve o propósito apoiar ações que promovessem a reestruturação do ensino superior e da Universidade Pública. A questão posta agora é o modo pelo qual o Reuni foi operacionalizado. Trata-se de um programa do governo e, como tal, atendeu à concepção político-ideológica vigente no país durante o governo Lula da Silva/PT? Mas, na dualidade observada neste governo e tendo em vista o seu alinhamento rumo à ordem vigente, o que

esperar do Reuni? Constitui-se este programa em mais um elemento do novo discurso da retórica do governo petista? O novo discurso que mantém os velhos ditames da ordem hegemônica? Estas questões orientam o propósito de analisar o cenário da educação superior no país bem como, o papel destinado à Universidade Pública no governo Lula da Silva/PT e, a partir daí, compreender a natureza do Reuni e sua contribuição para o que este governo denominou como reestruturação da Universidade Pública.

#### 4 REFORMA E A DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

[...] Não se pode afirmar que será sempre assim, mas, nas condições atuais, quem, desse ponto de vista, se atrasa, quem não acerta o passo, é penalizado. Na escala do globo, o motor implacável de tantas reorganizações, sociais, económicas, políticas e, também, geográficas, é essa mais-valia global, cujo braço armado é a competitividade, que neste nosso mundo belicoso, é a mais guerreira de todas as ações.[...] (Milton Santos, 2006)

A educação é uma prática social forjada no centro das relações e conflitos sociais, permeada por ideologias e que tanto tem papel preponderante no desenvolvimento das forças produtivas, quanto na formação dos valores culturais da coletividade. A educação é, portanto, determinada pelos fatores sociais que se modificam historicamente, fazendo com que possa ser moldada para conformar certa ordem política, em um dado momento histórico. Com isso, quer-se dizer que a educação é assumida como instrumento de transformação da realidade social por diferentes ideologias e ser conduzida de modo a produzir as mudanças requeridas; servindo, neste sentido, como estratégia de intervenção na realidade para qualquer grupo de poder que mantém a propriedade e controle dos meios produtivos. Isto posto, cabe ressaltar que neste estudo o modelo de educação discutido é aquele situado no contexto do modo de produção capitalista.

Neste capítulo são discutidas as mudanças ocorridas na educação superior brasileira a partir dos anos 1990 até o governo Lula da Silva/PT, tendo com o ponto de partida os condicionantes do período fordista, da reestruturação capitalista, o papel dos organismos internacionais na reforma do ensino superior e a democratização do acesso à Universidade Pública. O pressuposto é que as diretrizes emanadas das prescrições dos organismos internacionais para a educação embasam a reforma do ensino superior ocorrida no país a partir da década de 1990. O objetivo deste capítulo é, então, compreender os condicionantes da reforma ocorrida na educação superior, bem como, caracterizar o papel do Reuni na expansão e reestruturação da Universidade Pública no governo Lula da Silva/PT.

Como resultado da reestruturação capitalista ocorrida a partir dos anos setenta o conhecimento passa a ter papel central nas mudanças ocorridas nos processos de acumulação



de capital. Com a financeirização econômica, a centralidade do processo produtivo desloca-se dos elementos tradicionais (capital, trabalho, matéria-prima) para o conhecimento e para a informação, cujo uso intensivo ganha ênfase como valor agregado. O conhecimento e a informação, aliadas às novas tecnologias, passam a se constituir na base da competitividade no cenário mundial, em fator potencializador da acumulação e reprodução do capital – sendo a crise capitalista dos anos 1970 um importante ponto de inflexão, conforme afirmam Bernheim e Chuaí (2003, p. 7):

[...] a vantagem comparativa é determinada cada vez mais pelo uso competitivo do conhecimento e das inovações tecnológicas [...]. Ao se tornarem forças produtivas, o conhecimento e a informação se integram ao próprio capital, que começa a depender desses fatores para a sua acumulação e reprodução. À medida que a hegemonia econômica pertence ao capital financeiro e não ao capital produtivo, a informação prevalece sobre o conhecimento propriamente dito, pois o capital financeiro funciona com a riqueza puramente virtual, cuja existência corresponde à própria informação. Essa situação produz, entre outros efeitos, um bastante preciso: o poder econômico que se fundamenta na posse de informação que, em consequência, se torna secreta e, por fim, constitui um terreno de competição econômica e militar sem precedente, bloqueando necessariamente, ao mesmo tempo, as forças democráticas, que se baseiam no direito à informação – tanto o direito a obtê-la como o de produzi-la e disseminá-la.

Com base nestes pressupostos ganham força os conceitos de sociedade da informação e sociedade do conhecimento, sendo estes dois elementos centrais para o processo de desenvolvimento hegemônico no centro e na periferia do capitalismo. São conceitos produzidos e disseminados dentro da lógica do mercado, tendo efeitos diretos sobre a educação no plano global e, particularmente, sobre a educação brasileira, cuja reformulação iniciada a partir dos anos 1990 não ocorre de forma isolada, mas como parte do contexto de reestruturação capitalista iniciada nos anos 1970, na qual ocorre o reordenamento do papel do Estado e a criação de estratégias para superar a crise do capital e manter sua expansão em uma escala mundial.

Autores como Harvey (1992) consideram que as tendências e tensões gestadas no âmbito do capitalismo estão situadas em um contexto e espaço profundamente marcados pela luta de classes, sendo o domínio dos conflitos importante elemento para a legitimação da ideologia hegemônica e garantir a reprodução da estrutura social capitalista nos planos global e na escala da nação. Considerando o espaço como resultado da complexa relação entre objetos, ações e relações, variáveis indissociáveis e influenciadas historicamente, vale aqui lembrar a constatação de Harvey (1992) segundo a qual a produção capitalista se materializa

através de investimentos em infraestrutura (tanto física quanto social) e, ao mesmo tempo, através do fortalecimento de forças de natureza administrativa, política e econômica.

Ambas as vertentes – investimentos em infraestrutura e qualificação da força de trabalho – têm como objetivo produzir e reproduzir condições materiais e estabelecer o controle dos conflitos entre classes e países centrais e periféricos do sistema. O que se deseja evidenciar, portanto, como afirmado por Santos (2004), é que as reformas educacionais implementadas no centro e na periferia do sistema nas últimas décadas, consistem em ações estrategicamente engendradas com o objetivo de assegurar interesses de grupos e classes sociais específicos, que enfrentam o desafio de garantir as condições de reprodução ampliada do capital em contextos de crise. Deste modo, no histórico contexto das assimetrias entre o centro e a periferia do sistema capitalista, enquanto nos países centrais, no período pós-guerra, experimentaram a possibilidade de universalização da educação através da construção do Estado do Bem-Estar social, na periferia capitalista foram implementados modelos e ações políticas através de projetos de “modernização”<sup>59</sup>, com o objetivo de fazer valer os interesses das classes dominantes nacionais, sem que a ampliação do acesso a educação tenha atingido efetivamente o conjunto da população.

No contexto das relações assimétricas entre Norte e Sul as imposições do capital internacional têm historicamente determinado a reestruturação econômica, política, ideológica e social, com especial ênfase nos processos educacionais, provocando mudanças no modo de atuação do Estado e gestando, de maneira escalonada e hierarquizada, relações assimétricas de dominação entre o centro e a periferia do sistema capitalista. Neste contexto, a educação é parte das estratégias do projeto de desenvolvimento capitalista e, por isso, sempre esteve permeada por determinações sistêmicas de natureza econômica e ideológica.

Deste modo, a reestruturação do ensino superior e da Universidade Pública no contexto moldado pela reestruturação capitalista não conduz necessariamente à sua democratização, ao fortalecimento da Universidade Pública como instituição organicamente vinculada aos interesses do conjunto da sociedade, ao fortalecimento da sua autonomia e gratuidade e a oferta de ensino, pesquisa e extensão de qualidade. Ademais, a simples ampliação do acesso a

---

<sup>59</sup> O termo modernizações é considerado no texto como o conjunto de ações necessárias para disseminar determinada política em diferentes espaços, de modo que o sistema hegemônico seja expandido para os subsistemas, conforme explica Santos (2006, p. 226): “Vivemos o mundo da ação em tempo real. Já que as etapas da ação podem ser rigorosamente previstas, a ordem temporal assim obtida se associa à ordem espacial dos objetos, para atribuir a maior produtividade econômica ou política às ações e ao espaço em que incidem. Trata-se da possibilidade de uma ação racional sobre um espaço racional. [...] Alguns subespaços, dotados com as modernizações atuais, podem acolher as ações de interesse dos atores hegemônicos. É assim que se constitui, dentro do conjunto de subespaços, um subsistema hegemônico [...]”

Universidade Pública pode se dar de forma precária, reproduzindo no âmbito do sistema educacional as assimetrias que perpassam o cotidiano da vida dos segmentos sociais situados nas menores faixas de renda. Vejamos quais os traços mais característicos dos processos educacionais no contexto do fordismo e da flexibilização produtiva e de que forma tais elementos estruturais se materializam no contexto do presente objeto de estudo.

#### 4.1 A EDUCAÇÃO NO FORDISMO

No contexto histórico do fordismo, que antecede a reestruturação capitalista em curso, nos países desenvolvidos, são criadas formas de organização do trabalho, de relações sociais e condições de reprodução da força de trabalho e, conseqüentemente, modos de vida nos quais estão presentes os valores, comportamentos e formas de regulação social que, apesar de ter como elemento central a expansão capitalista, terminam por assegurar as condições básicas e os direitos de acesso aos serviços de consumo coletivo de parcela relativamente expressiva do conjunto da população.

Na fábrica e na sociedade um novo tipo de homem é requerido, aquele forjado pelo uso, por parte do capital, dos instrumentos de coerção, entre os quais, as políticas estatais. Este novo homem é aquele formado também via educação formal; aquele que tanto tem que se adaptar ao processo produtivo em si e ser capaz de exercer as funções mecânicas sob a sua responsabilidade, quanto precisa ser sujeito de consumo dos bens produzidos e disseminador do modo de vida capitalista. No contexto do fordismo a educação é compreendida como um dos elementos de coerção, vinculada ao capital e usada estrategicamente a fim de articular, como afirmado por Kuenzer (2007), as competências requeridas na fábrica com o modo de vida e valores humanos, ou seja, de modo a forjar o homem que atenda às demandas de valorização do capital.

Uma vez vinculada ao capital e ao modo de produção fordista, a educação teve o seu funcionamento marcado também pelas fases e peculiaridades espaciais, políticas e econômicas que os caracterizam. Embora o *modus operandi* fordista tenha alcançado a educação de modo geral, transformando-a em ferramenta de materialização da divisão social

do trabalho e da valorização do capital, é preciso elucidar que não se pode dizer que houve um só conceito ou um único modelo de educação vigente nos países avançados. E, tampouco, uma mesma forma de organização formal do espaço e da estrutura de funcionamento escolar. Isso ficou muito vinculado à regulação presente em cada país, à compreensão histórico-cultural que cada nação tinha sobre a formação educacional e, também, aos tipos de contradições e resistências existentes no âmbito do espaço escolar.

O sistema educacional dos países desenvolvidos acompanhou o imperativo fordista da alta produtividade, das condições em que o trabalho foi colocado dentro da lógica da acumulação capitalista e da atuação do Estado enquanto provedor das políticas sociais. Neste sentido, pensar a educação consiste em inseri-la na ordem econômica e o Estado, o que para Charlot (2007), coloca a educação a serviço do desenvolvimento capitalista. No contexto do fordismo, essa estratégia política encontra amplo consenso social, por gerar postos de trabalho para pessoas qualificadas, viabilizados por uma escolaridade mais longa. A educação, assim, ao atender as demandas do capital satisfaz as classes médias e ao mesmo tempo desperta esperança e possibilidades de melhoria da qualidade de vida nas camadas populares.

A educação e a promessa de universalização do acesso ao conhecimento, de fato, não deixa de beneficiar os trabalhadores e estudantes das camadas sociais situadas nas menores faixas de renda, entretanto, ela se constitui em um elemento primordial do processo produtivo. Para Rodrigues (2007) o fordismo requer uma formação massiva dos trabalhadores não apenas pelo fato de que a produção requer mão de obra com certa qualificação, mas também porque os profissionais formados se constituem em um grande exército de reserva que propicia, ao longo do processo de acumulação, um maior domínio do capital nas negociações com a classe trabalhadora.

Vê-se que o fordismo cria uma dualidade na fábrica que divide os trabalhadores entre aqueles que concebem os processos produtivos e os que apenas executam as tarefas mecânicas. Esta dualidade é reproduzida no sistema escolar, tanto na forma de fazer a gestão da educação, quanto na compreensão do seu papel na formação das pessoas. A separação entre o trabalho intelectual e o manual está relacionada com a expropriação do conhecimento por parte do capital quando da implantação da lógica produtiva fordista. O posicionamento de Kuenzer (2007, p. 155) ajuda a compreender de que forma a educação fragmenta a formação do trabalhador e, por consequência, submete à lógica do capital a ciência e o conhecimento.

[...] tanto as relações sociais e produtivas como a escola, educam o trabalhador para esta divisão (do trabalho). Em decorrência, a ciência, e o

desenvolvimento social que ela gera, ao pertencerem ao capital, aumentando a sua força produtiva, se colocam em oposição objetiva ao trabalhador; assim, o conhecimento científico e o saber prático são distribuídos desigualmente, contribuindo ainda mais para aumentar a alienação dos trabalhadores. A escola, por sua vez, se constituiu historicamente como uma das formas de materialização desta divisão. [...] E, não por coincidência, é a classe que detém o poder material que possui também os instrumentos materiais para a elaboração do conhecimento. Assim a escola, fruto da prática fragmentada, expressa e reproduz esta fragmentação, através de seus conteúdos, métodos e formas de organização e gestão.

É sempre plausível assinalar que o espaço da educação é um palco onde estão presentes as contradições inerentes às relações sociais capitalistas. A ampliação de vagas representa a massificação da escola e do saber, uma vez que a qualificação da mão de obra das camadas menos favorecidas interessa ao capital. Por outro, pode significar, em certa medida, também a ampliação da massa crítica e da melhoria das condições sociais desta mesma coletividade cuja formação interessa ao capital. O acesso dos indivíduos das camadas populares à escola leva para este espaço os conflitos sociais. Portanto, tal acesso pode ser elemento viabilizador da resignificação das relações ali travadas, ou seja, os sujeitos sociais que servem a fábrica e frequentam a escola são os mesmos e expressam as contradições estruturais da sociedade nos dois espaços. A escola e o saber, portanto, podem ser instrumentos de alienação, mas também de transformação social. É neste contexto de contradições que se constitui a instituição escolar e também a educação, cujos saberes escolares são também constituídos como focos de resistência em favor da educação enquanto valor e não apenas como meio de formação profissional a partir da lógica de mercado.

Um dos aspectos evidenciados por Charlot (2007) a respeito da educação no contexto do fordismo é a mudança da relação do aluno com o saber e a instituição escolar, em qualquer nível de ensino. A concepção do saber como fundamento da vida em sociedade, como caminho para o desenvolvimento intelectual e, conseqüentemente, pela aquisição do conhecimento como atividade prazerosa cedeu lugar à ideia central de que a serventia da educação, mais propriamente da escolarização, é o benefício que possibilita escolhas na vida profissional. Este é o pensamento que veio junto com o *modo de vida* pautado no fordismo, disseminado pela sociedade e tornado discurso hegemônico defendido dentro e fora da vida educacional. A expectativa, deste modo, em relação às instituições educacionais só fez aumentar uma vez que são percebidas como uma espécie de *elevador* social.

Em relação ao funcionamento do processo de ensino em si, o princípio educativo balizado no fordismo foi tão bem implantado na estrutura educacional das instituições que

originou e fortaleceu as tendências pedagógicas conservadoras e a consequente alienação do indivíduo através da educação. As tendências pedagógicas, embora fossem duais no sentido de privilegiar em um dado momento a racionalidade formal e, em outro, a racionalidade técnica, sempre foram fundamentadas na divisão entre pensamento e ação. O modo de organização do trabalho centrado no fordismo originou, historicamente, a pedagogia com foco nos conteúdos e nas atividades, “mas nunca comprometida com o estabelecimento de uma relação entre o aluno e o conhecimento que verdadeiramente integrasse conteúdo e método, de modo a propiciar o domínio intelectual das práticas sociais e produtivas” (KUENZER, 2007, p. 115).

A educação profissional era ofertada a uma pequena parcela da população urbana e apoiada em modelos pedagógicos rígidos, seguindo o padrão fordista, ministrada de modo a atender a demanda das empresas por qualificação profissional, por exemplo, no campo eletromecânico. Tratava-se de uma educação voltada ao mercado de trabalho, centralizada, sem participação política dos atores envolvidos (especificamente da classe trabalhadora) e que mantinha, por consequência, coerência com a definição dos conteúdos da formação profissional focada, como é afirmado por Vitorette e outros (2012, p. 2) na “oferta de cursos tradicionalmente consagrados, realizados por entidades solidamente constituídas, com cursos pré-estabelecidos nacionalmente e sem correlação com as características socioculturais e econômicas das regiões e localidades.”

Isto posto, vê-se que no contexto do fordismo a educação passou por reformas que sempre intencionaram mudanças sociais, sendo esta a justificativa utilizada pelo Estado. Como um direito universal, deve ser acessível a todos e, com isso, é preciso que o espaço educacional seja aquele suficiente para atender a demanda dos que o procuram. Vê-se que na massificação do ensino está o conteúdo prevaiente da ampliação do acesso, o que é legitimado pela sociedade que dadas as condições sociais e ideológica, aceita programas reformistas sem maiores resistências. No entanto, as modificações na estrutura escolar percebida no contexto do fordismo parece ser mais um arranjo político-ideológico do que, propriamente, reconhecer a educação como fundamental para a superação das condições sociais desiguais.

## 4.2 OS ORGANISMOS INTERNACIONAIS E A REFORMA DA EDUCAÇÃO

O esgotamento do fordismo, com a crise do capitalismo a partir dos anos 1970, já referida neste trabalho a partir de Harvey (2003); Botelho 2008; Moraes (2006) se concretiza na periferia capitalista no final dos anos 1980, com consequências do ponto de vista econômico, aumento da dívida externa e aprofundamento de problemas sociais. Na periferia capitalista predomina a ideologia do desenvolvimento através do estímulo financeiro com grande endividamento sendo, no caso do Brasil, o crescimento econômico pautado a partir do padrão dependência dos países centrais, conforme já destacado por Oliveira (2010).

Diante do endividamento cada vez maior dos países periféricos, a ingerência dos países centrais consiste em prescrever ações que os subordinam à lógica hegemônica, internacionalizando cada vez mais o capital e fortalecendo a tônica da acumulação flexível, de modo a integrar mais ainda estes países ao padrão reformulado do capital mundial. Com o endividamento dos países periféricos o Banco Mundial e o FMI, conforme afirmado por Lima (2005, p. 48)<sup>60</sup>, “começaram a impor programas de estabilização e ajuste da economia latino-americana, condicionando a renegociação da dívida externa à realização destes programas.” Conforme afirma Chauí (2001) o foco na acumulação flexível, que enfatiza a financeirização da economia em detrimento dos investimentos no processo produtivo, faz surgir a prescrição por parte dos países centrais, que objetiva dar conta da crise capitalista e é fundamentada em rigorosos ajustes fiscais assumidos pelos países da América Latina desde os anos 1980, sendo os mesmos intensificados na década de 1990.

Silva (2002) reconhece que desde meados da década de 1980 o Banco Mundial e o FMI<sup>61</sup> já assumem a tarefa de alinhar os países periféricos à lógica neoliberal também através da formulação de políticas públicas, incluindo as educacionais, o que se amplia nos anos 1990. Desde os anos 1980 o modelo de educação para os países periféricos se alinha com a expansão capitalista: massificar a educação para a população de baixa renda, ofertando-lhe a educação básica e incentivando o ensino profissionalizante. Deste modo, conforme é afirmado

---

<sup>60</sup> Lima (2005) afirma, ainda, que no período de 1983-1992 foi espantosa a transferência de recursos financeiros de países latinos para os desenvolvidos: algo em torno de 500 bilhões de dólares. Dispêndio este feito para pagar juros da dívida que mesmo assim aumentou, no mesmo período de 360 para 450 bilhões de dólares.

<sup>61</sup> Siqueira (2004) afirma que na década de 1990 o BM deixou mudou o foco da sua atuação, passando de um organismo internacional voltado para o desenvolvimento para ser um auxiliar na cobrança da dívida externa dos países endividados. Para tanto, propunha ajustes estruturais, formulava políticas e concedia empréstimos.

por Krawczyk e Vieira (2008), ocorre a confirmação do projeto neoliberal de sociabilidade para os países periféricos, viabilizado pelas inovações tecnológicas e pelo apoio de governos locais que não oferecem resistência ao projeto hegemônico.

Em meio a tantos documentos publicados pelos organismos internacionais,<sup>62</sup> mais especificamente pelo Banco Mundial (que em alguns casos se uniu à Unesco para publicar e difundir seus posicionamentos) são reportados os considerados como norteadores dos rumos que a educação superior toma a partir dos anos 1990: (i) Declaração Mundial sobre Educação para Todos (1990); (ii) O Ensino Superior, as lições derivadas da experiência (1994); (iii) A Educação na América Latina e Caribe (1999); (iv) Educação permanente na economia global do conhecimento: desafios para os países em desenvolvimento. O conteúdo destes documentos é consoante com o discurso econômico gestado pelas mesmas instituições para os países periféricos; demonstrando consonância com as orientações estabelecidas para o campo da economia e das finanças públicas, como reconhecido por Chauí (2001) e Harvey (1992). Segundo os referidos autores, a reestruturação capitalista dos anos 1970 forjou o capitalismo dos anos 1990. No âmbito desse capitalismo não só há a imposição aos países periféricos da política econômica hegemônica, mas também das estratégias para vários dos seus setores sociais, a exemplo da educação.

Nos estudos de Chauí (2001) e Dupas (2003) observa-se a constatação de que sob a égide do neoliberalismo, entretanto, não é possível a recuperação da economia mundial, tampouco dos países periféricos. Somado a isso, constata-se o avanço da pobreza e do desemprego por todo o mundo. A promessa feita pelos países centrais, quando justificaram a expansão capitalista sob a ótica da acumulação flexível (de viabilizar o crescimento econômico dos países da periferia capitalista), não se concretiza. Já em meados dos anos

---

<sup>62</sup> A Unesco emitiu os seguintes documentos: Declaração Mundial sobre Educação para Todos: Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem (1990), Declaração de Nova Delhi sobre Educação para Todos (1993), Declaração e Plano de Ação Integrado sobre a Educação para a Paz, os Direitos Humanos e a Democracia (1995), Recomendações de Seul sobre Ensino Técnico e Profissional) Educação e formação ao longo de toda a vida: uma ponte para o futuro, recomendações (1999), Declaração das ONGs (sobre) Educação para Todos: Consulta Internacional de ONGs (2000), (Declaração sobre) Educação para todos: o compromisso de Dakar (2000), Declaração de Cochabamba: Educação para Todos; cumprindo nossos compromissos coletivos (2001). Lima (2005) cita os seguintes documentos que foram emitidos pelo Banco Mundial: O Ensino Superior - as lições derivadas da experiência (1994), Relatório sobre o desenvolvimento mundial – O Estado em um mundo em transformação (1997), Documento estratégico do Banco Mundial: a educação na América Latina e Caribe (1999), Educação superior nos países em desenvolvimento – perigos e promessas (2000), Do confronto à colaboração: relação entre sociedade civil, o governo e o Banco Mundial (2000) e Construindo a sociedade do conhecimento: novos desafios para a educação terciária (2003).



1990, a preocupação com o aprofundamento do fosso social<sup>63</sup> advindo do projeto de sociabilidade neoliberal e a situação em que se encontra a economia mundial trouxe a tona o discurso do projeto político intitulado como terceira via<sup>64</sup>.

Para Chauí (2001) a chamada terceira via tem como objetivo fazer uma crítica à limitação do neoliberalismo em resolver a estagnação econômica e os problemas sociais, além de tentar se constituir em fundamento teórico da sociedade e da política para o século XXI. Entretanto, não se trata de um novo projeto de sociabilidade, tampouco de rompimento com a lógica da financierização econômica, mas sim da renovação das forças hegemônicas. A questão central a ser observada na terceira via é que o discurso hegemônico, sobretudo disseminado a partir do Banco Mundial e com tom de crítica ao formato clássico do neoliberalismo, defende certa renovação e firma a economia de mercado como a junção entre a racionalidade, o realismo, a modernidade e o progresso, renovando o capitalismo. Nesse contexto ressurge, fortemente, o discurso da democratização política, da preocupação com a segurança, do combate à pobreza, da disseminada noção de desenvolvimento sustentável, de luta contra a corrupção, da defesa da transparência na gestão pública, enfim, afirmando o “capital social” como elemento chave para que as economias cresçam e, ao mesmo tempo, se torne possível o desenvolvimento social.

Entretanto, conforme afirmado por Lima (2005, p. 129),

[...] Esta capacidade, entretanto, não significa que as crises e contradições do capitalismo estejam superadas, mas reinscreve no horizonte político a construção do socialismo e a tarefa de desmontar os projetos que estão sendo apresentados como ‘agenda possível’, um capitalismo ‘reformado’ e

<sup>63</sup> O aumento das desigualdades sociais advindas do neoliberalismo foi observado por Harvey (2004, p. 3) que afirma: “[...] os grupos com rendimentos mais elevados tornaram-se infinitamente mais ricos sob o neoliberalismo. A desigualdade social aumentou em vez de diminuir. Nos EUA, por exemplo, os 1% do topo da pirâmide de rendimentos detinha 16% da renda nacional antes da Segunda Guerra Mundial, mas durante os anos 50 e 60 essa fatia caiu para 8% e os fracassos dos anos 70 ameaçavam o seu poder ainda mais. Mas em 2000 este grupo voltou a deter 15 por cento da renda nacional e isto pode disparar até 20 por cento num futuro próximo se os cortes nos impostos se mantiverem.”

<sup>64</sup> A origem deste termo pode ser encontrada em Chauí (2001, p. 27): “a origem desta fórmula como reconhecem seus atuais proponentes é pouco ilustre: foi impregnada pelo fascismo para indicar um projeto e um programa econômico, social e político que se pretendia equidistante do liberalismo e do socialismo/comunismo. Reapareceu nos anos 40 nos discursos de Perón e consolidou o peronismo. Em outras palavras, outrora como agora, a ideia da Terceira Via tem a pretensão de colocar-se além da direita liberal e da esquerda socialista-comunista.” Lima (2005, p. 50) afirma que o termo Terceira Via exprime um “processo de ideologização maciça sobre a possibilidade de um capitalismo ‘humanizado’ ou ‘reformado’, um projeto político identificado, ora como ‘terceira via’, ora como social-democracia, nova esquerda, centro-esquerda, social-democracia modernizadora ou governança progressista.” O termo referido compôs um projeto apresentado aos intelectuais e políticos europeus por Anthony Giddens, então reitor da *London School of Economics* e assessor de Tony Blair ex-primeiro-ministro inglês. Foi um projeto apresentado também na Cúpula da Governança progressista, cujas reuniões começaram em 1999 e na literatura há registro de que teriam ocorrido periodicamente até o ano de 2009.

‘humanizado’, que com seu discurso de profunda ambiguidade (‘socialismo de mercado’ e ‘democratização da democracia’ ou ‘radicalização da democracia’) oculta o foco central do debate: os embates entre projetos antagônicos de sociabilidade.

Sob a égide do discurso da retomada do crescimento econômico a educação e o conhecimento ganham lugar nas estratégias de desenvolvimento definidas pelos organismos internacionais para os países periféricos. A educação é vista como necessária para atender as demandas do crescimento econômico, assim como fora compreendida no fordismo, e serve também como fator de integração entre os países no mundo globalizado, viabilizadora do desenvolvimento social e via de controle e domínio necessários para assegurar a ordem hegemônica e arrefecer a crise do capitalismo.

Assim, a educação novamente é tomada como política pública importante no contexto da reconfiguração capitalista, na qual investimentos devem ser alocados. O Estado deve, assim, buscar meios para prover a educação global que pode ser através de rigorosos ajustes fiscais, da criação de parcerias público-privadas, além de obter novos créditos internacionais, a exemplo daqueles providos pelo Banco Mundial, destinados ao financiamento das reformas educacionais nos países periféricos.

Neste contexto, Chauí (2001) e Dupas (2003) reafirmam a compreensão de que o Estado se constitui em *lócus* a partir do qual o poder institucionalizado negocia os interesses nacionais, que às vezes se reduz a um conjunto de interesses corporativos com o capital internacional, de maneira que o sentido da “soberania nacional” já não tem tanto significado. O Estado termina por se constituir em um agente viabilizador de parcerias entre grupos de interesses, se desobrigando de demandas de natureza social. É nesse contexto que ocorre a transferência da concessão dos direitos sociais para as parcerias público-privada. O Estado, neste contexto, atua como mediador das prescrições do Banco Mundial<sup>65</sup> para os países periféricos, para a concretização das parcerias com o setor privado.

Silva (2002) chama a atenção para o fato de que no contexto da globalização econômica e da crítica ao neoliberalismo da forma como vinha sendo implementado, o Estado assume parceria com o capital nos assuntos relacionados com o mercado e com os problemas sociais, fortalecendo a atuação dos organismos internacionais que fazem prescrições para os países periféricos no âmbito da economia e das políticas sociais, como a educação. Assim, afirma Chauí (2001, p. 33):

---

<sup>65</sup> Em 1997 o Banco Mundial publicou o documento intitulado Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial no qual faz, entre outras, suas considerações a respeito da reformulação pela qual deveria passar o Estado.

a 'globalização' impõe a criação de novas instituições internacionais que se encarreguem das políticas econômicas, sociais e militares que, outrora, estavam a cargo do falecido Estado nacional. Do lado da economia surgem o Nafta, a Comunidade Econômica Europeia, o Pacto Andino, o Mercosul, a Organização da Unidade Africana [...].

Dupas (2003) reconhece o crescente esvaziamento do papel do Estado como provedor dos direitos sociais, o que advém da reestruturação capitalista e, mais ainda, a partir da globalização econômica. Chama a atenção para o fato de que as corporações se sobrepõem à sociedade civil, com reconhecimento público, validado por normas que são institucionalizadas com o objetivo de viabilizar o avanço e concretização de processos e interesses hegemônicos. Há neste contexto o esvaziamento da atividade política ou o que alguns autores qualificam como esquecimento da política. Em relação a isso, para Dupas (2003, p. 59) “a dissolução ou fragmentação da identidade política universalista, à qual correspondia o conceito de cidadania, opera-se ao benefício de identidades coletivas não somente particulares, mas parciais e truncadas.” Desse modo, a fronteira entre a vida política, a sociedade civil e a vida privada é cada vez mais fluida, o que abre espaço para o questionamento do significado da política enquanto ente elemento capaz de promover a difícil e complexa relação entre liberdade e igualdade.

Além da reformulação do papel do Estado, o protagonismo exercido pelos organismos internacionais ajuda a compreender a reforma do ensino superior brasileiro da década de 1990. Instituições como ONU, Unesco, Banco Mundial, FMI, Unicef e a Organização Mundial do Comércio (OMC) realizam vários eventos e emitem prescrições através das quais definem políticas para a educação dos países periféricos. Conforme é observado por Krawczyk e Vieira (2008), é nesse contexto que se torna possível perceber o quanto a educação é considerada uma importante estratégia da difusão do projeto hegemônico. A justificativa para as ações dos organismos internacionais são os problemas sociais, como já dito, agravados nos países da periferia capitalista com a efetivação do projeto neoliberal, mas também, o alto nível de endividamento destes países e a necessidade de torná-los eficientes na gestão das suas finanças.

Um dos documentos publicados no começo da década de 1990 e que traz o posicionamento da Unesco e Banco Mundial a educação é a Declaração Mundial sobre Educação para Todos<sup>66</sup>. Neste documento são explicitados alguns entendimentos sobre a

---

<sup>66</sup> Durante a década de 1990 foram muitos os documentos emitidos pelos organismos internacionais. Todos eles tentavam dar conta das constatações dos problemas existentes nos países da periferia capitalista e, ao mesmo

educação básica que, mais tarde, figuram entre as estratégias adotadas pelo governo na reforma do ensino superior. Entre os pontos que constaram da Declaração é contemplada a retórica da democratização do acesso à educação e também o papel atribuído às Novas Tecnologias da Informação e Comunicação (NTIC's), tidas como tecnologias educacionais e viabilizadoras do acesso de maior quantidade de pessoas, de qualquer lugar, mas que, sobretudo, servem para efetivar a difusão do modelo hegemônico de educação.

Todos os instrumentos disponíveis e os canais de informação, comunicação e ação social podem contribuir na transmissão de conhecimentos essenciais, bem como na informação e educação dos indivíduos quanto a questões sociais. Além dos instrumentos tradicionais, as bibliotecas, a televisão, o rádio e outros meios de comunicação de massa podem ser mobilizados em todo o seu potencial, a fim de satisfazer as necessidades de educação básica para todos. (UNESCO, 1990, p. 5)

Dos organismos internacionais surgem propostas de modelos educacionais que articulam-se com a política econômica neoliberal, sob o discurso da melhoria das condições de vida através do aumento da renda e combate à pobreza, bem como, da necessidade em manter a economia equilibrada para propiciar o investimento por parte dos países centrais. Modelos educacionais que guardam, verdadeiramente, a intenção de disseminar o projeto hegemônico de sociedade. Diversos estudos, como Lima (2005), Pereira de Deus (2008), Paula (2009), Queiroz (2011) destacam as reformas estruturais colocadas em prática em países centrais e também na América Latina durante a década de 1990 e mencionam a *Declaração sobre Educação para Todos* como o documento que norteia as políticas para a educação mundial, colocadas em prática por diversos países, incluindo os periféricos, que fazem reformas internas com o objetivo de se adequar às prescrições dos organismos internacionais.

Dando continuidade à contextualização dos condicionantes da reforma pelas quais passa o ensino superior brasileiro a partir da década de 1990, é preciso tratar de um conceito adotado pelo Banco Mundial: o de capital humano. O significado deste conceito, conforme Chauí (2001) é o da responsabilidade individual, de cada pessoa pela aquisição das competências necessárias para cumprir o seu papel no desenvolvimento econômico e social. Neste sentido, o homem, enquanto ser individualmente responsável, precisa ser capaz de

---

tempo, ofereciam proposições para que tais problemas fossem resolvidos. No âmbito da economia, da política, dos direitos sociais, enfim, os documentos versavam sobre as mais diversas dimensões da esfera governamental. Um destes documentos foi a Declaração Mundial sobre a Educação para Todos, de 1990, contendo prescrições sobre a educação mundial que, mais tarde, foram absorvidas pelas reformas educacionais ocorridas nos países periféricos, incluindo o Brasil. Esta Declaração foi elaborada em conjunto por organismos internacionais como: Unicef; PNUD; Unesco e Banco Mundial.

equacionar os problemas decorrentes da sua condição social. Então, o foco do investimento deve ser no capital humano, de modo que cada indivíduo tenha acesso aos bens e serviços de que necessita através da meritocracia, ou seja, conforme a sua capacidade e habilidade para destacar-se em meio a tantos outros indivíduos.

Para Chauí (2001), segundo essa concepção, o conteúdo da luta de classes é esvaziado, sendo a condição de pobreza associada à capacidade e ao mérito de cada indivíduo e não as suas condições sociais. É preciso registrar que a desigualdade socioeconômica gera *serviços* sociais ofertados no contexto da lógica do mercado.

[...] o discurso estratégico do Banco Mundial de “combate a pobreza”, transforma os serviços sociais, como a educação, como ações destinadas aos “pobres” através das políticas sociais focalizadas e compensatórias, e amplia o processo de privatização das políticas sociais para aqueles que podem pagar pelos serviços privados. Nesse contexto, há um culto ao individualismo, estimulando que um indivíduo ao educar-se e se tornar competitivo estaria atingindo a sua “empregabilidade”. Nesse discurso o desemprego e a “pobreza” aparecem como consequências da incapacidade individual, omitindo que o desemprego estrutural e a desigualdade econômica e social são necessários para manter e reforçar o sistema capitalista (QUEIROZ, 2011, p. 13).

Ainda sobre as prescrições do Banco Mundial para as reformas da educação superior, no documento de 1994 – *O Ensino Superior, as lições derivadas da experiência* reconhece que os investimentos públicos no ensino superior são maiores do que nos níveis anteriores. Embora as matrículas tenham aumentado nesta esfera de educação, os resultados obtidos não são tão interessantes. Cita como exemplo a baixa relação aluno/professor, o ineficiente gerenciamento dos recursos econômicos nos países periféricos e a queda na qualidade do ensino para afirmar que a experiência demonstra o quanto as suas reformas estruturais são urgentes e necessárias.

O caminho do governo para captar recursos, de forma a diversificar as fontes de financiamento da educação superior é a ampliação do espaço privado, via mercantilização da educação superior. Esta constatação da educação como investimento e não necessariamente um direito social (deste modo não precisa ser ofertada exclusivamente pelo governo), ganha força com o posicionamento da OMC que desde meados dos anos 1990 regulamenta novos setores de serviços que podem ser ofertados de acordo com as regras internacionais de comércio.

Na maioria dos países o setor público continuará educando uma grande proporção de estudantes. Entretanto, a função do setor privado se fortalece e a maior parte dos novos estudantes matriculados se educa em instituições

privadas. A experiência também demonstra que para as instituições públicas de ensino terem maior qualidade e eficiência, os governos precisam aplicar grandes reformas nos modos de financiamento com o objetivo de: (i) mobilizar mais fundos privados para a educação superior; (ii) apoiar financeiramente os estudantes que não têm condições de pagar por seus estudos; (iii) melhorar a captação e aplicação dos recursos financeiros dentro das instituições de ensino (Banco Mundial, 1994, p. 17, tradução nossa).

O documento O Ensino Superior, as lições derivadas da experiência o Banco Mundial anuncia, ainda, os quatro eixos em torno dos quais ocorre a reforma do ensino superior a partir dos anos 1990: (i) diversificação de instituições de ensino (públicas e privadas); (ii) redução dos incentivos públicos a fim de que as instituições busquem novas formas de financiamentos; (iii) redefinição da função do Estado, de modo a privilegiar a autonomia e a responsabilidade institucional e (iv) criação de políticas cuja ênfase esteja na quantidade e qualidade.

O primeiro eixo, diversificação das instituições que ofertam o ensino superior, faz referência ao fato de que as estruturas públicas de ensino, da forma como estão constituídas, não servem mais ao mundo em desenvolvimento por serem rígidas e caras. Portanto, é preciso contar com entidades do setor privado que possam fornecer educação, de modo a ampliar a oferta e, ao mesmo tempo, buscar a redução dos gastos. É preciso encontrar melhor relação custo/benefício. A ordem então é *diversificar*: instituições, cursos, currículos, modalidades de oferta, tempo de duração da formação, dentre outros aspectos. E na defesa da diversificação, há o claro posicionamento crítico diante da estrutura adotada pela Universidade Pública, que deve ser reformada, de modo a alinhar-se às exigências de formação provenientes do mercado.

Nos últimos anos as matrículas nas instituições de ensino superior não-universitárias, tanto públicas quanto privadas, têm aumentado com maior rapidez que nas Universidades tradicionais. Incluem politécnicos, institutos profissionais e técnicos que ofertam cursos de curta duração e programas de ensino a distância. Seus custos são mais baixos e por isso acabam atraindo os estudantes que podem pagá-los. Os casos de maior sucesso têm sido das instituições que atendem de forma flexível a demanda do mercado de trabalho e estão vinculadas aos programas universitários mediante mecanismos apropriados de transferências, como sistemas de créditos e disposições quanto às equivalências. (BANCO MUNDIAL, 1994, p. 15-16, tradução nossa).

Em relação ao ensino a distância Lima (2005) e Queiroz (2011) afirmam que o Banco Mundial associa essa modalidade de ensino aos alunos provenientes das camadas mais baixas da população, que, ao terem acesso a cursos mais baratos, passam a fazer parte da grande massa de indivíduos com acesso à educação superior. A ênfase na ampliação do acesso à educação por parte dos trabalhadores se apresenta como uma inserção limitada e que deixa a

desejar em termos de qualidade, uma vez que o Banco Mundial não associa o ensino à pesquisa e extensão, quando trata da diversificação das modalidades de oferta. Na modalidade de ensino à distância não há pesquisa, tampouco extensão, sendo a ênfase no ensino.

No segundo eixo, o Banco Mundial trata das fontes de investimentos da educação superior. Com a expansão, certamente uma nova infraestrutura precisa ser criada para dar conta das novas matrículas neste nível de ensino. Como os anos noventa é um período de ajustes fiscais e a ênfase de investimento dos recursos públicos é para o nível básico da educação, cabe às Instituições de Ensino Superior buscar novas formas de financiamentos, com o objetivo de garantir maior qualidade e eficiência. Nesse contexto o Banco Mundial sugere mobilizar fundos privados para a educação superior, dar apoio aos estudantes que, embora qualificados, não tenham condições de pagar pelos estudos e, ao mesmo tempo, tornar mais eficiente a destinação e utilização dos recursos fiscais, tanto entre as instituições, quanto na sua gestão interna. São várias as formas sugeridas pelo Banco Mundial para que haja a diversificação das fontes de financiamento: (i) retirar subsídios dados aos alunos, como à alimentação; (ii) cobrar taxas de matrícula; (iii) recebimento de doações de ex-alunos; (iv) realização de serviços de consultoria.

Em resumo, uma maior mobilização de apoio financeiro privado para a educação superior mediante a eliminação de subsídios não relacionados com a instrução, a cobrança de direitos, a obtenção de doações e realização de atividades que geram ingressos podem proporcionar às instituições uma base de financiamento mais diversificada e provavelmente, mais estável. Uma meta poderia ser as instituições gerarem ingressos que financiassem cerca de 30% dos seus gastos rotineiros. (BANCO MUNDIAL, 1994, p. 19, tradução nossa).

Ao tratar do terceiro eixo, o Banco Mundial faz referência ao papel do Estado já devidamente discutido nesta seção. Trata-se da redefinição do seu papel, tratando-o como agente viabilizador, aquele que propicia a criação do marco regulatório necessário para fundamentar a reforma e também age politicamente em favor da ampliação do espaço privado no âmbito da esfera pública. O “apoio” do Estado ao setor privado se configura como uma troca porque, afinal, ganhos importantes para o desenvolvimento econômico podem ser obtidos, como o investimento em pesquisa básica e transferência de tecnologias. Ao tratar da função do Estado, o Banco Mundial traz a discussão conceitos como democratização e autonomia. Fica subentendido que por democratização do acesso à educação entende-se a sua expansão, viabilizada majoritariamente pelo setor privado, para favorecer a ampliação das matrículas no nível superior.

A autonomia pode ser traduzida como consentimento, ou seja, aceitação por parte das instituições educacionais da lógica organizacional. São autônomas para agir dentro de determinados padrões estabelecidos pelo Banco Mundial e previstos nos marcos regulatórios locais. As instituições de ensino superior devem obter por conta própria os recursos econômicos necessários para investir na ampliação da educação e, por isso, podem decidir sobre a sua aplicação. Neste contexto, surge também a ênfase na produtividade do professor, que deve ser remunerado ou até mesmo mantido no trabalho conforme o seu nível de produtividade.

Sem dúvidas, há justificativas para que o Estado continue prestando apoio a este setor: as inversões em ensino superior geram benefícios externos importantes para o desenvolvimento econômico, como os benefícios a longo prazo das pesquisas básicas e o desenvolvimento e transferência de tecnologias. [...] A crise no ensino superior, sobretudo no setor público, está gerando grandes mudanças nos objetivos e nas modalidades de intervenção governamental. No lugar de exercer um controle direto, a função do governo é a de proporcionar políticas favoráveis para as instituições públicas e privadas da educação superior [...] (BANCO MUNDIAL, 1994, p. 10, tradução nossa).

Aos conceitos de democratização do acesso e de autonomia, ambos componentes da retórica que justifica as mudanças prescritas pelos organismos internacionais, é agregado o de descentralização, que significa repartir responsabilidades pela realização da educação, dividindo esta responsabilidade entre os atores envolvidos no processo educacional (professores, alunos, pais), de modo a assegurar a liberdade individual e a boa gestão econômica quando, na verdade, se retira do Estado a responsabilidade pela oferta do que antes era compreendido como um bem público, um direito universal, e passa a ser um serviço a ser comercializado.

No quarto eixo o Banco Mundial aborda aspectos relativos a quantidade e a qualidade da educação superior. Reconhece a importância de existir nos níveis anteriores uma sólida educação e trata sobre o fato de que uma IES precisa ter professores qualificados, ambiente favorável à aprendizagem e recursos pedagógicos necessários, sobretudo, recursos tecnológicos. É preciso ter, ainda, um bom sistema de avaliação, de modo a mensurar os resultados obtidos. A qualidade da educação é abordada de acordo com a percepção de que as exigências econômicas quanto aos conteúdos escolares aumentam. Por isso o Banco Mundial enfatiza a importância de existirem representantes do setor privado na gestão das IES a fim de que a pertinência dos currículos seja assegurada, ou seja, a qualidade é expressa o fato de que os conteúdos curriculares sejam alinhados às demandas do mercado. Para tanto, sugere que os



professores também podem atuar no setor privado, de modo a obter as experiências práticas e profissionais a serem compartilhadas com os alunos.

Os incentivos financeiros a programas e conjuntos de pesquisa entre indústrias e a Universidade, estágios para estudantes patrocinados pelas empresas e nomeações de acadêmicos de tempo parcial para serem profissionais de setores produtivos podem ajudar a fortalecer os vínculos e a comunicação entre o sistema de educação superior e outros setores da economia (BANCO MUNDIAL, 1994, p. 13, tradução nossa).

Pereira de Deus (2008) trata da reforma educacional devidamente inserida no contexto da reformulação da administração pública que implanta o modelo gerencial de gestão no setor público. Além disso, aborda a reforma do setor educacional como preocupante, uma vez que mercantilizar a educação deu-lhe significado de prática organizacional, criando fornecedores e consumidores (professores e alunos) de um serviço que poderia ser ofertado por qualquer ente privado ou público, desde que apresente as condições mínimas exigidas e tenha fonte de financiamento.

Seguindo com a análise do protagonismo dos organismos internacionais na reforma da educação superior nacional, Casassus (2001, p. 5) afirma que o Promedlac<sup>67</sup> é, também, um condicionante desta reforma, estimulando a mudança de um novo modelo de gestão da educação, voltado para o alcance de resultados. O autor afirma que na reunião do Promedlac realizada no ano de 1991 são definidos os seguintes pontos:

- (i) a abertura do sistema, terminando com sua autorreferência para responder às demandas da sociedade;
- (ii) o estabelecimento de novas alianças, abertura do sistema de participação e tomada de decisões a novos atores e novos aliados;
- (iii) um vasto processo de descentralização, pondo fim ao centralismo histórico;
- (iv) a passagem da ênfase na quantidade para a ênfase na qualidade.

Ainda considerando o protagonismo dos organismos internacionais, cabe ressaltar a manifestação da OMC sobre a educação superior ser compreendida, no âmbito do comércio mundial, como um serviço. Segundo Lima (2005) inicialmente as discussões em torno da educação, embora compreendida como uma estratégia adotada pelos países centrais para disseminar a lógica hegemônica, reafirmam a sua condição de bem público, um direito universal assegurado a todos os cidadãos, ofertado de maneira precípua pelo Estado. Embora deva ser obrigação primeira do Estado ofertá-la, o poder público pode, de acordo com

---

<sup>67</sup> Promedlac é a sigla indicativa da reunião de Ministros de Educação convocados pela Unesco para analisar o desenvolvimento do Projeto Principal de Educação para a América Latina e o Caribe.

regulamentação estabelecida, delegar esta ação, desde que haja controle e fiscalização de modo a resguardar a educação superior como um direito social estendido a todas as camadas sociais da população.

As facilidades para que o modelo de educação forjado nos países desenvolvidos possa ser comercializado são contempladas, como já dito, nos pronunciamentos da OMC. É nesse contexto que são constituídas regras, tais como: (i) evitar criação de barreiras desnecessárias ao livre comércio entre as nações; (ii) não ser mais exigente do que o necessário para manter a qualidade do serviço ofertado; (iii) reconhecimento de títulos e qualificações feitas em outros países. O fato é que ao estabelecer regras, que devem ser cumpridas por todos os países envolvidos, termina-se por criar situações de desigualdades uma vez que a concorrência entre os países centrais e periféricos não ocorre em condições similares, existindo ingerência dos que possuem maior poder no mercado. Ingerência materializada por meio do domínio do capital, pela condição de dependência dos países periféricos e a falta de recursos tecnológicos que apresentam.

A OMC, conforme é afirmado por Siqueira (2004), trata da oferta dos serviços educacionais qualificando-os como bens econômicos: definindo suas modalidades, propondo redução dos gastos neste setor por parte do Estado, enfatizando a realização de parcerias público-privada, e estimulando a realização de acordos entre os países centrais e países da periferia no campo da educação. A questão central é que a OMC, de maneira progressiva e ampliada, promove a liberalização da prestação dos serviços educacionais, o que é acatado e legitimado por outros organismos internacionais. Embora existam focos mundiais de resistência quanto aos rumos tomados pela educação, a sua comercialização se incorpora cada vez mais as políticas e práticas pelos países centrais e periféricos. Estes, sem condições políticas e econômicas para concorrer neste mercado, progressivamente, cede espaço sobretudo no ensino superior, aos países centrais, como afirma Siqueira (2004, p. 11):

Quanto ao setor público, quanto mais *terceiriza atividades* (por exemplo, alimentação, treinamento de professores, avaliação etc.), *vende serviços* (cursos e tratamentos pagos, desenvolvimento de pesquisas remuneradas ou que beneficiem empresas), *faz marketing comercial* para atrair interessados, torna-se extremamente vulnerável à regulamentação da educação como um serviço comercial via OMC/GATS, saindo do frágil escudo do “exercício da autoridade governamental”, pois passa a oferecer educação em base comercial e em competição com outros provedores. Assim sendo, os grupos empresariais poderão processar os países por práticas prejudiciais à livre oferta de serviços educacionais, em vista do oferecimento de tratamento diferenciado, caracterizado por subsídios às entidades públicas, exigindo tratamento igual: recursos públicos para todos ou para nenhuma instituição.

Quando o Banco Mundial publica o documento intitulado *A Educação na América Latina e Caribe*, avalia as reformas educacionais ocorridas nesta região e, ao mesmo tempo, lança as bases da educação a ser implementada nos anos 2000. Como afirmado por Lima (2005) a posição adotada pelo BM é de conceber a educação como estratégia de combate à pobreza, como fator de mobilidade social, importante para o crescimento econômico dos países periféricos e enquanto serviço ofertado, sobretudo, pelo setor privado. Insiste na necessidade de diversificação das suas fontes de financiamento, diversificação das instituições de ensino ofertantes da educação superior, flexibilização da gestão, bem como, ampliação do uso de tecnologias no ensino<sup>68</sup>. Para Queiroz (2011, p. 14):

O objetivo central do Banco é ‘reduzir a pobreza mediante o crescimento econômico, elevar o capital humano da América Latina e Caribe, particularmente dos pobres’ (tradução da autora). Para alcançar esta meta, no que tange o ensino superior, o Banco define como estratégias: incentivo financeiro às famílias pobres; aumentar as oportunidades de educação superior por meios de bolsas; descentralizar os gastos públicos; diversificar e reformar a educação superior, fortalecendo o papel integral do setor privado no financiamento e prestação de serviço; estimular a ampliação do acesso através da tecnologia.

Neste documento aparece também a necessidade de reafirmar o que a referida instituição qualifica como “democracia local”, a redução da dimensão do Estado e o seu papel enquanto viabilizador das parcerias com a iniciativa privada e entidades sociais (ONGs), objetivando ampliar a oferta da educação. Ressalta-se que a referência feita à democratização da educação novamente permite compreender que equivale à ampliação do acesso ao ensino superior. Nesse contexto, termina-se por viabilizar investimentos por parte dos grandes grupos internacionais que terminam “prestando importantes serviços sociais” ao país uma vez que mais pessoas passam a ter acesso a este serviço, que é vendido como um “bem público”, imprescindível ao indivíduo competitivo, capaz de lutar, por si só, em busca da sua empregabilidade.

O que pôde ser percebido é que nos documentos publicados pelo Banco Mundial está claramente posto o fio condutor da reforma educacional observada no país desde a década de 1990: empresariamento da educação superior, manutenção do modelo de investimentos

---

<sup>68</sup> Nos estudos de Queiroz (2011), quando o Banco Mundial faz referência ao uso de tecnologias no ensino está fazendo referência exclusivamente ao ensino a distância, uma importante estratégia para ampliar o acesso à educação superior, sobretudo, por parte dos mais pobres, uma vez que esta modalidade de oferta permite reduzir consideravelmente os custos. Além disso, o ensino a distância é viabilizador da internacionalização da educação porque, segundo Lima (2005) flexibiliza e padroniza os currículos; implanta um sistema de avaliação cujos parâmetros de medida pretendem verificar a adequação da oferta de ensino em consonância com as demandas do mercado; viabiliza e fomenta a realização das parcerias público-privada (PPP).

públicos para a educação, ampliação do acesso, flexibilização curricular, diversificação das modalidades de oferta e das instituições de ensino; ênfase no uso de tecnologias para viabilizar o ensino a distância, dentre outros elementos. Essa política não sofre solução de continuidade e não há ruptura ideológica em relação a política educacional nesse período. Ao contrário, o que legitima as mudanças no campo da educação é justamente a confirmação, por parte do capital, de que é este o projeto de sociabilidade necessário ao desenvolvimento dos países periféricos.

No ano de 2003 o Banco Mundial publica o documento intitulado: *Educação permanente na economia global do conhecimento: desafios para países em desenvolvimento*, no qual reafirma o tom do discurso hegemônico. Neste documento a educação é definida como um bem público, mas este conceito é relativizado, significando que deve estar ao alcance de todos, mas não precisa, necessariamente, ser ofertada pelo Estado. Justifica, portanto, o discurso da sua oferta como um serviço a ser comercializado por diversificadas instituições de ensino, muitas delas sendo administradas por grandes grupos de investimentos. Isso coloca a educação no âmbito das exigências da empregabilidade, o que é consoante com as demandas do mercado de trabalho. Para servir aos ideários capitalistas, a educação é definida dentro de padrões flexíveis: cursos a distância, empresariamento, eliminação de barreiras à mobilidade dos estudantes, currículos diversificados, dentre outras características.

Sob a égide do discurso da “sociedade do conhecimento”, admite-se que aprender ao longo da vida é uma necessidade observada em vários países. Assim, a educação é algo a ser usufruído pela população em qualquer idade, de qualquer lugar em que esteja e para isso necessita ser flexível. A aprendizagem deve ser transformada, atribuindo-lhe os conceitos de continuidade, acesso, inclusão e sustentabilidade. É a educação colocada, mais uma vez, como fator de competitividade dos países porque advém da urgência da economia do conhecimento. A educação é qualificada como elemento estratégico do desenvolvimento, devendo ser viabilizada, sobretudo, através do uso de novas tecnologias.

A economia do conhecimento transformou as demandas do mercado e assim surgiram novas demandas para os trabalhadores. Com isso, precisam adquirir novas habilidades e conhecimentos para serem capazes de buscar a sua inserção no mercado. Equiparar as pessoas para lidar com essas novas demandas requer um novo modelo de educação e formação, um modelo de aprendizagem ao longo da vida. Ela engloba a aprendizagem formal (escolas, instituições de formação, universidades); e a aprendizagem informal (habilidades aprendidas com os membros da família ou pessoas da comunidade). Ele permite que as pessoas acessem oportunidades de aprendizagem como precisam e não porque chegaram a certa idade. Aprendizagem ao longo da vida é fundamental para os trabalhadores que se

preparam para competir na economia global, mas é igualmente importante para a inserção social das pessoas nas suas comunidades. A educação promove o aumento da coesão, reduz a criminalidade e melhora a distribuição de renda. (BANCO MUNDIAL, 2003, p. xvii, tradução nossa).

A retórica do Banco Mundial alinha-se com a concepção da formação global do indivíduo e considera que todos os espaços são propícios à aprendizagem que se baseia, também, na experiência e não somente em conteúdos previamente sistematizados. Em um primeiro momento, é possível acreditar que esta visão da educação coaduna com a boa formação escolar das pessoas. Entretanto, trata-se, na verdade, da flexibilização da aprendizagem e da educação, admitindo-a sob uma perspectiva completamente alinhada às demandas do mercado, uma vez que não se trata de buscar a sua qualidade, mas sim formas de flexibilizar a sua oferta, de modo que mais pessoas possam acessá-la. Nos documentos do Banco Mundial, publicados a partir dos anos 2000, vão se repetindo os elementos que a justificam como investimento passível de negociação no mercado, sempre sob o olhar regulador do Estado. Ao mesmo tempo, destacam Barreto e Leher (2008), é ampliada a ênfase dada ao ensino a distância que devidamente amparada no conceito de competência, viabiliza a expansão desta modalidade em escala global, como resultante das novas exigências econômicas aliadas às novas tecnologias.

O uso das tecnologias é facilitador para a ampliação do acesso à educação superior. Barreto e Leher (2008), observam o quanto a palavra *acesso* é utilizada no documento *Educação Permanente da Economia Global do Conhecimento: Desafios Para Países Em Desenvolvimento*. O acesso ampliado à educação é o que justifica a sua democratização, obtida por meio das reformas educacionais e com a participação do setor privado. É esta a maneira como o poder hegemônico compreende e dissemina a democratização do acesso ao ensino superior: através da sua privatização, sem definir os elementos que constituem a sua qualidade. Na citação abaixo fica clara a referência à participação do setor privado na denominada democratização do acesso à educação de maneira geral, particularmente, ao ensino superior.

Os países precisam fazer significativas mudanças tanto na gestão, quanto nas fontes de financiamento da educação, se quiserem criar bons sistemas de aprendizagem ao longo da vida. A experiência dos países mais desenvolvidos, que focaram a oferta e o financiamento da educação no âmbito público, demonstra que esta foi uma escolha equivocada porque estes mesmos países agora têm que criar uma política flexível e marcos regulatórios que abrangem uma ampla gama de atores institucionais. [...] O setor público não pode mais, sozinho, ofertar a educação. O Estado precisa estabelecer cooperação com o setor privado e com a sociedade civil. O setor

privado pode fornecer educação tanto nos moldes tradicionais (de propriedade e operação de escolas particulares e fornecimento de insumos, tais como livros, materiais e equipamentos) e nos novos moldes (parcerias com o setor público via contrato). As empresas também podem ser envolvidas mais na oferta de educação, desenvolvendo padrões profissionais e currículos (Banco Mundial, 2003, p. 19-20, tradução nossa).

O Banco Mundial (2003) faz, novamente, referência explícita ao fato de que ofertar educação requer altos investimentos, o que está distante da capacidade financeira do Estado. Assim, para colocar em prática o modelo de educação proposto cabe aos governos nacionais buscar a diversificação das fontes de financiamento da educação, de modo que os recursos sejam suficientes para atender a toda demanda. O governo deve focar os seus investimentos na educação básica e nos alunos de baixa renda, de onde emergem os resultados sociais. Já as empresas devem ampliar investimentos no nível superior, de modo a privilegiar o surgimento dos resultados privados.

Ao discutir sobre o papel de protagonismo assumido pelos organismos mundiais, observa-se que a concepção de educação defendida, sobretudo pelo Banco Mundial, é aquela que transforma um bem público em investimento, passível de comercialização. Pautadas nestas lógicas, a reforma na educação, sobretudo do ensino superior, é justificada pela necessidade de adequação dos países periféricos à nova ordem global, o que é disseminado tendo como fundamento, inicialmente, a ideologia do desenvolvimento, a crença na ineficiência da atuação estatal para dar conta dos problemas econômicos e sociais, a necessidade dos organismos internacionais assumirem o protagonismo da formulação das políticas públicas para os países periféricos e na responsabilidade individual pela conquista das condições materiais de modo a ter ascensão social.

Sob a égide do neoliberalismo e da globalização econômica, o papel estratégico da educação enfatiza a necessidade de ampliar o acesso ao ensino, particularmente ao superior. Com isso, surge a reforma dita reestruturante, mas que se traduz na desregulamentação da educação superior, de modo a abrir este campo para o setor privado e, sobretudo, para os grandes grupos de investidores internacionais. Reforma justificada no postulado da democratização do acesso à Universidade Pública, mas que são advindas de uma política educacional que parece distante disso, uma vez que está em sintonia com a lógica do rompimento das fronteiras espaciais, do esvaziamento da política, do culto ao consumo, da resignificação do conceito de cidadania, de bem público, de democratização da educação e da compreensão do papel Universidade Pública como instituição social.

### 4.3 A DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO AO ENSINO SUPERIOR

Conforme determina o protagonismo dos organismos internacionais para os países periféricos nos anos 1990, no Brasil são efetivadas as prescrições hegemônicas para o campo da educação. O controle máximo dos gastos públicos dita as bases nas quais são fundamentadas as políticas governamentais e definidos os rumos do ensino superior e da Universidade Pública no país, ao mesmo tempo em que a administração pública busca aprimorar a sua gestão com base nos fundamentos gerenciais. Em consonância com os ditames dos organismos internacionais, nos anos 1990 o governo FHC apresenta o diagnóstico da situação educacional brasileira demonstrando, sob a sua ótica, a crise da Universidade Pública: não consegue atender a necessidade de educação superior do país, fornece ensino conservador e não aplica de maneira eficiente os seus recursos orçamentários. Na concepção deste governo, esta é uma realidade que precisa ser transformada porque a educação superior necessita estar em consonância com as estratégias do desenvolvimento econômico, uma vez que é tida como elemento primordial neste processo.

A reforma educacional de FHC ocorreu, particularmente, fortalecendo o setor privado, que expandiu consideravelmente as vagas na educação superior. Com o mercado nacional privado da educação já devidamente acomodado, Lula da Silva/PT não muda os rumos da reforma educacional de FHC, seguindo a mesma linha de adesão às prescrições dos organismos internacionais e não reduz a atuação privatista, mas busca o incremento de vagas no ensino superior via expansionismo da Universidade Pública, ofertando para isso maiores investimentos. As estratégias da reforma ocorrida nos dois governos serão a seguir discutidas e ambos enfatizam nas suas políticas educacionais a ampliação do acesso ao ensino superior e amparam esta opção política no argumento de que, com isso, democratizam o acesso, particularmente, das camadas populares, a este nível de ensino. Portanto, considera-se importante analisar o entendimento do significado de democratização do acesso à educação superior neste estudo, uma vez que ao longo desta reflexão pretende-se demonstrar que a reforma educacional brasileira forjada no contexto da reestruturação capitalista e da acumulação flexível, com os elementos que a constitui, não pode ser compreendida como aquela que democratiza o acesso à educação superior.

O conceito da democratização do acesso à educação superior neste estudo é amparado nos estudos de Coutinho (2008) para quem a democracia é atualmente encontrada nos discursos das mais diferentes correntes ideológicas, mas significa que é utilizado por quem defende os ideais democráticos. O uso recorrente do conceito de democracia tem outro significado: é reconhecido como virtude. Como tal, é usado para justificar as mais diferentes formas dos distintos grupos políticos e atuação governamental. Deste modo, a ênfase atribuída à democracia não traduz o seu verdadeiro entendimento ao longo da história, tampouco o uso do termo pelo pensamento político porque até mesmo governos autoritários quando fundamentam suas escolhas políticas o fazem em nome de assegurar a democracia no país.

Coutinho (2008) afirma que a discussão sobre o conceito de democracia fica mais adequada quando referida à noção de democratização, ou seja, quando se reconhece que a mesma se constitui em um processo constituído de elementos que estão em constante modificação. A democratização deve ser compreendida como um processo de sociabilidade da participação popular na vida política do país. Acrescenta Coutinho (2008, p. 9) que, no sistema capitalista, a democratização tem na sua natureza um componente subversivo, o que significa dizer que vai de encontro à existência de um Estado capturado, apropriado pela classe hegemônica:

Esta contradição só pode ser superada – superação que é precisamente o processo de democratização – na medida em que a socialização da participação política se expresse numa crescente socialização do poder, o que significa que a plena realização da democracia implica a superação da ordem social capitalista, da apropriação privado do Estado, e a consequente construção de uma nova ordem social.

Se a democratização se contrapõe a centralização do poder, a desigualdade, aos interesses de classe hegemônicos é possível conceber a sua concretização em sociedades desiguais, particularmente as situadas na periferia do sistema capitalista? O discurso acerca da democratização, deste modo, é vazio, destituído de significado político? Para Coutinho (2008, p. 11) a democracia contém uma dimensão política, mas também econômica e social e compreendê-la como igualdade implica em reconhecer que os bens coletivamente produzidos na sociedade devem ser apropriados da mesma forma. Assim, existe democratização quando “há institutos de democracia direta, participativa; e, por outro lado, quando existem também as condições jurídicas e econômico-sociais para que as regras democráticas sejam cumpridas.”



Os estudos de Chauí (2001) também contribuem para a compreensão do significado de democratização do acesso ao ensino superior adotado neste estudo. Para a autora, o conceito de democracia deve ser compreendido no atual contexto de maneira ampliada, ultrapassando a ideia simplista de expressão de um regime político ligado a certa forma de governo. O elemento estruturante do conceito de democracia é a criação de direitos e por isso deve ser compreendida como a forma geral da sociedade constituída buscar a igualdade de direitos e, ao mesmo tempo, reconhecer a existência das contradições materiais, da divisão interna da sociedade em classes, dos conflitos e antagonismos sociais.

O exercício do direito não remete os indivíduos a uma dimensão particular, tampouco específica da vida. Ao contrário, o direito tem caráter universal, é válido para todos os indivíduos, de todas as classes sociais. A democracia, portanto, é a forma através da qual a sociedade reconhece a existência de direitos sociais, econômicos, culturais e políticos e só porque os reconhece é que estabelece e constitui a sociedade democrática. No entanto, instituí-la no contexto da hegemonia do capitalismo não é tarefa das mais simples, dada a dificuldade de tornar predominante o espaço público diante da ampliação do espaço privado.

Tomando como base os estudos de Chauí (2001) e Coutinho (2008) a democratização pode ser definida como uma forma sociopolítica que não ignora os conflitos sociais e busca, neste contexto, a igualdade de direitos universais para todos os indivíduos. A democratização não se efetiva nas desigualdades sociais, mas sim no reconhecimento de que estão postas no tecido social e são passíveis de serem superadas. Portanto, se efetiva na superação dos conflitos e antagonismos sociais e reúne, para tanto, um conjunto de instrumentos imprescindíveis para a luta pela igualdade de direitos: a participação coletiva, as instituições jurídicas e as condições materiais. Sendo a democratização a superação do domínio político-econômico de forças e interesses de classe hegemônicas, no contexto da reestruturação capitalista está posto o constante desafio da sua promoção, devendo, sempre, serem levadas em considerações os conflitos internos e as pressões externas dos organismos internacionais com o objetivo de manter a ordem vigente.

Quando o desafio da democratização é observado a partir das questões e demandas colocadas pela educação superior, pode-se dizer que a superação anteriormente referida não se restringe à oferta de mais vagas no ensino de terceiro grau público. Quando tratada desta maneira restritiva a democratização é apenas um componente da escolha política dos governantes, fundada nas prescrições hegemônicas dos organismos internacionais. A ampliação de vagas, para ser traduzida na democratização do acesso ao ensino superior requer

a sua combinação com o conjunto de outros mecanismos que, reunidos, podem propiciar aos indivíduos a superação das desigualdades sociais: o acesso irrestrito de todos à educação, a qualidade efetiva do ensino, a educação como um bem público universal e a Universidade Pública como instituição social. A democratização do acesso à educação superior é, portanto, uma opção política de enfrentamento da lógica hegemônica e não a sua confirmação através da criação de estratégias localizadas, a exemplo do Reuni.

No âmbito do entendimento, neste estudo, do significado da democratização do acesso ao ensino superior, a educação é compreendida como intrínseca às relações sociais da forma como estão estabelecidas, ou seja, reconhece a educação como um direito a ser defendido em meio aos conflitos sociais. Neste sentido, a educação é um bem público ofertado precipuamente pelo Estado, compreendido como um valor de alcance universal, historicamente constituído pela formulação de saberes múltiplos, amparados na cultura de um povo e nas relações sociais. A educação, deste modo, conforme afirma Peixoto (2010), deve ser acessível a todos os indivíduos, além de ser ofertada com qualidade.

A qualidade da educação superior é neste estudo compreendida com base nos estudos de Dias Sobrinho (2011), sendo um conceito complexo que pode ter as mais variadas interpretações uma vez que é constituído de ideologia, valores, cultura, influências provenientes de uma ou de outra classe social, que varia em função do tempo e do espaço. Considerando a complexidade que o conceito sugere, é possível enumerar algumas características que devem estar contidos na qualidade educativa, aquelas que, reunidas, propiciam uma vida digna: responsabilidade por parte da coletividade social, do ente público, concepção de desenvolvimento social e econômico, oportunidades de inclusão social e cultural, compartilhamento de conhecimentos, promoção do acesso ao mundo do trabalho e a equidade social. Em síntese, a qualidade da educação superior diz respeito à ampliação do acesso à Universidade Pública associada a efetivos meios de permanência, condições adequadas de oferta do ensino de graduação, implementação de ações políticas para promover a organização curricular, bem como, a reflexão e discussão das práticas pedagógicas adotadas no ensino superior.

Como afirma Mészáros (2008), a reestruturação da educação é possível se há, efetivamente, a transformação das relações sociais. Transformação esta que pode partir do próprio contexto educacional, onde são forjadas as práticas sociais propulsoras das transformações sociais. Onde não existe a possibilidade de reestruturação social, dificilmente podem existir mudanças estruturais no campo educacional. Advinda da manutenção da

política hegemônica, as mudanças observadas no campo educacional superior são apenas ajustes limitados. Assim:

As mudanças sob tais limitações, apriorísticas e prejudgadas, são admissíveis apenas como único e legítimo objetivo de corrigir algum detalhe defeituoso da ordem estabelecida, de forma que sejam mantidas intactas as determinações estruturais fundamentais da sociedade como um todo, em conformidade com as exigências inalteráveis da lógica global de um determinado sistema de reprodução. (MÉSZÁROS, 2008, p. 25).

O que se vê, no contexto da reestruturação capitalista, é o empresariamento da educação superior, seja na forma da sua oferta como produto a ser adquirido pelos indivíduos ou transformando o sentido das práticas pedagógicas de modo que sejam conformadas ao padrão competitivo econômico. Portanto, a reforma educacional não é para democratizá-la, mas para efetivar a lógica da formação massiva porque o intuito é qualificar a mão de obra conforme as exigências do mercado. Isto posto, segue-se a discussão sobre o teor da reforma do ensino superior brasileiro iniciada no governo FHC e que perpassa o governo Lula da Silva/PT, que instituiu o Reuni.

#### 4.4 A REFORMA EDUCACIONAL BRASILEIRA A PARTIR DOS ANOS 1990

Lima (2005) afirma que o governo FHC compreende o sistema educacional superior brasileiro como um complexo de instituições públicas e privadas; define a flexibilidade, a competitividade e a avaliação como os pontos centrais deste sistema e estabelece os princípios que fundamentam as suas ações: expansão, diversificação, avaliação, supervisão, qualificação e modernização. Este conjunto de resoluções determinam as inúmeras estratégias que são colocadas em práticas ao longo de oito anos do seu governo. Em cada um dos princípios citados, uma gama de estratégias é elaborada e implementada, mas a ênfase é na expansão do ensino superior via setor privado. Estas estratégias, conforme afirma Lima (2008) estão consubstanciadas no marco regulatório para a educação superior no país, entre eles, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação e o Plano Nacional de Educação. Neste sentido, o Estado age como viabilizador desta expansão, regulando o setor educacional e criando as bases financeiras necessárias. Com isso, surge o aparato de normas que constitui o marco

regulatório da expansão da educação superior no país nos moldes das prescrições hegemônicas.

Entre outras, as principais normas publicadas durante o governo FHC citadas por Lima (2005) são: criação do Conselho Nacional de educação, regulamentação a escolha dos dirigentes das IFES, LDB/1996, Programa de Crédito Educativo, criação do Sistema Nacional de Avaliação, instituição do Sistema Federal de Ensino, criação da Gratificação de Estímulo à docência no Magistério Superior – GED –, estabelece o Fundo de Financiamento do Estudante no Nível Superior – FIES – ; aprovação do Plano Nacional de Educação e o Projeto de Lei de Inovação tecnológica. A aprovação da LDB e do Plano Nacional de Educação é, sem dúvida o marco mais importante em termos de legislação educacional do governo FHC. Estes documentos por si só já trazem significativas propostas de modificações da educação nacional.

Este conjunto de normas materializa no cenário nacional os diversos tipos de IES (públicas, privadas, faculdades, centros universitários, universidades e centros federais de educação tecnológica, faculdades integradas, institutos e escolas superiores); expande o acesso ao ensino superior (através das inúmeras IES criadas no setor privado); institui a modalidade de ensino presencial e a distância; estabelece as diretrizes e metas da educação brasileira pautadas na flexibilização e competitividade, e cria o sistema nacional de avaliação de alunos, de cursos e das IES padronizando o que o governo entende como qualidade da educação; submete a Universidade Pública à lógica da educação como investimento por meio de vários instrumentos, mas, particularmente, pelo caminho da busca pela inovação tecnológica através de parcerias com o setor privado e cria mecanismos para incentivar a expansão da educação privada a partir de financiamentos concedidos aos estudantes.

Como é observado por Lima (2008), os fundamentos do PNE são aqueles prescritos pelos organismos internacionais e intentam promover, particularmente, a expansão do ensino superior, mas com a justificativa de que promove a democratização do seu acesso às camadas mais pobres da população. No que diz respeito aos avanços que o poderia trazer, a exemplo da ampliação do financiamento para a Universidade Pública e a dedução dos gastos com pessoal do cálculo do montante destinados às IFES, o PNE não inova. Outro ponto importante do PNE é a ênfase no ensino a distância. Deste plano advém a meta de prover a educação superior a 30% da camada jovem da população nacional, com idade entre 18 e 24 anos. A expansão do ensino superior que já vinha sendo feita, é intensificada por meio do ensino a distância. O argumento que justifica o uso desta modalidade de ensino é propiciar o acesso

das camadas populares à Universidade Pública e formar novos profissionais com o intuito de assegurar-lhes a empregabilidade.

O PNE serve, portanto, para que o governo FHC faça o seu plano para a educação nacional, incluindo a superior, e retire da Universidade Pública as suas condições de sobrevivência, reduzindo os investimentos públicos, sugerindo que preste serviços privados para assegurar sua receita própria (através das Fundações de Apoio e parcerias com o setor privado), além de, conforme afirmado por Pereira de Deus (2008), colocar a Universidade Pública no mesmo patamar de controle e avaliação das IES privadas, ou seja, tem de ser produtiva, em termos de vagas e ampliação da sua capacidade operacional, tanto quanto as organizações privadas de ensino superior. Dourado (2002) confirma o caráter privatista do PNE ao afirmar que as estratégias previstas para a educação superior são focadas na expansão e o governo atua neste processo enquanto agente regulador, criando mecanismos de avaliação das IES. No que diz respeito às fontes de financiamento, o documento é pouco elucidativo, o que sugere o aumento da prevalência do setor privado no fornecimento da educação superior.

O ensino a distância é um dos instrumentos que mais propicia a massificação do acesso ao ensino superior e tem a justificativa perversa de que forma profissionais cujo acesso ao mercado de trabalho é certo. Para conquistar uma vaga o profissional precisa estar qualificado inicialmente. Depois, precisa ser um empreendedor de si mesmo. Com estas duas ferramentas o acesso ao mundo do trabalho é inevitável. Sobre este assunto, Lima (2005) afirma;

[...] a promoção do governo em parceria com o Ministério do Trabalho, as empresas, os serviços nacionais de aprendizagem e as escolas técnicas federais, de programas de formação profissional a distância. Este eixo norteador do projeto educacional do MEC é parte constitutiva do projeto hegemônico que identifica a educação a distância como uma estratégia de atualização dos trabalhadores às novas demandas do mundo do capital e de desenvolvimento de suas habilidades e capacidades que viabilizem a sua “empregabilidade” (grifo da autora).

A reforma proposta por FHC realmente modificação cenário da educação nacional porque agem sobre os seus mais diversos aspectos, numa tentativa de abarcar, via marco regulatório, todo o funcionamento do sistema nacional de educativo. A expansão realmente ocorre via aberturas de vagas no setor privado e, particularmente, através do ensino a distância. Entretanto, todas as modificações são pautadas, como já foi dito, nas prescrições dos organismos internacionais. Particularmente, nos documentos do Banco Mundial e da Unesco. Todas estas ações, como é afirmado por Chauí (2001) e Sguissardi (2009) colocam a Universidade Pública numa situação de heteronomia, o que significa reduzir ainda mais a sua

condição de autônoma, ma vez que está cerceada por políticas governamentais devidamente amparadas na legislação vigente e no padrão hegemônico. A Universidade Pública se subordina, deste modo, cada vez mais ao *modus operandi* do sistema educacional mundial e passa a ocupar lugar preponderante num cenário de competitividade, como protagonista do reconfiguração do modo de produção capitalista.

É reconhecido o descaso do governo FHC com a Universidade Pública, que passou anos recebendo parques investimentos que nem mesmo asseguram a sua sobrevivência. Limoeiro (2001) chama a atenção para a vinculação entre a reforma da educação superior na era FHC e o Banco Mundial, abordando que a subordinação da Universidade Pública à lógica do capital e faz com que a educação seja transformada em um mercado cujo produto comercializado é o conhecimento. Destaca que a produção científica de qualidade só pode ser construída com anos de trabalho científico intenso e ressalta a importância de o governo investir no desenvolvimento deste tipo de educação superior, ao invés de promover reforma através da qual precariza a Universidade Pública. Para Limoeiro (2001, p. 41),

Está em curso entre nós uma reforma da Universidade que é parte da grande reorganização da vida mundial sob a mundialização do capital. É significativo que ela esteja sendo definida a partir do Banco Mundial e não de alguma agência internacional de educação ou de cultura. [...] Todo um aparato organizacional e financeiro vem sendo mobilizado para viabilizar políticas de educação superior compatíveis com aquela reorganização.

Chauí (2003) concorda com o lugar de independência que a Universidade Pública deve ocupar na sociedade, apesar de toda ingerência externa advinda da reconfiguração capitalista porque é a sua autonomia enquanto produtora de conhecimento que torna possível a sua independência, mesmo que a estrutura social e o Estado seus elementos determinantes. Chauí (2001) reafirma que a Universidade é autônoma e oferta um bem público – a educação – como direito dos cidadãos. O fato de a educação não ser concebida como um bem público, ofertado precipuamente pelo Estado, desloca-a do campo dos direitos sociais, da cidadania, para o eixo de serviço, item de comercialização, acessível aos que podem pagar para tê-lo. A reforma do ensino superior segue ignorando a natureza da Universidade Pública, transformando-a numa organização social, atribuindo-lhe o significado de uso da instrumentalidade como fim, transformando a sua prática social como instrumento para obter objetivos particulares. Uma organização social próxima do modelo empresarial, sem liberdade de expressão, desprovida de pesquisa e extensão.

Mancebo e outros (2008, p. 10) contribuem para a compreensão do papel da Universidade Pública como organização social no contexto da reforma educacional a partir dos anos 1990, explicitando a padronização do seu funcionamento, aproximando-a do setor privado, através do modelo de financiamento:

[...] a educação superior passará a ser identificada como uma atividade pública não estatal, portanto, um serviço prestado por IES públicas e IES privadas, o que justificaria, segundo o governo, o financiamento público (direto ou indireto) para as IES privadas e o financiamento privado para as IES públicas; as IFES seriam transformadas em organizações sociais e o financiamento público para as IES públicas seria efetivado a partir do estabelecimento de contratos de gestão. [...] Embora o ministro Bresser não tenha conseguido transformar as IFES em organizações sociais, conseguiu impor às universidades a mesma lógica daquelas organizações públicas de direito privado, por meio de procedimentos induzidos por sua proposta de reforma (gerencial) do Estado.

A qualidade é outro aspecto importante que Limoeiro (2001) observa quando analisa a reforma do ensino superior. A autora chama a atenção para o modelo de avaliação criado pelo governo, cujos critérios são deslocados para resultados de curto prazo, em consonância com o mercado. A observância é mais no sentido de controle do que é produzido dentro da Universidade Pública, no sentido burocrático, o que transforma as atividades *meio* em *fins*. Com o foco no controle e na burocratização do ensino e da pesquisa, na instrumentalização da produção docente, o investimento em políticas que objetivam fortalecer e aperfeiçoar a produção docente inexistente, dando lugar à hierarquização científica. A falta de recursos públicos faz com que a pesquisa se subordine ao capital porque sem investimentos os professores buscam parcerias privadas para executar os seus projetos. Deste modo, o saber é colocado a serviço da hegemonia e descaracterizado da sua perspectiva cultural, reduzindo o conhecimento a uma mercadoria.

A dissociação entre o ensino a pesquisa e a extensão faz parte da reforma do ensino superior na era FHC e esta ação, assim como as evidenciadas anteriormente, coadunam com as prescrições dos organismos internacionais. Para alcançar este intento, o governo investe na expansão das instituições privadas que, na sua maioria, dedicam-se somente ao ensino. Por isso as IES são diversificadas, para que definam o seu campo de atuação de acordo com os seus interesses mercadológicos. Investir no ensino traz maiores resultados porque não só há incentivos do governo para esta esfera do ensino (bolsas e financiamentos), como não é preciso investir em professores com titularidades mais elevadas. Com isso, o custo da mão de obra é reduzido. Outro aspecto que favorece as IES focadas no ensino é o uso das tecnologias

para ministrar cursos ou aulas a distância. Cursos inteiros podem ser ofertados, assim como, parte da carga horária (20%) das disciplinas presenciais.

Diante desta lógica, os números da expansão educacional são expressivos, apontando crescimento de 90% das matrículas no período de três anos, entre 1999-2002, conforme é afirmado por Leher e Barreto (2008). Para estes autores, a ampliação das instituições de ensino superior pelo país faz com que apenas um quinto de todos os alunos matriculados tenham acesso à pesquisa. Várias instituições alteram a sua definição jurídica para Centros Universitários em busca da autonomia para gerir a sua atuação no mercado da forma como melhor convier (abrindo e fechando cursos na medida em que isso pode trazer melhores rendimentos), mas evitam chegar à classificação como Universidade porque, de acordo com a legislação, precisam atuar no campo do ensino, da pesquisa e da extensão. Barreto e Leher (2008) afirmam que há visível compatibilidade entre os pronunciamentos da Unesco, Banco Mundial e Organização do Comércio e a reforma ocorrida no país não só pela diversificação das entidades educacionais, pelo descomprometimento com a pesquisa, mas também em função da enorme expansão do ensino a distância e esvaziamento do conceito de Universidade, passando ser a ênfase das IES na massificação do ensino.

O governo de FCH é concebido, de maneira geral, como aquele cuja prática política é desenhada de acordo com as prescrições hegemônicas. Governa para o capital financeiro. Em termos educacionais, apresenta-se subordinado aos organismos internacionais e efetiva todas as prescrições recomendadas nos documentos do Banco Mundial, da Unesco e da OMC. Confirma, portanto, o modelo de educação brasileira como aquele centrado na expansão, na flexibilização curricular, no ensino a distância, de redução de investimentos no ensino superior, e cuja qualidade é aquela que atende os indicadores das avaliações impostas pelo Ministério da Educação, que não conseguem contemplar a realidade vivenciada nas instituições de ensino superior.

O que foi vivenciado durante o governo FHC em termos da lógica de oferta da educação superior não sofre mudança significativa quando Lula da Silva/PT assume o governo do país. Embora adote algumas estratégias diferenciadas e aumente os investimentos no ensino superior, substancialmente, a política educacional não sofre alterações. Silva Junior (2007) afirma que Lula da Silva/PT assume o governo tendo a confiança não só do povo brasileiro, mas das agências multilaterais, a despeito de ser um político forjado na luta sindical.

Apesar de toda a expectativa criada em torno do seu mandato, os rumos assumidos são de aproximação com a referida lógica hegemônica. Particularmente, em que pese a forte



ligação do PT com vários intelectuais da Universidade Pública, a educação no país trata-se somente da subordinação a uma lógica econômica predatória, do ponto de vista da relação com o ambiente e da relação capital e trabalho. Neste sentido, o ensino superior continua padecendo da adoção de uma política pública que assegure a melhoria contínua e estrutural das suas condições de oferta. Os elementos constitutivos da democratização do acesso ao ensino superior não são adotados por Lula da Silva/PT. O que ocorre no cenário da educação superior durante o seu governo é muito semelhante ao que é observado também na sua prática política governamental, quanto descarta romper com a política econômica mundialmente estabelecida.

Mesmo sendo o governo de Lula da Silva/PT marcado por ampliação dos gastos sociais, em termos substanciais, como constatado no capítulo anterior, há o reconhecimento de continuísmo político, da hegemonia da pequena política como é reconhecido por Luciano Coutinho (2010), o que significa, no campo da educação superior, a adoção de programa temporário de resgate da Universidade Pública sem que haja a discussão, envolvendo os atores necessários, sobre quais devem ser os rumos da Universidade Pública, com a consequente adoção de um projeto em que esteja realmente demonstrada a opção política do governo pelo desenvolvimento da educação global, em todos os níveis, de maneira a combinar investimentos e busca da qualidade do ensino.

Leher (2010) afirma que a educação no país sempre foi prioridade nos discursos governamentais. Entretanto, quando se avalia o montante de investimentos, o lugar da educação entre as demais políticas sociais, particularmente dos últimos governos, continua distante de colocá-la como prioritária. Como exemplo disso, Leher (2010) cita a relação PIB/gastos com educação demonstrando que depois de anos de tendência de queda, houve melhoria dos índices nos anos de 2006 e 2007, mas que, em termos totais, o nível de investimento não aumentou porque o percentual do PIB destinado à educação continua o mesmo durante anos. Em consonância com Leher (2010), Barros e Brunacci (2010) afirmam ser a educação no governo de Lula da Silva/PT de caráter expansionista e desvinculada da qualidade em função de que não há modificação substantiva na lógica de financiamento do ensino superior.

Sguissard (2009) ao reconhecer a dependência financeira da Universidade Pública em relação ao governo, afirma que isso reforça a natureza relativa da sua autonomia, uma vez que continua no padrão de dependência dos recursos públicos para manter o seu funcionamento e buscar o desenvolvimento de que necessita para exercer o seu papel na sociedade. Para Lima

(2008) o governo Lula da SilvaPT radicaliza o padrão dependente da educação superior que sempre esteve em vigência no país e isso ocorre através das reformulações que propõe para a educação nacional, particularmente, para a superior. Reformulações estas que não alteram a lógica de funcionamento da Universidade Pública, que continua heterônoma culturalmente e consoante às regras de caráter mercadológico.

Paula e Lamarra (2011) reforçam a tese do padrão dependente da educação superior e afirmam que é observado nos países da América Latina, onde as reformas educacionais têm ocorrido com base no discurso de que o crescimento econômico requer melhor formação da força de trabalho existente no país. Com isso, o governo prega a expansão do ensino em todos os níveis, particularmente, no ensino superior. Entretanto, esta expansão é dissociada de políticas públicas voltadas para a redução das desigualdades sociais. Portanto, a ampliação das vagas nas IFES termina esvaziada de conteúdo porque o outro lado da expansão, a permanência do aluno de baixa renda na Universidade Pública, fica comprometida.

Deste modo, a dinâmica do empresariamento e da expansão da educação superior segue fortalecida, sem que haja, efetivamente, ações que busquem assegurar a qualidade da educação nacional. A expansão do acesso ao ensino segue em curso, como também é mantido o discurso que a ampara: o da democratização do acesso à Universidade Pública, cujo significado restringe-se à inclusão das camadas menos favorecidas da população via expansão de vagas no ensino superior público. Da necessidade de expandir surgiram as estratégias necessárias para que o intento do governo Lula da Silva/PT fosse alcançado, agora através das IFES: atingir a meta de prover o ensino superior para 30% da população jovem do país. Para tanto, se admite disponibilizar mais recursos orçamentários, porém, tal liberação ocorre de maneira vinculada, ou seja, desde que o governo tenha instrumentos de controle das ações implementadas pela Universidade Pública; desde que as contrapartidas de que necessita sejam realmente efetivadas. Com isso, sem deixar outra opção para as IFES, conforme afirma Mancebo e outros (2008) são implantados os contratos de gestão forjados no governo FHC e que são, finalmente, colocados em prática pelas mãos de um governante que antes os havia criticado.

Para Mancebo e outros (2008) são cinco os eixos que balizam o governo de Lula da Silva/PT no campo da educação superior: (i) fortalecimento do empresariamento superior, (ii) implementação das parcerias público-privada; (iii) operacionalização dos contratos de gestão, (iv) garantia da coesão social em torno das reformas estruturais e (v) mudanças no trabalho docente e no cotidiano universitário. Como se vê, os eixos citados demonstram mais uma vez

que o governo Lula da Silva/PT segue a mesma política educacional adotada no governo FHC, estabelecida no contexto da reforma gerencial do Estado e da política econômica de cunho neoliberal. Esta continuidade ocorre praticamente da mesma forma que no governo FHC: com a emissão de várias normas que complementam a LDB, são justificadas pelas metas contidas no PNE e vão constituindo o funcionamento da educação superior de acordo com as opções governamentais.

Dourado (2008) afirma que no governo Lula da Silva/PT observa-se a cooptação de parte da sociedade civil e das organizações sindicais do ensino superior que, mesmo sendo contra vários pontos da reforma da educação, não conseguem travar um debate com o governo, uma vez que este age de maneira estratégica, como ocorre através do Reuni, fazendo com que a Universidade Pública assuma uma posição de subordinação às práticas políticas de cunho hegemônico que são, paulatinamente, implantadas. É preciso lembrar que em tempos de globalização, o trabalho se precariza e as organizações sindicais se enfraquecem, além da intensificação da exploração da mão de obra. A sociedade civil sucumbe, por sua vez, diante do argumento da possível empregabilidade através da obtenção de maiores níveis de escolaridade, do anúncio recorrente de que as vagas no mercado de trabalho esperam por profissionais qualificados, além da oferta de educação no formato aligeirado e a distância. A vinculação direta entre a obtenção do diploma e a empregabilidade é institucionalizada, sem que necessariamente a qualidade da formação acadêmica seja discutida.

Sobre o trabalho docente em tempos de governo Lula da Silva/PT, Leher e Lopes (2008) afirmam que as mudanças do mundo do trabalho alcançam o campo da educação, resultando nas alterações dos contratos de trabalho que promovem o esvaziamento do saber docente e a subordinação desta categoria aos fundamentos capitalistas que norteiam o cotidiano de funcionamento da Universidade Pública. Ressaltam que não apenas a carreira docente do ensino superior está precarizada, como também as dos níveis anteriores, destacando que a formação de novos profissionais da educação tem sido feita, no contexto da expansão do ensino superior, à distância, aligeirada, através de programas como o da Universidade Aberta do Brasil e Pró-Licenciatura<sup>69</sup>, de formação massiva, que aumentam os índices quantitativos em detrimento da qualidade da formação docente.

---

<sup>69</sup> A Universidade Aberta do Brasil (UAB) é instituída pelo Decreto Presidencial 5.800/2006 e é um sistema formado por várias Universidades Públicas que ofertam cursos superiores a distância, voltados para a população que não tem acesso à formação superior. Os professores da educação básica têm prioridade na ocupação das vagas disponibilizadas. O Pró-Licenciatura é outro programa de formação de professores no exercício da profissão, também a distância. É um programa desenvolvido no âmbito da UAB.

Não só a formação dos professores do ensino básico se distancia da qualidade, mas também os seus ganhos salariais e as suas condições de trabalho. Neste sentido, afirmam Leher e Lopes (2008), não importa o nível de ensino porque estes elementos de precarização são encontrados no ensino superior e vinculam-se diretamente a esta esfera de ensino, uma vez que a Universidade Pública forma os estudantes advindos dos níveis anteriores de educação. Deste modo, os professores universitários estão diretamente envolvidos com o empobrecimento da formação geral do cidadão brasileiro. Não obstante esta dura realidade, o governo Lula da Silva/PT ao invés de propor mudanças estruturais para aumentar a qualidade da educação, centra esforços em criar redes de avaliação do trabalho docente que mais mensuram índices baseados na exigência de elevada produtividade do que propriamente a qualidade do que é produzido. A autonomia docente é cada vez mais esvaziada porque a produção acadêmica tem de ser pautada no tempo, nas áreas e na quantidade estabelecidas pelos órgãos avaliadores. Caso os critérios não sejam rigorosamente cumpridos, os programas aos quais os professores são vinculados são punidos com redução dos conceitos a eles atribuídos.

Quanto ao fortalecimento da Universidade Pública fundada na tríade ensino, pesquisa e extensão, no que diz respeito à pesquisa, FHC havia enviado, em agosto de 2002, ao Congresso Nacional do Projeto da Lei de Inovação Tecnológica que foi sancionado no governo de Lula da Silva/PT. A inovação tecnológica é fomentada através de parcerias público-privada, de onde os investimentos necessários para a pesquisa devem ser obtidos. Portanto, submete a produção científica da Universidade Pública aos editais do mercado retirando do domínio desta instituição de ensino a sua própria produção científica. Este padrão de financiamento da pesquisa implica diretamente no trabalho docente, cada vez mais pautado em padrões de avaliações, como já dito, produtivistas. Os professores da Universidade Pública precisam aderir ao conjunto de medidas e tarefas que o governo cria, sob pena de serem alijados das unidades a que pertencem ou dos programas de pós-graduação aos quais são incorporados quando não atendem os padrões de competência instituídos e isso pode impedir que tais programas progridam quando avaliados pelos órgãos governamentais.

Lemos (2007), em estudos realizados na Universidade Federal da Bahia, observa que embora os professores se denominem autônomos ao exercer a profissão, é cada vez menor a sua autonomia diante da forma como está constituído o controle institucional sobre o trabalho docente, de modo a manter o funcionamento do cotidiano da Universidade Pública em consonância com o empresariamento da educação. Se por um lado o professor se sente

autônomo no exercício da sua profissão, na realidade inexistente a constatação desta independência. O que há é, segundo a autora, é a alienação do trabalho docente diante de um forte e rígido sistema de controle realizado, substancialmente, pelos órgãos governamentais, com uso de instrumentos de avaliação pautados na lógica empresarial. Lógica que define também o modelo de financiamento da pesquisa, que também contribui para a alienação do trabalho docente.

Ainda sobre a expansão do ensino superior, Dourado (2008) realiza estudos nos quais discute o papel do ensino a distância neste contexto. Neste sentido, ratifica o continuísmo da política educacional adotada por Lula da Silva/PT, utilizando do marco regulatório vigente (LDB, PNE, PDE, Prouni e SINAES – Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior) para promover adaptações na legislação de modo a unir o direito do acesso à educação e o fortalecimento, de maneira natural, do modelo de educação nacional fundado nas prescrições hegemônicas. Com isso, Lula da Silva/PT dá seguimento à expansão e continua promovendo a diversificação da oferta do ensino superior prioritariamente através do uso das tecnologias, ampliando a atuação do setor privado no campo do ensino a distância. É mantida também a possibilidade de ofertar parte da carga horária presencial a distância, para qualquer tipo de IES, sem que haja controle por parte do governo em relação a essa prática efetiva. Além disso, o governo federal se empenha para estabelecer parcerias com instituições nacionais e internacionais, com os poderes públicos estaduais e municipais a fim de ofertar, de maneira institucionalizada, a formação acadêmica nos moldes a distância e aligeirado.

As ações afirmativas representam outro aspecto da educação superior e são basicamente criadas no governo de Lula da Silva/PT através do sistema de reserva de vagas para grupos sociais como indígenas e afrodescendentes e para alunos provenientes do sistema público de ensino. Entretanto, as ações afirmativas não se reduzem às cotas. Dizem respeito também à criação de programas de bolsas auxílios que ajudam na permanência do estudante de baixa renda na Universidade Pública. O objetivo destas ações é, portanto, contribuir para a permanência do estudante, além de tornar menos desigual o acesso à Universidade Pública, uma vez que estudos oficiais demonstram a existência de elevada desigualdade de cor e de raça entre os que frequentam o ensino superior público. Sales (2011) demonstra em seus estudos que o governo Lula da Silva consegue ampliar o sistema de cotas e com isso assegura maior quantidade de afrodescendentes nas IFES. Contudo, Lima (2008) ressalva que as ações afirmativas deste governo são focadas no alívio da pobreza e simplificação do conceito de universalização da educação. Neste sentido, indica que a política de cotas e outras ações em

prol da permanência no ensino superior são ainda insuficientes para assegurar o acesso de todos à educação de qualidade.

Quanto ao seu Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), documento através do qual o governo Lula da Silva/PT estabelece as ações que julga prioritárias para a educação no país, há o reconhecimento de que é fundamentado nas diretrizes do PNE e, portanto, não está dissociado das prescrições dos Organismos Internacionais para a educação nos países periféricos porque incorpora o discurso da escassez de recursos orçamentários, da falta de investimentos em políticas sociais ao longo dos anos, aprofundando o fosso social e do urgente combate aos malefícios provocados por anos de política econômica neoliberal. Portanto, é preciso investir no campo social, combater a pobreza e promover a inclusão social. Ao mesmo tempo, defende a educação como uma das estratégias para promover o desenvolvimento social, mas a educação sob a ótica da flexibilização do acesso, do currículo, das modalidades de curso e de ensino, dentre outros. Léda e Mancebo (2009, p. 51) destacam as principais estratégias contidas no PDE do governo Lula da Silva/PT:

O PDE aparece conjugado ao PAC e comporta um conjunto de decretos, projetos de lei e regulações ‘menores’. [...] o Decreto nº 6.095, de 24 de abril de 2007 [...] para fins de constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – IFET, no âmbito da rede Federal de Educação Tecnológica; o Decreto nº 6096, que institui o REUNI; as Portarias Normativas Interministeriais nº 22 e 224, ambas de 2007, dos Ministérios da Educação e do Planejamento, que constituem, em cada universidade federal, como instrumento de gestão administrativa de pessoal, um banco de professores-equivalente [...]

Nos estudos de Pereira de Deus (2008) duas ações do PDE de Lula da Silva/PT são destacadas: o Reuni e a criação do banco de professor-equivalente. São duas ações que se complementam porque o Reuni promove a expansão do ensino superior via setor público, enquanto a normatização do professor-equivalente promete aumentar a autonomia das IFES, que passam a poder contratar professores sem que haja prévia autorização por parte do MEC. No sistema professor-equivalente, cada instituição tem constituído um banco de vagas composto pelas modalidades de carga horária: 20h, 40h e Dedicção Exclusiva (DE), com pesos diferenciados. Um professor DE, por exemplo, equivale a pouco mais de três professores 20h. Em um primeiro momento, parece que as IFES fazem a gestão da quantidade de professores que precisa contratar. Ocorre, entretanto, que desse processo advém apenas uma certa facilidade para a realização de concursos públicos para cargos efetivos, mas não autonomia para decidir sobre os códigos de vagas, ou seja, as IFES continuam sem determinar

a quantidade de professores de que necessitam. Este número é ainda definido com base em negociação com o governo.

As promessas feitas por Lula da Silva/PT e formalizadas no Reuni provocaram inúmeras reações por parte das IFES e, particularmente, por parte das entidades representativas dos professores e alunos, que reagiram em defesa da autonomia das IFES; por desacreditar das inúmeras promessas do governo quanto ao aumento dos investimentos e melhorias das condições de oferta do ensino superior; por constatar a radicalização do alinhamento das diretrizes contidas no Reuni com as prescrições hegemônicas; por serem contra o professor-equivalente, uma vez que não é ação em prol da autonomia das IFES, dentre outros aspectos. Porém, mesmo com toda a mobilização contra o Reuni, grande parte das IFES aceitaram estabelecer o contrato de gestão com o governo Lula da Silva/PT e assinaram o termo de adesão ao Reuni. Assim, o Programa de Apoio à Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) é instituído no país através da publicação, em 24 de abril de 2007, do Decreto nº 6.096.

O Reuni apresenta duas metas gerais que devem ser alcançadas no prazo de 5 anos: elevar a taxa de conclusão média na graduação e a relação aluno/professor de 18/1 nos cursos presenciais. Além disso, tem como justificativa a necessidade de expandir o acesso às IFES, o que o governo Lula da Silva/PT intitula como a democratização do ensino superior porque viabiliza a entrada na Universidade Pública de mais jovens provenientes das camadas populares. Dentre outros aspectos, a expansão pretende interiorizar as IFES por meio da criação dos institutos de ensino profissionalizantes e de novas Universidades Públicas, abrir cursos noturnos, diversificar as modalidades de cursos e criar ações afirmativas que asseguram não só o acesso à Universidade Pública, mas também a permanência dos alunos nas IFES; além de prometer a melhoria das condições da oferta do ensino superior através da recuperação e construção de infraestrutura física e contratação de pessoal.

Como afirma Leher (2010), as metas do programa são ambiciosas. Com o Reuni o governo pretende, em cinco anos, abarcar em nível de graduação tanto a dimensão operacional (investimentos, infraestrutura, contratação de pessoal) da Universidade Pública, quanto a curricular-pedagógica (evasão, revisão curricular dos cursos, ações afirmativas etc). Desse modo, estabelece cinco dimensões em termos de intervenção: ampliação da oferta da educação superior pública, reestruturação acadêmico-curricular, renovação pedagógica da educação superior, mobilidade intra e interinstitucional, compromisso social da instituição e suporte da pós-graduação ao desenvolvimento e aperfeiçoamento qualitativo dos cursos de

graduação. Vê-se que nestas dimensões estão contemplados diversos elementos contidos nas reformas da educação superior realizadas por FHC, bem como, nas prescrições do Banco Mundial para a criação de políticas educacionais nos países periféricos. Entre as diretrizes do Decreto 6.096 estão a expansão da educação superior, flexibilidade e redesenho curricular. Além destas diretrizes, há outras, como:

[...] redução das taxas de evasão, ocupação de vagas ociosas e aumento de vagas de ingresso, especialmente no período noturno; ampliação da mobilidade estudantil, com a implantação de regimes curriculares e sistemas de títulos que possibilitem a construção de itinerários formativos, mediante o aproveitamento de créditos e a circulação de estudantes entre instituições, cursos e programas de educação superior; diversificação das modalidades de graduação, preferencialmente não voltadas à profissionalização precoce e especializada; ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil; e articulação da graduação com a pós-graduação e da educação superior com a educação básica. (DECRETO N° 6.096, 2007)

Ao estabelecer o Reuni, conforme é afirmado por Pereira de Deus (2008), o governo permite que as IFES façam suas adesões “livremente” ao programa. Da mesma forma, devem apresentar os seus projetos de expansão. O Decreto do Reuni menciona que o governo subsidiará os gastos advindos da expansão, tanto os de custeio, quanto os de investimentos. Entretanto, limita a ampliação dos gastos com custeio (até 20% do que é praticado pela IFES) e deixa claro que os recursos serão concedidos desde que haja capacidade orçamentária por parte do Ministério da Educação. Além disso, afirma que respeita a autonomia universitária ao estabelecer que cada IFES adere ao programa de acordo com a deliberação do seu Conselho Superior, ou seja, conforme a vontade da comunidade universitária. Por fim, institui os critérios necessários para que as IFES recebam os recursos orçamentários: firmar contrato de gestão com o governo, responsabilizando-se pelo cumprimento de ambiciosas metas expansionistas de vagas, que visam cumprir o estabelecido no PNE e que está também no PDE de Lula da Silva/PT: prover a oferta do ensino superior para, pelo menos, 30% da população jovem do país.

Através do Reuni o governo promete aumentar os gastos com a educação superior, mas isso não implica na mudança da lógica de financiamento das IFES porque, de acordo com os estudos de Amaral (2007) o repasse de verbas por parte do governo pode advir da combinação de três mecanismos: (i) incremental; a previsão atual é baseada no orçamento do ano anterior; (ii) por fórmulas; o montante de recursos destinados deriva da combinação de variáveis e indicadores que compõem uma matriz financeira através da qual ocorre a



distribuição de maneira proporcional ao resultado obtido por cada instituição federal de ensino superior; (iii) contratual; por este mecanismo a IFES recebe os recursos quando firma contrato com o governo, por meio do qual cumpre metas e resultados.

Atualmente, conforme afirma Cislighi (2010) o modelo de financiamento das IFES combina os mecanismos incremental e por fórmulas, ou seja, o governo baseia-se no volume de gastos do exercício anterior e também formula uma matriz de desempenho para realizar a sua programação financeira de gastos com as IFES. Com o Reuni pode-se dizer que o mecanismo contratual foi acrescido ao modelo de financiamento citado, uma vez que os repasses deste programa ocorrem na medida em que há a oferta das contrapartidas previstas quando da assinatura do Acordo de Metas entre as IFES e o governo federal. As contrapartidas são consubstanciadas nos indicadores apresentados ao governo sistematicamente, por meio de sistemas de controle.

O padrão de financiamento das IFES não permite que estas sejam, de fato, autônomas. Há total dependência destas do governo federal para assegurar o seu funcionamento; qualquer investimento novo depende da aprovação governamental, além de que não consideram as especificidades da natureza de cada instituição e do território onde estão instaladas. Com isso, a tendência é que as IFES com maior produtividade e melhores condições de funcionamento sejam cada vez mais fortalecidas, enquanto as IFES menores recebem menos recursos e por isso têm maiores dificuldades para crescer. O Reuni não muda esta lógica de financiamento, apesar de aumentar, por certo período, os gastos governamentais com investimentos e custeio. A manutenção do padrão de financiamento por parte do governo Lula da Silva/PT, mesmo com o Reuni em vigor, evidencia a verdadeira intenção deste programa: servir como instrumento para firmar com as IFES contratos de gestão, conforme é constatado por Mancebo (2010); com o intuito de otimizar recursos, preencher a capacidade ociosa das instituições federais de ensino superior e ter controle sob as contrapartidas exigidas para a liberação dos recursos orçamentários.

Após publicar o texto do decreto 6.096, em agosto de 2007, o governo Lula da Silva/PT lança o documento intitulado Diretrizes Gerais do Reuni e por meio dele detalha faz o detalhamento do Reuni confirmando o argumento da sua implantação: a necessidade de ampliar as vagas no ensino superior para alcançar a meta prevista no PNE. A partir daí, define as estratégias assegurando a continuidade de outros programas já existentes no campo da educação superior. Com isso confirma que o Reuni é uma ação específica serve ao propósito de obter a expansão via contratos de gestão firmados com as IFES. Para justificar a

necessidade de implantar o referido programa, o governo Lula da Silva/PT torna a rememorar neste documento a situação da educação superior, ainda inacessível a vários jovens. Porém, o diagnóstico não remete à falta de compromisso político dos governantes para com a educação superior, tampouco com o fato dela não ser prioridade sob a ótica dos gastos públicos e, ainda, não trata do estado precário em que, depois de anos de abandono, está a Universidade Pública.

Ao tratar da qualidade do ensino superior ministrado na Universidade Pública, as referidas Diretrizes do Reuni (2007, p. 5) as reconhece como elemento importante da expansão das vagas e inclusive cita que o objetivo é ampliar a formação acadêmica de modo a evitar a sua instrumentalização e adequação aos “ditames do mercado”:

[...] Ela [a educação] é fundamental para que os diferentes percursos acadêmicos oferecidos possam levar à formação de pessoas aptas a enfrentar os desafios do mundo contemporâneo, em que a aceleração do processo do conhecimento exige profissionais com formação sólida. E educação superior, por outro lado, não deve se preocupar apenas em formar recursos humanos para o mundo do trabalho, mas também formar cidadãos com espírito crítico que possam contribuir para a solução de problema cada vez mais complexos da vida pública.

Entretanto, logo a seguir, o documento afirma que esta qualidade só pode ser almejada caso a IFES faça a adesão ao Reuni e suas diretrizes, particularmente, às que tratam do aspecto pedagógico. É uma qualidade, portanto, dentro dos padrões do programa e que deve ser obtida por meio do redesenho curricular dos cursos, o que implica na adoção de ações já previstas para o ensino superior desde a implantação das Diretrizes Curriculares, ainda no governo FHC, que foram amplamente adotadas pela rede privada de ensino com o objetivo de obter a melhor relação custo-benefício e não a qualidade da educação. Como afirma Lima (2009, p. 12) o Reuni é uma contrarreforma do ensino superior, com ênfase na formação aligeirada e, para tanto, adota estratégias educacionais através dos cursos de graduação que estabelecem as bases que sustentam a “fragmentação e aligeiramento da formação e a quebra da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão; pela reafirmação da educação a distância e do uso intensivo de tecnologias de aprendizagem no ensino presencial [...]”

Além de todos os elementos já discutidos, o Reuni também prevê em uma das suas dimensões a reestruturação acadêmico-curricular, pela qual é contemplada a reorganização dos cursos de graduação. Paula (2009) considera que o referido programa surge motivado pelo projeto UFBA Nova, idealizado por Naomar de Almeida Filho, ex-reitor da Universidade Federal da Bahia, que foi aprovado nos Conselhos Superiores desta instituição no ano de

2006. Mais tarde, conforme afirmado por Almeida Filho (2007) este projeto é, mais tarde, apresentado para a ANDIFES e para a SESu, que o apoiaram.

Esta proposta, depois de ampliada, é abarcada pelo Ministério da Educação quando da implantação do Reuni. Segundo Almeida Filho (2012b), o projeto criado inicialmente pela UFBA termina sendo incorporado como a parte conceitual do Decreto 6.096 e a proposta Universidade Nova é detalhada no documento intitulado Diretrizes do Reuni, que versa sobre a criação da nova arquitetura curricular, parte integrante da reestruturação da Universidade Pública proposta pelo Reuni na forma dos bacharelados interdisciplinares.

No que diz respeito à arquitetura acadêmica, Almeida Filho (2009, p. 265) afirma que a proposta Universidade Nova,

Trata da implantação de um regime de três ciclos de educação universitária. Primeiro ciclo: Bacharelados Interdisciplinares (BI), propiciando formação universitária geral, como pré-requisito para progressão aos ciclos seguintes. Segundo ciclo: formação profissional em licenciaturas e carreiras específicas. Terceiro ciclo: formação acadêmica, científica ou artística, de pós-graduação.

Os bacharelados interdisciplinares são tidos pelo governo Lula da Silva/PT, no contexto do Reuni, como estratégia para efetivar a reestruturação curricular dos cursos de graduação e cada Universidade Pública deve propor a sua formatação e detalhamento. Segundo Almeida Filho (2010) os BIs constituem um modelo de educação superior atualizado, que coloca o ensino superior do país em consonância com os modelos norte-americanos e europeu. Além disso, os BIs contribuem para a superação de alguns problemas encontrados no cenário da educação superior brasileira, tais como: escolha precoce da profissão (porque muito cedo o aluno inicia o curso universitário que define a sua profissão), falta de integração entre a graduação e a pós-graduação e o caráter disciplinar dos currículos (que devem adotar a prática pedagógica interdisciplinar).

O projeto Universidade Nova, traduzido na criação dos Bacharelados Interdisciplinares, recebeu poucas adesões e muitas críticas, mas são plenamente reconhecidos pelo governo federal que emitiu no ano de 2010 os seus referenciais orientadores, ou seja, trata-se de cursos que têm diretrizes nacionais como qualquer outro. Apesar de o governo Lula da Silva/PT incorporar o projeto dos BIs, até 2011 existiam em apenas 11 Universidades Públicas, com formatos variados: em algumas são combinados com a oferta de cursos de progressão linear, em outras é a entrada principal dos alunos, que depois poderão ter acesso aos cursos de

formação tradicional (a exemplo da Universidade Federal do Sul da Bahia e de outras criadas mais recentemente).

A novo desenho curricular proposto pelos BIs é criticado por ser inspirado no modelo europeu de organização do ensino superior implantando no contexto da União Europeia (EU) a partir da Declaração de Bolonha, publicada no ano de 1999, que para Cabrito (2009) promove a reforma do ensino superior na Europa com os objetivos de ampliar a mobilidade da mão de obra qualificada entres os países da EU, aumentar a competitividade do nível de ensino superior, adotar o modelo de formação por competências e torná-lo uma estratégia da construção da sociedade do conhecimento. Com isso, os modelos clássicos de cursos superiores foram substituídos por sistemas de cursos criados dentro de um padrão de três ciclos comparáveis (em termos de tempo de duração, creditação e tipo de formação ofertada). O primeiro ciclo, com duração média de três anos, corresponde à graduação; o segundo, ao mestrado e o terceiro, ao doutorado. Com o argumento de formação da sociedade do conhecimento o processo de Bolonha evidencia a adoção de medidas políticas que buscam a eficiência dos gastos públicos no que diz respeito às políticas sociais. Deste modo, diante da necessidade de tornar o sistema de ensino mais eficiente, termina contemplando ações educacionais que mais contemplam o mercado do que o indivíduo e o fortalecimento da educação como bem público. Neste sentido, Cabrito (2009, p. 51) afirma:

[...] a opção tomada de “harmonização” do ensino superior no quadro da Declaração de Bolonha serve fundamentalmente a objetivos de natureza monetária que não repercutem no desenvolvimento dos indivíduos e que conduzem a um processo gradual de privatização da “escola pública”.

As críticas aos BIs e à Universidade Nova são no sentido de que promovem no país a padronização do ensino superior conforme o modelo europeu, sem respeitar as especificidades culturais locais, aligeirando a formação universitária e seguindo as prescrições dos organismos internacionais; legitimando, deste modo, o modelo de educação amparado na reestruturação capitalista e na acumulação flexível. Nos estudos de Paula (2009), Léda e Mancebo (2009) os BIs são compreendidos (e criticados) como o modelo de curso de formação aligeirada, moldado no formato das prescrições para a educação superior emitidas pelo Banco Mundial e Unesco a partir da década de 1990. Trata-se de modalidade de curso fundamentada na Teoria do Capital Humano e na concepção de educação como formação ao longo da vida que viabilizam a formação do aluno através das competências impostas pelo mundo do trabalho.

Ferreira (2009) ao analisar o formato dos BIs e a educação superior por ciclos proposta pelo Processo de Bolonha vê similaridades, mas destaca que na Europa o primeiro ciclo é ofertado sem que haja possibilidade de o aluno cursar, mais tarde, outro curso que o profissionalize. Já nos BIs o primeiro ciclo é de formação básica. Após três anos de estudos, o aluno deve buscar a sua profissionalização em outro curso superior, voltado para o campo de trabalho no qual deseja atuar. Com isso, a formação média no ensino superior passa de quatro para sete anos.

De fato, a composição dos ciclos previstos no processo de Bolonha e nos BIs guardam diferenças. Entretanto, no Brasil não há obrigatoriedade do aluno seguir os estudos após o primeiro ciclo, uma vez que recebe o diploma de nível superior. Tendo o diploma, tanto pode acessar o mercado de trabalho, quanto um curso de progressão linear ou a pós-graduação. Dada a quantidade de vagas disponibilizadas nos BIs há nítida massificação do ensino com formação de grande volume de alunos em curto espaço de tempo. A isso devem ser somadas as condições de trabalho dos professores e o fato de que o Reuni é muito mais um programa que investe na expansão do que na reestruturação da Universidade Pública. Neste sentido, a prioridade é aumentar vagas e não promover discussões aprofundadas sobre qualidade da educação, metodologias de ensino, avaliação da aprendizagem, enfim. A dimensão pedagógica do Reuni restringe-se à implantação dos BIs. Isto posto, não é o formato operacional do ensino por ciclos que aproxima os BIs do processo de Bolonha, mas sim o argumento ideológico da constituição das duas propostas: prover ensino superior público para jovens, particularmente provenientes das camadas populares, de maneira massificada, no contexto da valorização do capital, da degradação da força de trabalho e da flexibilização curricular.

Como já abordado, o Reuni tem sua ênfase na expansão, apesar de que no discurso agrega a esta dimensão outras, como a pedagógica (reestruturação curricular via BIs) e contempla a melhoria da qualidade da educação superior. Na concepção governamental ampliar vagas na educação, em qualquer nível, promove a igualdade de condições para as camadas mais pobres da população no acesso à escolarização, o que resulta na democratização do ensino superior. De maneira adjacente, dois outros componentes são inseridos neste contexto: a qualidade da educação e a permanência do aluno no sistema de ensino. Este conjunto de elementos compõe o discurso democratizante contido nos documentos oficiais da reforma educacional de Lula da Silva/PT para o ensino superior, a exemplo das Diretrizes do Reuni (2007, p. 5-6):

O Reuni propõe substancialmente a agregar esforços e reforçar iniciativas para a ampliação das vagas e a elevação da qualidade da educação nacional. [...] A qualidade para este nível de ensino (superior) tende a se concretizar a partir da adesão dessas instituições (as IFES) ao programa e as suas diretrizes [...]. A ampliação de política de inclusão e de assistência estudantil objetiva a igualdade de oportunidades para o estudante que apresenta condições socioeconômicas desfavoráveis. Esta medida está diretamente associada à inclusão, democratização do acesso e permanência [...].

O Reuni é, portanto, a síntese do tratamento dado à educação superior durante o governo Lula da Silva/PT: um projeto expansionista da Universidade Pública transvestido no discurso da democratização do acesso ao ensino superior. Este é o argumento ideológico que justifica as modificações ocorridas na educação superior durante o governo Lula da Silva/PT. O Reuni segue vigente ainda no ano de 2013, indo para o seu sexto ano uma vez que muito do que foi começado, particularmente em termos de infraestrutura física e contratação de pessoal, continua em andamento, o que requer a continuidade dos investimentos por parte do governo federal. A continuidade do referido programa indica que o expansionismo do ensino superior gerou demandas ainda não atendidas. A criação das bases concretas para ofertar o ensino neste contexto podem exigir anos de investimentos em infraestrutura, contratação de pessoal e manutenção das despesas correntes.

## 5 A TRAJETÓRIA METODOLÓGICA DA PESQUISA

O mundo a nossa volta, fora da nossa consciência enquanto nós próprios estamos dentro dele, aparece como um desafio que o nosso conhecimento se faz em relação a ele. As evidências a indicarem que o mundo real aí está como objeto à mostra, passível de ser compreendido através delas mesmas.

Mirian Limoeiro

Por considerar a pesquisa como uma atividade racional e sistemática que exige planejamento prévio e definição dos procedimentos utilizados na investigação do objeto, definiu-se como objetivo deste capítulo apresentar a constituição da trajetória metodológica da pesquisa, de modo a evidenciar os elementos que definiram o seu objeto, a necessidade de recorte do universo estudado, os conceitos que fundamentaram a análise e os procedimentos propriamente ditos. Desse modo, o capítulo contém a concepção metodológica adotada no estudo, a estruturação das etapas da sua realização, os instrumentos de pesquisa e fontes de informações.

### 5.1 A CONCEPÇÃO METODOLÓGICA DA PESQUISA

A concepção metodológica desse trabalho está baseada em Minayo (1994) que afirma ser necessário, ao pensar em um percurso metodológico, a combinação de três elementos: (i) concepção teórica de abordagem, (ii) o conjunto de técnicas que possibilitam a apropriação da realidade e, (iii) o potencial criativo do pesquisador. Essa combinação permite que a teoria caminhe junto com a metodologia, uma vez que são intrínsecas e, ainda, que o instrumental metodológico seja estabelecido de forma clara e coerente, de modo a viabilizar a adequada investigação e análise do objeto da pesquisa. Com isso, pretende-se evitar a preponderância da

técnica em detrimento da criatividade do pesquisador e da fundamentação teórica e, ao mesmo tempo, reconhecer que um bom instrumental técnico evita o empirismo ilusório<sup>70</sup>.

A complexa relação entre método e teoria suscita questões de natureza propriamente epistemológicas, particularmente no que diz respeito à natureza da relação entre sujeito e objeto do conhecimento, sobre o papel do pesquisador, a construção do percurso da pesquisa e a sua complexidade em função das contradições da realidade. E, ao se buscar apreender a complexidade dessa relação é que se admite, com base em Bordieu (2004), que a reflexão crítica acerca das condições nas quais o conhecimento científico é produzido deve ser entendida como questão central nas Ciências Sociais.

Isso viabiliza o exercício da adequada vigilância epistemológica que advém da capacidade do pesquisador refletir epistemologicamente sobre o seu papel na sociedade e no campo da pesquisa que realiza, de modo a considerar as perspectivas de objetivação e subjetivação em relação ao objeto investigado. Perspectivas essas que permitem admitir que, fazendo parte da realidade em que a pesquisa é realizada, os valores e crenças do pesquisador estão presentes na sua interação com o mundo real e com o objeto da pesquisa, superando a falsa dicotomia entre a análise das condições concretas de existência dos agentes e os elementos simbólicos, produtos da interação cotidiana entre o sujeito e o mundo real.

Nesse sentido, a opção metodológica aqui apresentada compreende a realidade investigada como objeto de conhecimento, construído a partir de uma dada percepção do mundo real e, ao mesmo tempo, das questões advindas de dimensões e aspectos do real e que, a partir de certo recorte, não estão plenamente desvelados. Assim, a construção do conhecimento implica em sucessivas tentativas de explicar o mundo, como também, em explicitar a complexa relação entre o pesquisador e o objeto de estudo. Essas reflexões propiciam a construção do conhecimento de uma forma que não é desinteressada, mas ao contrário disso, é assumida como resultante da inserção do pesquisador no mundo real e da sua interação com o objeto da pesquisa – sendo a sua possibilidade de objetivação determinada pela sua permanente vigilância epistemológica.

De natureza essencialmente qualitativa, a abordagem metodológica aqui descrita está pautada nas concepções de Bordieu (2004), como já dito, na de Minayo (2002, p. 17) para

---

<sup>70</sup> Minayo (1994), ao enfatizar a importância do método na realização da pesquisa científica, esclarece que não podemos supervalorizar as técnicas, tampouco desprezá-las, sob pena de incorrerem no empirismo ilusório, que é a falsa ideia de que os resultados encontrados, no universo investigado, permitem, por si só, compreender o objeto. Sem um correto sistema metodológico, no qual estão contempladas também as técnicas de pesquisa, o pesquisador pode incorrer no empirismo ilusório.



quem “a pesquisa é a atividade básica da ciência na sua indagação e construção da realidade” e também na concepção de ciência que se fortalece a partir do diálogo entre os distintos saberes científicos, em uma tentativa de redimensionar as formas de construção do conhecimento científico particularmente com a pretensão de compreender de forma mais aprofundada questões do mundo contemporâneo, como afirmam Santos (1989) e Hissa (2002). A abordagem metodológica também está fundamentada em Cardoso (1971) que reconhece como sendo fundamental, à prática da ciência, permitir o debruçar-se do método sobre si mesmo, no sentido de consentir o questionamento sobre os seus próprios fundamentos, uma vez que não se trata de admiti-lo (o método) apenas como um conjunto de normas a serem paulatinamente seguidas, mas sim como elemento orientador da pesquisa, aquele que dirige as ideias e é apenas um aspecto de um corpo teórico integrado.

Ainda sobre a abordagem qualitativa de uma investigação, Quivy e Campenhoudt (2005) ressaltam a necessidade de não considerá-la apenas como um conjunto de técnicas a serem aplicadas, uma vez que na pesquisa qualitativa o que está em questão é a constituição do conhecimento de uma perspectiva totalizadora, ou seja, é um conhecimento multidisciplinar, conforme afirmado por Macedo, Galeffi e Pimentel (2009), formado, ao mesmo tempo, pela reunião, pela associação de múltiplos aspectos, dimensões e recortes relevantes do real. Estudos dessa natureza podem possibilitar compreender – e este é o caso da pesquisa que se propõe – em maior grau de profundidade, particularidades do comportamento do objeto investigado.

## 5.2 AS CLASSIFICAÇÕES DA PESQUISA

Em relação às estratégias e dada a sua complexidade metodológica, como definido por Andrade (2002), Gil (2002) e Martins e Theóphilo (2007), a presente pesquisa pode ter mais de uma classificação. Pode combinar vários tipos a depender da forma como foi delineada e dos seus vários componentes, tais como os objetivos e procedimentos. Segundo Gil (2002), essa pesquisa, de acordo com os seus objetivos, pode ser qualificada como qualitativa e como exploratória uma vez que pretende estimular a descoberta de novas relações e tornar explícitas dimensões ocultas do real. Pode-se dizer que as pesquisas exploratórias têm como objetivo

principal o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições. Estas pesquisas envolvem: levantamento bibliográfico, realização de entrevistas com atores diretamente vinculados ao objeto investigado e análises de exemplos encontrados na realidade estudada que contribuem para a sua compreensão.

Classificar a pesquisa de acordo com o seu objetivo não se justifica apenas pelo fato de caracterizar o tipo de estudo que se propõe realizar, mas também porque contribui efetivamente para a definição do marco teórico que subsidiará todo o caminho metodológico percorrido, desde o estabelecimento do problema até a análise das informações advindas da observação do objeto da pesquisa. Vê-se que há um vínculo entre a aproximação conceitual e o ponto de vista empírico, que se concretiza através da criação do modelo de análise da pesquisa, reconhecido na literatura como *design* ou delineamento conforme afirma Gil (2002, p. 43).

O delineamento refere-se ao planejamento da pesquisa em sua dimensão mais ampla, que envolve tanto a diagramação quanto a previsão de análise e interpretação de coleta de dados. Entre outros aspectos, o delineamento considera o ambiente em que são coletados os dados e as formas de controle das variáveis envolvidas. O delineamento expressa de que forma a pesquisa será desenvolvida e ao focar uma das suas partes constituintes – a coleta e análise de informações – aproximamo-nos da definição dos seus procedimentos.

No caso desse estudo há uma clara e necessária combinação entre as fontes das informações que são provenientes de documentos e também de entrevistas realizadas com pessoas que têm interação direta com o objeto investigado. Portanto, é uma pesquisa classificada, de acordo com os seus procedimentos, como documental e, ao mesmo tempo, como levantamento. Portanto, é uma pesquisa classificada, de acordo com os seus procedimentos, como documental e, ao mesmo tempo, como levantamento. Voltando novamente a Gil (2002, p. 43), este autor afirma que:

O elemento mais importante para a identificação de um delineamento é o procedimento adotado para a coleta de dados. Assim, podem ser definidos dois grandes grupos de delineamentos: aqueles que se valem das chamadas fontes de papel e aqueles cujos dados são fornecidos por pessoas. No primeiro grupo estão a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental. No segundo, estão a *ex-post facto*, o levantamento e o estudo de caso.

Trata-se de uma pesquisa documental por utilizar documentos como fonte de informações para a realização da pesquisa. Esse estudo realiza ainda um levantamento de

dados, o que se justifica, com base em Gil (2002), pelos seguintes motivos: (i) no levantamento há a perspectiva de estudar de maneira mais aprofundada uma determinada realidade e tal aprofundamento é caracterizado pela compreensão de como ocorreu a implementação de algumas dimensões do Reuni na UFBA; (ii) fez-se um levantamento de informações a partir de entrevistas realizadas com um grupo significativo de pessoas sobre o objeto da pesquisa; (iii) buscou-se ainda o conhecimento da realidade, a partir da caracterização da percepção das pessoas sobre a implementação do Reuni na UFBA.

Martins e Theóphilo (2007, p. 60) definem o levantamento como estratégia de pesquisa na qual a coleta de dados pode ocorrer de maneira universal (nesse caso há um censo) ou através de recortes e amostras da população, o que é feito com base em critérios previamente estabelecidos. Para estes autores os levantamentos,

[...] são próprios para os casos em que o pesquisador deseja responder a questões acerca da distribuição de uma variável ou das relações entre características de pessoas ou grupos, da maneira como ocorrem em situações naturais. [...] a versatilidade dos levantamentos não se restringe à variedade das populações às quais se aplicam, mas estende às alternativas de planos disponíveis e a toda gama de dados possíveis de serem obtidos.

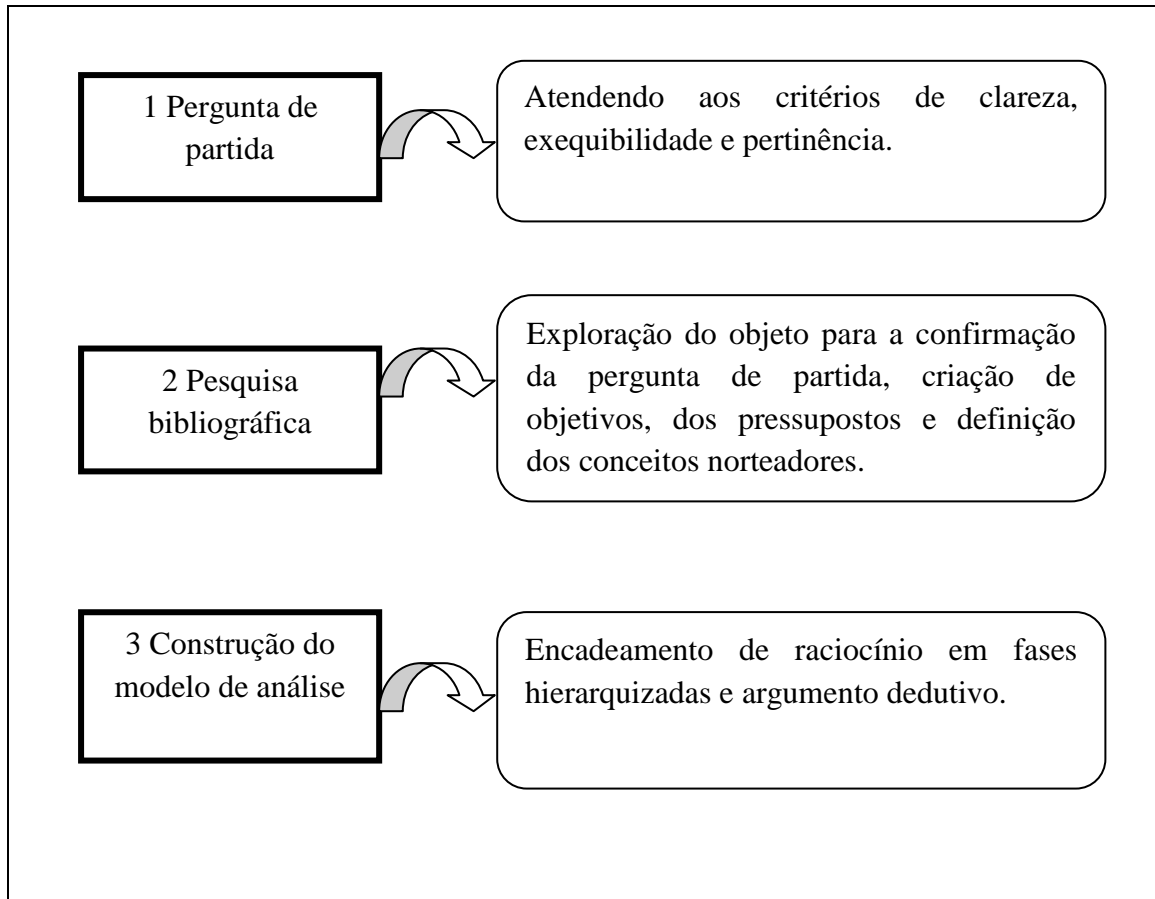
Com base nos estudos de Gil (2002), Quivy e Campenhoudt (2005) e Martins e Theóphilo (2007), é possível afirmar que os principais elementos constitutivos de um levantamento são: a pergunta de partida, a definição dos objetivos, o estabelecimento dos conceitos principais do estudo com as respectivas variáveis; delimitação do universo pesquisado e recorte da amostra; elaboração dos instrumentos da coleta de dados; pré-teste desses instrumentos; coleta das informações e análise e interpretação dos resultados.

### 5.3 AS ETAPAS DA PESQUISA

As etapas da pesquisa demonstram os caminhos percorridos para a sua organização, de modo a evidenciar o encadeamento das ações que forjaram o percurso metodológico do estudo, desde o seu planejamento até a sua execução, detalhando todos os elementos

utilizados. O Quadro 1 demonstra a sistematização da primeira etapa de organização da pesquisa, que será descrita em seguida.

Quadro 1 – Etapas de Organização da Pesquisa



Fonte: Autoria própria (2012)

A pergunta de partida desse estudo é: o Reuni, implementado durante o governo Lula da Silva/PT (2008-2010), democratiza o acesso à Universidade Federal da Bahia nas suas dimensões operacional e curricular-pedagógica? Por meio da pesquisa empírica e da revisão bibliográfica espera-se obter a confirmação ou refutação dos seguintes pressupostos: (i) na dimensão operacional, que contempla a expansão de vagas, pessoal, orçamento e estruturas físicas, os recursos aportados pelo Reuni promoveram a ampliação do acesso, mas foram insuficientes para atender as demandas advindas da expansão dos cursos da UFBA; (ii) as alterações implementadas pelo Reuni na dimensão curricular-pedagógica ficaram restritas a algumas ações afirmativas e poucas mudanças na estrutura curricular, sendo insuficientes para reestruturar as condições de oferta dos cursos da UFBA. Em síntese, a implementação do

Reuni na UFBA democratiza apenas parcialmente o acesso a universidade, uma vez que amplia o número de vagas, mas não reestrutura pedagogicamente o ensino de graduação.

A pergunta de partida da pesquisa procurou atender aos critérios de clareza, exequibilidade e pertinência, conforme é orientado por Quivy e Campenhoudt (2005). A partir da pergunta inicial foi preciso confirmar o recorte do objeto investigado que havia sido estabelecido numa primeira elaboração, a fim de assegurar a exequibilidade da pesquisa. A partir daí, foram elaborados os já citados objetivos e os pressupostos. Foram também definidos os conceitos norteadores do estudo. Esse percurso serviu para construir o modelo de análise da pesquisa.

Seguindo as recomendações de Quivy e Campenhoudt (2005), a partir da formulação da pergunta de partida foi realizada pesquisa bibliográfica mais aprofundada, com a finalidade de explorar ainda mais o objeto da pesquisa. Com isso, foi possível voltar à questão de partida e confirmar a sua clareza, exequibilidade e pertinência, bem como, elaborar os objetivos e definir os conceitos norteadores do estudo. Martins e Théophilo (2007, p. 54) confirmam a adequação do levantamento bibliográfico para esse fim quando afirmam que se trata de um procedimento que deve ser utilizado quando o intento é “explicar e discutir um assunto, tema ou problema com base em referências publicadas em meios bibliográficos impressos ou não”.

A partir do estudo bibliográfico mais aprofundando sobre o Reuni, objeto desse estudo, foi percebido que: (i) esse programa adquiriu diferentes formas quando da sua efetivação nas Instituições Federais de Ensino Superior do país; (ii) o seu nível de complexidade é elevado por ser composto por seis dimensões que foram desdobradas em inúmeras e diversificadas variáveis; (iii) a sua duração inicial foi prevista para o período de cinco anos a partir de 2007, tendo durado, no governo Lula da Silva/PT, apenas três anos. Com base nas conclusões advindas da exploração bibliográfica, ocorreu a devida delimitação do objeto estudado, a partir da confirmação dos elementos previamente estabelecidos na pergunta de partida, cujas justificativas são descritas a seguir.

A confirmação da unidade de estudo, definida por Gil (2002) como comunidade, ou seja, a delimitação espacial da pesquisa ocorreu pela constatação de que o Reuni foi criado pelo governo federal, mas cada Universidade Pública brasileira, por conta da autonomia universitária, definiu seu plano de adesão<sup>71</sup>, bem como, teve maneiras diferentes de proceder à

---

<sup>71</sup> O Plano de Adesão é um documento através do qual cada Universidade Pública, ao aderir ao Reuni, elaborou para explicitar o seu plano estratégico de investimento.

aplicação dos recursos advindos do programa. Além do fato de que as IFES têm diferentes realidades em função do espaço onde estão situadas, da sua história, da cultura local, do seu modo organizacional, do seu porte, enfim. Desse modo, foi necessário definir uma universidade pública para a realização da pesquisa para que fosse possível observar um modo como foi operacionalizado o Reuni entre tantos outros possíveis. A Universidade Federal da Bahia, sede localizada em Salvador, ficou confirmada como unidade de estudo pelos seguintes motivos: (i) por figurar entre as maiores IFES do país e ser a maior, em oferta de vagas, das regiões norte e nordeste; (ii) por ter ocupado, através do seu então reitor, papel preponderante como colaborador do projeto Reuni; (iii) por ser exequível dentro do espaço temporal existente e das condições materiais e humanas disponíveis para a sua realização, o que constituiu as condições de acessibilidade por parte da pesquisadora.

O Reuni é, aqui, estudado a partir de duas dimensões, quais sejam: a operacional e curricular-pedagógica. Essas dimensões foram definidas a partir da combinação de variáveis contidas nas seis dimensões originais do Reuni e foram definidas com o objetivo de contemplar os aspectos considerados como estruturais do programa. Por fim, o espaço temporal da pesquisa compreende o período de 2008 a 2010, durante o governo de Lula da Silva/PT, uma vez que o Reuni foi instituído em 2007, com duração prevista para cinco anos, tendo sido executado a partir de 2008.

A partir da definição dos conceitos e da articulação entre eles, buscou-se estruturar a análise da pesquisa, sendo a mesma definida após estudo das seis dimensões do Reuni que foram anunciadas através do Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007 e do documento intitulado: Diretrizes Gerais do Reuni, publicado em 2007, pelo Ministério da Educação. Nos dois documentos anteriormente citados constam as seguintes dimensões do Reuni: (i) ampliação da oferta de educação superior pública; (ii) reestruturação acadêmico-curricular; (iii) renovação pedagógica da educação superior; (iv) Mobilidade intra e interinstitucional; (v) compromisso social da instituição; (vi) Suporte da pós-graduação ao desenvolvimento e aperfeiçoamento qualitativo dos cursos de graduação.

Sendo o Reuni um programa amplo e com vários elementos compondo cada uma das suas dimensões, fez-se necessário o recorte, o ajuste e a combinação em torno daquelas que permitiram a circunscrição do campo da análise empírica no espaço temporal, geográfico e social. O recorte, o ajuste e a combinação dos elementos presentes nas seis dimensões do Reuni foram feitos com base em dois documentos oficiais: (i) Proposta de Inclusão da

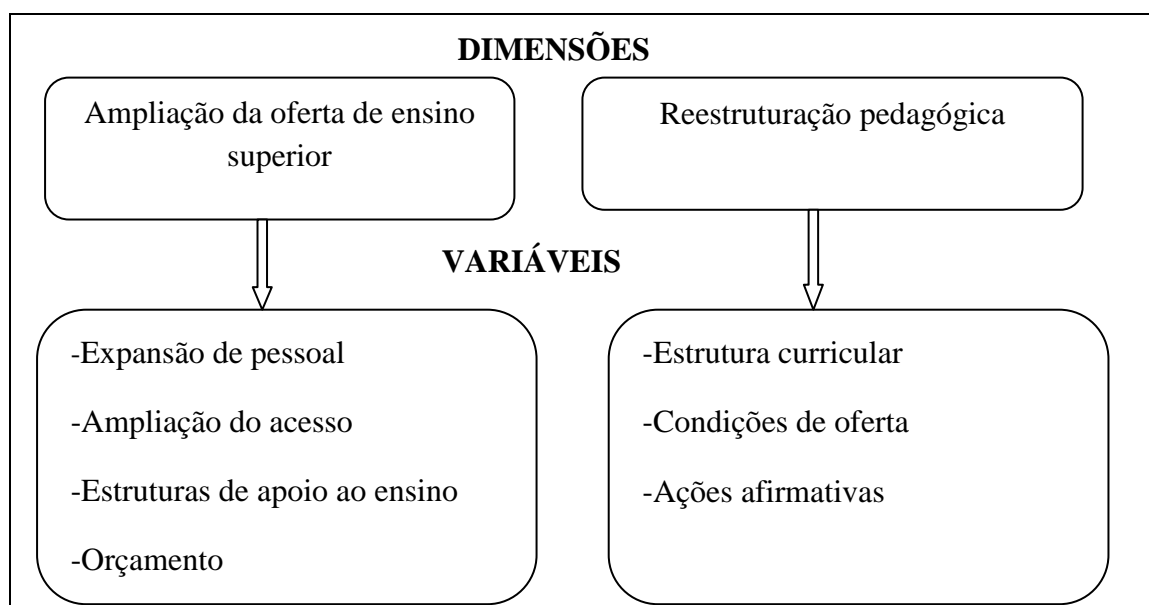
Universidade Federal da Bahia no programa Reuni, de outubro de 2007, elaborado pela Reitoria e aprovado pelo Conselho Universitário da UFBA; (ii) Relatório de Acompanhamento do Reuni, de janeiro de 2010, publicado pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes); e, ainda, na revisão da literatura sobre o Reuni.

Foi observado que havia maior ênfase em torno de elementos de apenas quatro entre as seis dimensões do Reuni: (i) ampliação da oferta de educação superior pública; (ii) reestruturação acadêmico-curricular; (iii) renovação pedagógica da educação superior; e (iv) compromisso social da instituição. Considerando a ênfase observada nos documentos anteriormente citados e a necessária vigilância epistemológica da pesquisa através, dentre outros aspectos, da circunscrição do campo da análise empírica, e também as orientações encontradas em Martins e Theóphilo (2007), foram definidas como nível analítico desse estudo duas extensões derivadas das dimensões contidas no Reuni, aqui denominadas como operacional e reestruturação curricular-pedagógica. Na operacional estão inseridas, de maneira recortada, ajustada e combinada, itens da dimensão do Reuni: ampliação da oferta de educação superior pública e a ela foi acrescentado o item orçamento. Já na reestruturação curricular-pedagógica estão contempladas as dimensões do Reuni: reestruturação acadêmico-curricular, renovação pedagógica da educação superior e compromisso social.

Uma vez definidas as extensões analíticas, chegou-se às dimensões analíticas e as variáveis observadas durante a investigação. Mais uma vez recorreu-se aos documentos Decreto nº 6.096, às Diretrizes Gerais do Reuni, a proposta da UFBA de adesão ao Reuni e ao relatório da Andifes para identificar as ações balizadoras da implementação do Reuni pelas universidades públicas brasileiras e, no caso desse estudo, especificamente a UFBA. As principais ações identificadas embasaram a definição das seis variáveis que foram agrupadas dentro de duas dimensões analíticas da seguinte forma: (i) esfera operacional/dimensão de análise ampliação da oferta de ensino superior. Variáveis: (i) orçamento; (ii) aumento de pessoal (docentes e técnicos); (iii) ampliação do acesso; (iv) adequação e atualização das estruturas de apoio ao ensino; (i) esfera reestruturação curricular-pedagógica/dimensão de análise reestruturação pedagógica. Variáveis: (i) reestruturação acadêmico-curricular, (ii) renovação pedagógica e, (iii) compromisso social.

No Quadro 2 está demonstrada a sistematização das extensões, dimensões e variáveis da pesquisa contidas no modelo analítico.

Quadro 2 – As dimensões e variáveis do modelo analítico



Fonte: Autoria própria

Por fim, uma vez estabelecidas às variáveis, foram definidos os indicadores que melhor permitiriam a observação do objeto da pesquisa. Tal definição também foi feita com base nas atividades propostas dentro das ações que foram definidas pela UFBA quando da sua adesão ao Reuni e pela Andifes, no relatório do ano de 2010. Atividades essas determinadas por ambos como aquelas que seriam efetivadas de modo a implementar o Reuni e alcançar os resultados almejados. Assim, dedutivamente agrupados dentro das variáveis, no menor nível do modelo de análise estão, entre outros, indicadores como: (i) variáveis: (i) expansão de pessoal; (ii) ampliação do acesso; (iii) estruturas de apoio ao ensino; (iv) orçamento. Indicadores: professores e servidores contratados, evolução das vagas ofertadas, ingressos, taxa de sucesso da graduação, criação de cursos, bolsas e auxílios, custo/aluno, relação professor/aluno, relação servidor/aluno, evolução dos recursos orçamentários; (ii) variáveis: (i) estrutura curricular, (ii) condições de oferta; (iii) ações afirmativas. Indicadores: concorrência, acesso aos cursos de progressão linear, condições da oferta de ensino superior, revisão curricular, reestruturação pedagógica dos cursos, dentre outros.

Levando em conta as esferas hierárquicas constituintes do modelo analítico, a complexidade e extensão inerentes ao Programa Reuni e as atividades propostas pela UFBA para implementar o Reuni, foram definidas as seguintes fontes de informações: (i) Decreto nº 6.096/2007, do governo federal; (ii) Diretrizes Gerais do Reuni; (iii) Proposta de Inclusão da Universidade Federal da Bahia/2007; (iv) Relatório de Acompanhamento do Reuni, publicado pela Andifes; (v) Relatórios de Gestão da UFBA; (vi) Estatísticas oficiais da UFBA e do



INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais); (vii) Manuais do Vestibular/UFBA; (viii) Legislação UFBA sobre ensino de graduação publicada a partir de 2007; (ix) Documentos emitidos pela UFBA sobre o Reuni (ata do Conselho Universitário, planilhas elaboradas pelos setores de Planejamento Físico e Reuni); (x) Orçamento do governo federal a partir de 2007; (xi) Orçamento do Ministério da Educação a partir de 2007; (xii) Orçamento da UFBA a partir de 2007; (xiii) Entrevistas semiestruturadas com antigos e atuais gestores da UFBA; e (xiv) Entrevistas estruturadas com coordenadores de colegiados de cursos da UFBA que expandiram vagas.

Após se definir as fontes, com base nos argumentos de Quivy e Campenhoudt (2005), foi estruturada a observação a partir de quatro procedimentos: (i) definição dos instrumentos para recolher informações; (ii) testes dos instrumentos; (iii) delimitação dos atores e setores da UFBA, *campus* Salvador, e que foram considerados importantes para as coletas das informações; e (iv) realização da coleta das informações.

No primeiro procedimento da etapa de observação os seguintes instrumentos foram definidos: levantamento documental e entrevistas (semiestruturadas e estruturadas). Essa definição foi baseada no estudo de várias técnicas de levantamento de informações, da compreensão daquelas que seriam mais adequadas para o tipo de estudo realizado e respeitando as etapas do modelo analítico, bem como, a definição dos atores.

No segundo procedimento da etapa de observação, a fim de verificar a precisão e a clareza das questões constantes da pauta das entrevistas, seguindo as orientações de Quivy e Campenhoudt (2005) e Gil (2002) que consideram importante e necessário testar os instrumentos de coleta das informações antes de serem aplicados, foi feito teste preliminar com um grupo de cinco professores da UFBA, com conhecimento sobre o Reuni, escolhidos aleatoriamente e atendendo ao critério da acessibilidade por parte da pesquisadora. Esses professores foram reunidos em uma sala da Escola de Administração, ouviram as questões e expuseram suas compreensões e dúvidas acerca delas.

A delimitação dos atores e setores da UFBA, *campus* Salvador, importantes para a coleta das informações foi o terceiro procedimento da etapa de observação. Antes de tudo, foi feito o recorte dos setores onde as informações seriam buscadas, bem como, das pessoas que seriam entrevistadas. Para tanto, levou-se em conta os estudos de Quivy e Campenhoudt (2005) e de Gil (2002) que alertam para a importância de precisão e existência de condições dos entrevistados darem as respostas de modo a ser possível captar o comportamento das variáveis observadas. Outro aspecto considerado foi a necessidade de fazer um recorte

quantitativo dentro do universo de prováveis entrevistados para que fosse possível a coleta de informações e a sua análise dentro da realidade temporal da pesquisa.

Para realizar o referido recorte quantitativo de atores a serem entrevistados foram instituídos os critérios: (i) unidades administrativas da UFBA cuja adesão ao Reuni gerou a maior criação de vagas; (ii) atores que participaram da formulação e implementação do Reuni na UFBA e no âmbito nacional; (iii) responsáveis pela gestão administrativa do Reuni em suas respectivas unidades.

No levantamento prévio da adesão das unidades administrativas da UFBA ao Reuni, com base na análise do manual do vestibular publicado no período de 2007-2011, ficou constatado que a Escola Politécnica, Direito e o Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos (IHAC) foram responsáveis pela maior ampliação, em número de vagas, advinda do Reuni.

As entrevistas foram realizadas com o objetivo de captar de atores centrais suas concepções a respeito do Reuni, seus avanços e limites, a percepção da influência do pensamento hegemônico nas diretrizes institucionais da universidade e a compreensão das mudanças ocorridas no ensino superior e na UFBA.

Por isso, foram entrevistados, respectivamente, os atores representantes das unidades: Escola Politécnica, Direito e o Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos (IHAC). Foram eles: professores Luís Edmundo Prado de Campos, Fernando Santana Rocha e Sergio Coelho Borges Farias. Quanto aos atores que participaram da formulação e implementação do Reuni na UFBA foram escolhidos, pelo papel preponderante que ocupam ou ocuparam no exercício das suas funções, os seguintes professores: Naomar Monteiro de Almeida Filho (ex-reitor), Francisco José Gomes Mesquita (foi vice-reitor) e Ricardo Carneiro de Miranda Filho (atual Pró-Reitor de Ensino de Graduação).

No âmbito nacional, três atores foram selecionados. O atual Coordenador Geral de Expansão e Gestão do Ministério da Educação, professor Antonio Simões Silva, por ser o representante do Ministério da Educação no setor responsável pela expansão do ensino superior no país e, conseqüentemente, pelo controle da execução do Programa Reuni em nível nacional. Em função da contraposição sofrida pelo Reuni na época da sua implantação, buscou-se ouvir dois atores que representam os interesses dos professores das universidades federais e poderiam contribuir com o levantamento de informações por participarem da avaliação crítica da implantação do Reuni em âmbito nacional: a Diretora do Sindicato

Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (Andes), professora Marinalva Silva Oliveira e o atual presidente da Federação de Sindicatos de Professores de Instituições Federais de Ensino Superior (Proifes), professor Eduardo Rolim de Oliveira.

Ainda na definição dos atores a serem entrevistados, levando-se em conta o fato de que as dimensões e variáveis da pesquisa contemplam os aspectos de infraestrutura e reestruturação curricular e pedagógica dos cursos, optou-se por fazer o recorte dentro do universo de atores que estão diretamente ligados aos cursos da UFBA/*campus* Salvador: os coordenadores dos Colegiados de Cursos. Esses atores, por estarem na base da UFBA, fazem parte do seu corpo docente (e por isso também vivenciam a realidade dos departamentos dos quais são membros) e serem responsáveis pelos cursos cujos colegiados coordenam, vivenciaram (e ainda vivenciam) a implementação do Reuni com os seus avanços e limitações, além de conhecerem profundamente a realidade dos cursos, tanto do ponto de vista pedagógico quanto do seu funcionamento administrativo.

Para fazer o recorte dentro do universo desses atores foi estabelecido o critério, como já informado, dos cursos que foram criados ou ampliaram vagas a partir do Reuni. Na UFBA existem, após o Reuni, três modalidades de cursos: tecnológicos; bacharelados interdisciplinares e de progressão linear. Considerando essas classificações e com base nos manuais do vestibular dos anos do período compreendido entre 2007 e 2011 chegou-se aos seguintes números de cursos novos ou que ampliaram suas vagas em turmas já existentes: tecnológicos: dois; bacharelados interdisciplinares: oito; progressão linear: quarenta e cinco.

É importante registrar que no universo de 55 cursos novos/turmas ampliadas, existiam apenas 50 coordenadores de cursos uma vez é comum haver apenas um coordenador para mais de um curso<sup>72</sup>. E há casos em que a turma existente antes do Reuni (como no caso de Arquitetura, por exemplo) tem coordenadores e colegiados de curso distintos daquele da turma criada a partir do Reuni. Assim, não há uma relação direta entre o número de turmas e a quantidade de coordenadores.

No terceiro procedimento da etapa de observação ocorreu a realização da coleta de informações propriamente dita. Essa etapa foi dividida em quatro momentos que não foram estanques, mas simultâneos: (i) exploração do *site* da UFBA; (ii) visitas aos setores

---

<sup>72</sup>Quando do Reuni, alguns cursos já existentes abriram turma no noturno. Entretanto, em função de especificidades da oferta dessa nova turma, houve aumento da quantidade de semestres e no sistema UFBA um novo curso foi reconhecido. Porém, trata-se da ampliação de um curso já existente. Em alguns casos, o coordenador dos dois cursos foi um mesmo professor. Em outros, não: foi criada uma estrutura em torno da turma/curso criado, incluindo um coordenador. A forma como cada curso foi organizado dependeu da unidade administrativa e das condições existentes em cada uma delas.

administrativos; (iii) revisita aos setores administrativos para complementar informações ou insistir nos pedidos protocolados anteriormente e que não haviam sido atendidos; (iv) realização das entrevistas.

Como se observa, o levantamento documental ocorreu em três etapas. Inicialmente, foi feita uma pesquisa via *internet*, no *site* da instituição, buscando legislações, projetos pedagógicos, matrizes curriculares, Projeto de Desenvolvimento Institucional (PDI), Projeto Pedagógico Institucional (PPI) dentre outros. Essa pesquisa foi facilitada pela organização do *site* institucional e pela constatação da disponibilidade dessas informações. Entretanto, nem todos os documentos estavam atualizados e nas visitas feitas aos setores foi constatado que, realmente, documentos como o PDI e o PPI estavam sendo reescritos e as novas versões não foram publicadas até o término da pesquisa empírica.

Após o primeiro momento do levantamento documental, houve o protocolo do pedido de autorização à vice-reitoria da UFBA para ter acesso às informações sobre a implementação do Reuni via acesso aos documentos institucionais existentes em vários setores administrativos. A autorização foi concedida dentro de poucos dias, via ofício circular da vice-reitoria, enviado para alguns setores da UFBA. Ocorre que em nenhum deles tal documento foi encontrado. Então foi obtida uma cópia do referido ofício e com ela em mãos foram iniciadas as visitas aos setores a fim de protocolar os pedidos de informações.

O primeiro contato em busca de documentos sobre o Reuni foi com os servidores lotados nos setores de Planejamento Físico, Reuni, Pró-Reitoria de Orçamento e Planejamento, Pró-Reitoria de Ações Afirmativas e Assistência Estudantil, Orçamento, Vestibular e Informação e Documentação. Nessa etapa, os pedidos de informações foram protocolados imediatamente. No caso do setor de Vestibular, todos os contatos foram através de meio eletrônico. Já nos demais setores, foram pessoalmente. Depois do primeiro contato, várias tentativas de obtenção de retorno sobre os pedidos protocolados foram feitas via telefone, mas não deram resultados positivos. Então tiveram de ser feitas novas visitas aos setores.

Três exceções merecem registro pelo pronto atendimento quando da primeira visita: Orçamento, Informação e Documentação e Vestibular. Nesses, além da cordialidade e atenção dos servidores, as informações que estavam sistematizadas foram prontamente entregues ou ficaram prontas dentro de um curto espaço de tempo definido pelos servidores. Acredita-se que a maior rapidez desses setores possa ser atribuída ao fato de que as informações entregues não eram advindas do Programa Reuni, mas sim do funcionamento regular do setor; ou seja,

as informações solicitadas estavam sistematizadas porque versavam sobre o funcionamento da UFBA em si e não especificamente sobre o Reuni. Vale salientar que no setor de Informação e Documentação, ainda que as informações não tenham uma sistematização que possa ser considerada ótima, há várias compiladas e prontas para serem utilizadas. Esse setor pode ser considerado como estratégico pela UFBA em função da quantidade de informações que conseguiu reunir, enquanto em outros quase nada foi encontrado.

Nos demais setores houve demora considerável na entrega das informações (às vezes mais de trinta dias) e, em alguns casos, nem foram entregues dentro do prazo hábil da pesquisa empírica. A justificativa para a demora ou ausência de informações foi de que não havia pessoal suficiente para realizar as tarefas do setor e ainda sistematizar as informações requeridas. Houve uma situação em que entre o protocolo do ofício pedindo as informações e a resposta do setor, transcorreram treze dias e a resposta obtida foi de que as informações deveriam ser buscadas no setor de Informação e Documentação da UFBA. É importante ressaltar que essa informação foi obtida depois de várias ligações telefônicas e três visitas ao setor.

Após a primeira etapa de levantamento de informações documentais, houve a necessidade de complementar o que já havia sido obtido e dessa vez não houve pronto atendimento por parte de nenhum dos setores procurados (Pró-Reitoria de Planejamento, Setor de Orçamento, Reuni, Coordenação de Planejamento Físico e Superintendência de Pessoal). Em todos esses setores, os responsáveis pediram algum tempo para fornecer as informações; marcaram reuniões que não foram realizadas ou ficaram de dar retorno via *e-mail*. Alguns pediram uma semana de prazo, como a secretária da Pró-Reitoria de Planejamento e a do Setor de Orçamento, por conta do período que era de finalização da execução orçamentária anual. Apesar disso, o prazo solicitado foi razoável (uma semana) e cumprido pela secretária da Proplan, mas não pela responsável pelo Setor de Orçamento, que não obstante tenha marcado a data de entrega das informações, depois de 15 dias da data inicialmente prevista, alegou falta de condições para fornecê-las, uma vez que o período era de muito trabalho em função da chegada do final do ano e da execução orçamentária que teria de ocorrer dentro de um espaço exíguo de tempo.

A maioria dos setores, na segunda etapa de levantamento de informações, não quis precisar tempo de entrega dos documentos, sendo que já haviam demorado consideravelmente na primeira solicitação feita (ou nem chegaram a atendê-la). Nesses casos foram feitas diversas visitas aos setores, sem grande sucesso; e assim como na primeira, na segunda etapa

da coleta de informações alguns documentos não foram entregues dentro do prazo hábil de realização da pesquisa empírica. As dificuldades em obter informações não devem ser atribuídas à falta de cordialidade e acatamento das solicitações por parte dos servidores. Entretanto, nem a cordialidade, tampouco o pronto recebimento das solicitações por parte dessa pesquisadora nem sempre foram traduzidos em resultados.

Acredita-se que o atendimento demorado das solicitações (ou o não atendimento) tenha sido pelo fato de que não foi encontrado na UFBA um setor específico ou uma equipe de servidores responsáveis por reunir e sistematizar todas as informações da execução das ações advindas do Reuni, tampouco, que fossem responsáveis pelo planejamento, execução e controle dos resultados advindos desse programa. Conquanto algumas publicações da reitoria da UFBA tivessem sido divulgadas quando da gestão do então reitor professor Naomar Almeida, não foram encontrados os documentos que subsidiaram tais publicações. O que ficou evidente é que as ações do Reuni são executadas, ao mesmo tempo, por vários e distintos setores, mas sem um setor centralizador das decisões e das informações, que pudesse coordenar a aplicação dos recursos, controle e acompanhamento da execução das ações, bem como, proceder aos registros históricos e rotineiros dos problemas encontrados e dos resultados obtidos.

É importante registrar que, em termos de informações sobre o Reuni, há um sistema do Ministério da Educação denominado Simec (Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação) que funciona como um portal operacional e de gestão, que versa sobre o orçamento e monitoramento das propostas *on-line* do governo federal na área da educação. Esse sistema é constituído por vários módulos e um deles é o Reuni. Cada módulo é alimentado pelas universidades federais com base nas informações advindas dos mais diversos setores. Para ter acesso às informações da UFBA contidas no Simec, o primeiro procedimento foi identificar quais colaboradores tinham acesso ao sistema. Por isso foram feitos contatos (pessoalmente e por telefone) com a Proplan, Setor de Orçamento, Pró-Reitoria de Ensino de Graduação, Setor de Informação e Documentação e o Setor Reuni.

Dos cinco contatos feitos, em três ficou explícito que não há alimentação do Simec: Proplan, Setor de Orçamento, Pró-Reitoria de Ensino de Graduação. Nesse último, o colaborador informou que há muito tempo as informações requeridas pelo Simec são alimentadas pelo Setor de Informação e Documentação e não mais pela pró-reitoria. Nos outros dois, Setor de Informação e Documentação e o Setor Reuni, dois colaboradores disseram alimentar módulos do Simec de maneira restrita e não consideraram que os

relatórios produzidos poderiam acrescentar maiores informações à pesquisa além daquelas já obtidas via documentos e entrevistas. O Setor Reuni, por exemplo, apenas informa as obras que foram feitas. Já o de Informação e Documentação alimenta campos como quantidade de alunos, professores, montante de recursos orçamentários, dentre outros. São informações, segundo depoimento dos colaboradores, obtidas com as mesmas dificuldades e restrições encontradas durante a visita da pesquisadora aos diversos setores da UFBA e que já foram devidamente citadas.

Outra tentativa de acesso ao Simec foi feita através de contato com o setor administrador do sistema que fica em Brasília, no Ministério da Educação. Segundo troca de mensagens eletrônicas entre a pesquisadora e os colaboradores responsáveis, o acesso teria de ser autorizado pela Reitoria da UFBA, através de um cadastro e geração de senha com fim específico. Entretanto, alertaram que o acesso de pesquisadores a essa base de informações, até então, era desconhecido porque todos os colaboradores que a operam o fazem na condição de alimentadores de módulos específicos, ou seja, têm acesso para manusear o sistema, alterar informações e não apenas para realizar consultas. Informaram, ainda, que alguns módulos do Simec são abertos para consulta pública, mas estão atualizados somente até o ano de 2010. Isso de fato ficou constatado através de visita ao endereço eletrônico: <http://painel.mec.gov.br>. Até mesmo em uma das entrevistas realizadas na pesquisa ficou evidente a informação de que o módulo Reuni do Simec acabou restrito às informações sobre obras, expansão de alunos e contratação de professores.

Através do Simec imaginou ter acesso a uma fonte única de informações produzidas e sistematizadas pela UFBA, uma vez que se trata de um sistema de controle e cuja obrigatoriedade de alimentação da base de dados é estendida a todas as IES públicas do país. Entretanto, após todas as buscas pelo uso do Simec na UFBA, a expectativa inicial não foi confirmada e chegou-se a conclusão de que as fontes de informações consideradas pela pesquisa, mesmo com todas as limitações, eram mais completas e confiáveis do que as que provavelmente constam do Simec.

É compreensível que produzir informações retroagindo quatro anos não é tarefa fácil e nem rápida. Mas a questão central a ser considerada é o fato de essas informações não estarem devidamente (e rotineiramente) registradas e constantemente sistematizadas por algum setor da UFBA. A percepção é a de que a maioria dos setores, quando provocados pela pesquisa, teria de produzir as informações para depois disponibilizá-las, o que exigiu tempo e boa vontade dos servidores e nem sempre aconteceu. Outra limitação observada é que os diversos

setores que executam o Reuni nem sempre se comunicam. Informações que deveriam ser complementares e compartilhadas pertencem a um setor e é do total desconhecimento do outro.

O quarto momento da coleta de informações foi a realização das entrevistas, cujas pautas permitiram obter dos entrevistados informações que explicaram tanto sobre o surgimento do Reuni, sob o ponto de vista de ser uma política pública do governo Lula da Silva/PT para a educação superior; quanto a relação desse programa com os bacharelados interdisciplinares, com a reestruturação da universidade pública e do ensino superior brasileiro. Além disso, as entrevistas permitiram apreender informações sobre a operacionalização do programa Reuni na UFBA, a partir do olhar proveniente dos cursos que formam a base da universidade pública, sob a ótica das dimensões contempladas nesse estudo: operacional e reestruturação curricular-pedagógica.

As entrevistas foram realizadas primeiramente com os atores que participaram da formulação e implementação do Reuni na UFBA e no âmbito nacional. Em seguida, com os atuais diretores das unidades administrativas da UFBA cuja adesão ao Reuni geraram a criação de maior número de vagas e, por fim, com os atores que participaram da formulação e implementação no âmbito nacional. O contato inicial com os entrevistados foi feito via telefone ou mensagens eletrônicas, que foram respondidos dentro de curto espaço de tempo com a resposta positiva para a concessão das entrevistas. Apenas o diretor do Proifes não concedeu a entrevista. Todavia, o próprio diretor ou a sua assessoria de imprensa tenham sido procurados em várias oportunidades e responderam prontamente ao pedido da entrevista chegando a marcá-la, por seguidas vezes a desmarcaram justificando cansaço do diretor ou falta de agenda.

Quanto aos coordenadores de cursos, do total de cinquenta, quarenta e seis foram entrevistados. Dos que não concederam a entrevista, apenas um disse claramente que não tinha tempo para concedê-la em função da sua carga de trabalho diária. Outros dois receberam a pesquisadora pessoalmente, reconheceram terem recebido outros contatos pedindo a entrevista (*e-mail* e telefone), concordaram em falar, mas disseram que entrariam em contato para agendar uma data e não o fizeram. O último recebeu todos os contatos, foi bastante atencioso e gentil em todas as ocasiões em que foi procurado pessoalmente, disse estar sem tempo para dialogar e se mostrou disposto a colaborar realizando a entrevista via meio eletrônico, mas não retornou marcando a data.



É preciso registrar que todas as entrevistas foram realizadas no espaço institucional, seja da UFBA, do Ministério da Educação ou do ANDES. Na realização das entrevistas com o primeiro grupo de atores não houve registros de dificuldades encontradas. Tanto o acesso, quanto a marcação das entrevistas e obtenção das informações por parte dos entrevistados foi bastante natural. Já na realização das entrevistas com os coordenadores de cursos ocorreram algumas dificuldades. A primeira delas foi o fato de a UFBA estar em greve e ter sido, por isso, praticamente impossível encontrar os docentes e servidores da UFBA ou obter os seus contatos pessoais (*e-mail* ou telefone). Com o término da greve, a primeira dificuldade foi superada porque os servidores retornaram ao trabalho e como secretariam os colegiados, forneceram os contatos dos coordenadores.

A segunda dificuldade encontrada foi conseguir retorno dos coordenadores via *e-mail* ou telefone. Poucos responderam a esse tipo de contato. A estratégia utilizada foi a de encontrá-los pessoalmente, o que demandou inúmeras visitas aos Colegiados. Essas visitas exigiram muito tempo uma vez que as unidades administrativas da UFBA estão localizadas em vários pontos geográficos de Salvador e nem sempre foi possível encontrar o coordenador na primeira tentativa. E, mesmo encontrando, a entrevista era marcada para outra data; poucos a concederam imediatamente. Entretanto, no grupo de 46 coordenadores entrevistados, uma vez sendo encontrados, todos se mostraram bastante dispostos a colaborar. Dos entrevistados, apenas três demonstraram alguma preocupação com o teor da pesquisa, com as informações que seriam divulgadas e se seriam identificados. Os demais participaram das entrevistas sem demonstrar nenhuma preocupação com a temática, elogiaram a iniciativa da pesquisa em conhecer a realidade da UFBA a partir do Reuni e contribuíram efetivamente com a coleta das informações.

As informações coletadas nas entrevistas foram analisadas através da técnica denominada análise do discurso, fundamentada de acordo com a compreensão de Orlandi (2009). Na análise das entrevistas o primeiro passo foi transcrever e tabular as informações obtidas. Após essa fase, orientada pela pergunta de partida, pelos pressupostos e objetivos, ocorreu o exame das informações seguindo a concepção teórica de Orlandi (2009, p. 15) para quem:

A análise do discurso, como o seu próprio nome indica, não trata da língua, não trata da gramática, embora todas essas coisas lhe interessem. Ela trata do discurso. E a palavra discurso, etimologicamente, tem em si a ideia de curso, de percurso, de correr por, de movimento. O discurso é assim palavra em movimento. [...] Na análise do discurso procura se compreender a língua fazendo sentido, enquanto trabalho simbólico, parte do trabalho social geral,

constitutivo do homem e da sua história. [...] Por esse tipo de estudo pode se conhecer melhor aquilo faz do homem um ser especial com sua capacidade de significar e significar-se.

Para proceder à análise do discurso foi constituído um dispositivo de interpretação, procurando perceber o lugar do discurso, o que foi dito em relação ao não dito, quem estava falando, o lugar da fala, as razões para determinado tipo de linguagem, os titulares dessa linguagem, quais foram as vantagens recebidas pelo enunciador ao proferir determinado tipo de discurso, seu *status* e sua função no universo da pesquisa. Além do lugar individual do discurso, foi necessário também se definir o lugar institucional de cada ator, que no caso dessa pesquisa foi tanto a universidade pública, o Ministério da Educação, o sindicato dos professores; quanto as funções que os atores ocupam, sejam de direção, de coordenação do curso ou de liderança de uma categoria profissional. Tanto no lugar individual quanto no institucional foi levado em conta a qual grupo pertencia os enunciadores e os tipos de posições que mantinham diante do objeto e da realidade em que está inserido.

Os documentos, por sua vez, foram analisados empregando a técnica de análise de conteúdo, definida por Bardin (2001, 38) como:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações que utiliza procedimentos sistemáticos e objectivos de descrição do conteúdo das mensagens, cuja intenção é a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção (ou, eventualmente, de recepção), inferência esta que recorre a indicadores (quantitativos ou não).

No caso do estudo realizado, a inferência intencionou identificar as causas e os efeitos das mensagens contidas nos documentos analisados e seguiu a as etapas sugeridas por Bardin (2011): (i) pré-análise; (ii) exploração do material; (iii) tratamento dos resultados. Na primeira etapa os documentos foram selecionados para serem analisados à luz da pergunta de partida, dos pressupostos e objetivos da pesquisa. Em seguida, foi feita a primeira leitura deles com o consequente levantamento de temas que foram classificados dentro de categorias correspondentes aos indicadores estabelecidos no modelo de análise e que correspondiam às dimensões operacional e reestruturação curricular-pedagógica.

Na segunda etapa ocorreu a exploração dos temas levantados na primeira etapa, com a agregação deles em unidades que foram definidas pelas semelhanças encontradas nos conteúdos. Essas unidades, por sua vez, foram agrupadas em categorias de análise cujos conteúdos remeteram aos seguintes temas: ampliação da oferta de educação superior, compromisso social da instituição, orçamento, reestruturação acadêmico-curricular e

renovação pedagógica da educação superior. Uma vez vencida essa etapa, passou-se para a terceira, em que houve o tratamento dos resultados a partir da interpretação das informações coletadas, com base no marco teórico, realizando inferências de modo a ter buscado os significados que estavam guardados nos conteúdos analisados. Nessa etapa, interessou descrever os conteúdos dos documentos analisados, mas também, descrever os detalhes do contexto para que fosse possível inferir sobre o conjunto da comunicação feita através dos documentos estudados.

## 6 O REUNI E A DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À UFBA

A sociedade capitalista resguarda com vigor não apenas seu sistema de educação contínua, mas simultaneamente também de doutrinação permanente [...]. O que torna as coisas ainda piores é que a educação contínua do sistema do capital tem como cerne a asserção de que a própria ordem social estabelecida não precisa de nenhuma mudança significativa. Precisa apenas de uma regulação mais exata em suas margens, que se deve alcançar pela metodologia idealizada do ‘pouco a pouco.

István Mészáros

O propósito desta seção é analisar se o Reuni, implementado durante o governo Lula da Silva/PT (2008-2010), democratiza o acesso à Universidade Federal da Bahia nas suas dimensões operacional e curricular-pedagógica com o intuito de confirmar ou refutar os seguintes pressupostos: (i) na dimensão operacional, que contempla a expansão de vagas, pessoal, orçamento e estruturas físicas, os recursos aportados pelo Reuni promovem a ampliação do acesso, mas são insuficientes para atender as demandas advindas da expansão dos cursos da UFBA; (ii) as alterações implementadas pelo Reuni na dimensão pedagógica ficam restritas a algumas ações afirmativas e poucas mudanças na estrutura curricular, sendo insuficientes para reestruturar as condições de oferta dos cursos da UFBA.

Uma das vertentes da reestruturação proposta pelo governo Lula da Silva/PT via Reuni é o modelo de financiamento das Instituições de Ensino Superior no país e a sua análise é importante a variável orçamentária é um dos argumentos propulsores do Reuni, uma vez que a promessa de investimentos para a Universidade Pública é o que motivou os reitores a aderirem ao programa. Isto posto, é feita a análise do funcionamento dos investimentos na educação, particularmente em nível superior e no Reuni, no âmbito nacional, de modo a compreender a inserção da UFBA neste contexto.

## 6.1 OS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS DO REUNI

O financiamento das IFES é feito pela União, obrigatoriedade prevista na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). É a União também a responsável precípua pela oferta do ensino de nível superior, mesmo que as demais esferas não estejam isentas desta responsabilidade. A Universidade Pública, não obstante sua autonomia, não possui fonte própria de recursos suficiente para manter o seu funcionamento. O patrimônio das IFES depende, portanto, de serem criados e mantidos pelo governo. Assim, não há como promover reestruturação física, ampliar o acesso ao ensino superior, promover ações estruturantes sem que haja o devido aporte de recursos financeiros por parte do governo.

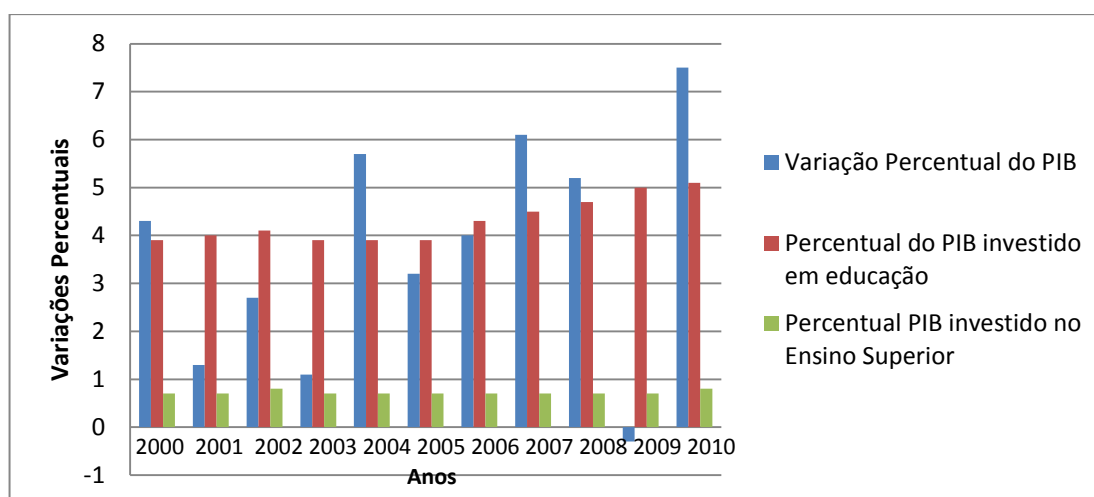
Conforme observado por Amaral (2007); Sguissardi (2009), a Universidade Pública depende do governo para estabelecer suas políticas, o seu planejamento e atuar, interagindo-se com a sociedade, nos campos do ensino, da pesquisa e extensão. Portanto, observar a variável orçamento no contexto do Reuni possibilita perceber qual é a lógica do aporte orçamentário/financeiro, por parte do governo federal para a educação superior, bem como, identificar de que modo a execução orçamentária tem sido processada e se corresponde, em proporção, às necessidades surgidas no âmbito da UFBA a partir da implementação do Reuni.

É importante salientar, conforme estudos de Amaral (2007); Sguissardi (2009); Leher (2010), que em termos da relação PIB/investimentos em educação, e particularmente no ensino superior, não ocorrem mudanças significativas até o ano de 2010, incluindo aqueles investimentos feitos do Reuni. Tal fato aponta para o questionamento se a educação, particularmente a superior, é realmente prioridade no país, como sempre foi anunciado por diferentes governantes. Pelo menos em termos orçamentários, não se pode dizer que a educação tem sido priorizada. Ao contrário disso, a manutenção do nível de investimentos demonstra o comprometimento do governo Lula da Silva/PT com a política econômica mundial, priorizando, entre outros, a produção de superávit primário e o rígido controle das contas públicas.

A tendência de estagnação observada nos investimentos no campo educacional sugere sua não priorização por parte do governo, pelo menos em termos de recursos orçamentários. O não incremento de aporte de investimentos acena, ainda, para o fato de que na prescrição dos Organismos Internacionais, particularmente do Banco Mundial, o investimento público prioritário deveria ser em educação básica e não no nível superior, o qual deveria ser

fomentado pelo setor privado. Com base nestes argumentos é demonstrado o gráfico 1, no qual consta a relação PIB/Investimentos em educação em um intervalo de tempo de onze anos, compreendendo os mandatos de FHC e grande parte do governo de Lula da Silva/PT.

Gráfico 1 - Histórico da estimativa do percentual do Investimento Público Direto em educação em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), por nível de ensino - Brasil 2000 – 2010



Fonte: INEP, 2012

A variação de investimentos na educação (de modo geral), em termos proporcionais, oscilou pouco no intervalo de tempo compreendido entre os anos 2000-2005. Apesar da maior oscilação do PIB, o nível de investimento em educação permaneceu basicamente o mesmo, variando de 3,9% a 4,1%, ocorrendo alteração maior a partir de 2006, que coincide com o segundo mandato de Lula da Silva/PT, fase em que o país teve melhor desempenho econômico, mas não implicando no aumento da proporção de valor do PIB/educação, de modo que possa ser constatada a mudança de rumos em relação aos investimentos na educação.

Em 2009, por exemplo, apesar da aplicação de 5% do PIB o investimento em educação, foi negativo em -0,3, o que implica na manutenção do nível dos recursos aportados. O período de maior expansão dos investimentos foi entre 2006 e 2010, apesar de mantida a proporção entre o desempenho econômico e o montante gasto em educação, não tendo, assim, aumento proporcional relevante por conta das oscilações, para baixo, do PIB em anos anteriores. É importante ressaltar que nos anos de maior elevação dos investimentos autorizados

inicialmente no orçamento anual da União, nos anos de 2009 e 2010, o governo de Lula da Silva/PT propôs cortes orçamentários dos gastos com a educação na ordem de 10%<sup>73</sup>.

Em se tratando de ensino superior, a realidade quanto ao padrão de aporte de recursos em relação ao PIB segue a tendência de estagnação por longo período. Com o aumento dos gastos por partes das IFES, segundo estudos de Leher (2010) tal estagnação de investimentos governamentais provocou grande desgaste estrutural nas instituições de ensino superior do setor público, que por anos seguidos não puderam contratar pessoal de carreira, pouco pôde manter da sua infraestrutura física e praticamente nada aumentou em termos de novas edificações. A ampliação dos investimentos na educação, particularmente no ensino superior, começa a partir do ano de 2006, período em que o governo Lula da Silva/PT já forjava o seu Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) a vigorar no período de 2007-2011. A ampliação dos gastos é, portanto, intencional, com o objetivo de colocá-lo em prática.

Para efeitos de análise da elevação dos investimentos na educação superior, são observadas as informações contidas na Tabela 1. Nela estão considerados os valores efetivamente pagos, uma vez que são distintos e menores dos que foram autorizados quando da aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA). Podendo, a diferença entre as duas etapas (orçado/pago) ter sido inscrita em Restos a Pagar ou cancelada.<sup>74</sup> É interessante assinalar que a diferença entre o orçado/executado é elemento comum, encontrado frequentemente nos indicadores orçamentários da Administração Pública, o que pode sinalizar que não há, por parte do governo, um bom planejamento dos seus gastos. Ou, ainda, que as IES não têm o apoio administrativo necessário à execução orçamentária.

Segundo Barros e Brunacci (2010), levando em conta os programas estabelecidos pelo governo Lula da Silva/PT quando da aprovação do PDE para 2007-2011, o Ministério da Educação tinha a expectativa de que os investimentos em educação superassem, em quatro

---

<sup>73</sup> Informação disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc3103200902.htm>>. Acesso em jun.2013. Este corte orçamentário reduziu os recursos da educação em R\$ 1,2 bilhão.

<sup>74</sup> Na execução orçamentária existe a possibilidade de inscrever em Restos a Pagar as despesas que foram autorizadas, mas não chegaram a ser pagas até o último dia do exercício financeiro. Podem ser inscritas nesta rubrica tanto as despesas empenhadas, quanto as liquidadas. Este estudo não se ateve ao que foi inscrito em Restos a Pagar pela complexidade que é encontrar estes valores nos documentos disponibilizados pelo governo. Outro aspecto a ser considerado é que nem sempre a diferença entre o orçado e o executado pode ser inscrita em Restos a Pagar. Às vezes há a autorização do recurso orçado, mas não chega a ser efetivado o repasse. Neste caso, despesas podem deixar de ser realizadas. Pode ocorrer, ainda, o recebimento do recurso sem que haja tempo hábil para ser gasto. Neste caso, há anulação de dotação orçamentária e os valores podem retornar aos cofres do Tesouro Nacional. Para controlar todas estas especificidades, seria preciso acessar o Sistema Financeiro do governo federal, que é de uso restrito. Por isso a opção foi por observar o comportamento da evolução dos gastos, desconsiderando, neste caso, o tratamento dado à diferença entre o orçado e o executado sob o ponto de vista financeiro.

anos, quarenta bilhões; sendo quase 8 bilhões destinados ao nível superior. Com este recurso, a pretensão publicada no PDE (2007) seria de duplicar a quantidade de vagas nas Universidades Públicas. Esta intenção coaduna com a meta constante do Plano Nacional de Educação (PNE) publicado no ano de 2001, no qual foi estabelecida a expectativa de ofertar educação superior para, pelo menos, 30% da população jovem brasileira com idade entre 18 e 24 anos. A estimativa era de efetivar tal oferta até o final de 2010<sup>75</sup>. No nível superior, segundo informações do INEP (2012), até o ano de 2010 o aumento de vagas é de 72%, ficando ainda distante do total estimado. Entretanto, levando em conta a oferta de ensino a distância, a quantidade de vagas nas IES públicas alcança o percentual de aumento na ordem de 96%. Portanto, em termos de vagas, o governo Lula da Silva/PT confirma o previsto e promove a ampliação desejada nas IFES.

Conforme pode ser observado a partir dos valores citados na Tabela 1, apesar de que tenha ocorrido a elevação dos valores investidos no ensino superior até 2010 o incremento havia sido de cinco bilhões. Levando em conta o aumento médio observado ano após ano, vê-se que até 2010 aproximadamente 65% da meta estabelecida no PDE foi cumprida. Em termos anuais isso equivale a aproximadamente 16% do total investido. Significa, portanto, que Lula da Silva/PT, para alcançar a meta prevista no PDE, teria de desembolsar 35% do total de investimentos em apenas um ano e num cenário de queda constante do PIB, o que indica a necessidade de contingenciar os gastos governamentais.

Tabela <sup>76</sup>1 - Despesa do governo federal, por função 364 Ensino Superior, do Ministério da Educação no período de 2006 a 2010

Anos	Valores Orçamentários autorizados	Valores Orçamentários pagos	Variação % Recursos pagos
2006	9.837.725.652	8.672.784.091	-----
2007	11.471.236.211	9.814.704.726	13,2%
2008	13.094.566.836	10.974.849.953	11,8%
2009	15.162.678.836	12.089.846.403	10,2%
2010	17.440.786.587	14.073.063.459	16,4%

<sup>75</sup> Conforme informações publicadas nas Sinopses Estatísticas da Educação Superior – Graduação, em 2006 a quantidade de vagas ofertadas (modalidade presencial) pelas IES públicas era de 144.445. Em 2010 este número passou para 248.534. Já na modalidade a distância não há informações do ano de 2006, mas em 2010 as vagas ofertadas totalizavam 34.127. Fonte: BRASIL. Ministério da Educação. INEP. Sinopses Estatísticas da Educação Superior – Graduação. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acesso em jun. 2013.

<sup>76</sup> Os valores das tabelas apresentadas estão em milhares.



Fonte: Câmara Federal, 2012

No período de 2000 a 2006, antes do Reuni e do PDE já citado, o governo federal já contingencia os gastos com educação de modo que o incremento, como é afirmado por Leher (2010, p. 392), em seis anos, é de apenas 2,7 bilhões de reais, o que indica aumento médio anual de 12,8%. Quando se analisa o período subsequente, 2007-2010<sup>77</sup>, vê-se que a variação do investimento equivale ao que foi feito até o ano de 2006, já durante o primeiro mandato de Lula da Silva/PT. Implica, portanto, numa proporção equivalente aos anos anteriores. Levando em conta o discurso em favor do resgate do ensino superior e da Universidade Pública, após anos de sucateamento<sup>78</sup>, o aumento considerável da quantidade de alunos<sup>79</sup>, infraestrutura construída a partir do ano de 2008 e a ampliação das vagas ofertadas pela Universidade Pública<sup>80</sup>, a reestruturação com garantia da qualidade precisaria implicar num montante de investimentos superior ao que já vinha sendo feito pela esfera federal, quando não havia o Reuni e imperava a política clara de contingenciamento de investimentos na Universidade Pública. Política esta que vigorou fortemente desde os anos 1980, conforme é atestado por Menezes (2000).

Não se pode negar o aumento de recursos autorizados/pagos para o ensino superior a partir do ano de 2007, conforme está demonstrado na Tabela 1. Mas a proporcionalidade observada no incremento anual médio de investimentos no ensino superior, antes do Reuni, cuja diferença ficou na ordem de aproximadamente 4% (12,6% para 16,4% e sendo que a variação média foi de 12,9%), é pequena para, conforme está descrito nas Diretrizes do Reuni (2007, p. 1) “dotar as Universidades Federais das condições necessárias para a ampliação do acesso e permanência na educação superior.” Portanto, os gastos médios feitos por Lula da Silva/PT, apesar de ampliados, seguem a tendência de investimentos observada em anos

---

<sup>77</sup> A variação média no período de 2007 a 2010 foi de 12,9%.

<sup>78</sup> Além de Leher (2010), também Menezes (2000, p. 43) trata do sucateamento promovido na Universidade Pública e destaca o rotineiro e cada vez mais elevado contingenciamento de investimentos no ensino superior ao afirmar “[...] o cerco econômico é uma realidade palpável [...], mas, sobretudo, resulta de mudanças no regime de previdência dos servidores públicos, assim como da adoção de políticas de contingenciamento financeiros, que significam cortes no número de bolsas da pós-graduação, redução no apoio à pesquisa e no custeio das Universidades Públicas.”

<sup>79</sup> Em 2006 as matrículas da graduação nas IFES era 589.821. Em 2010 o número chegou a 938.656, sendo 833.934 no ensino presencial e 104.722 no ensino a distância. Informações obtidas nas Sinopses Estatísticas do INEP de 2006 e 2010.

<sup>80</sup> Fontes: Sinopses Estatísticas do INEP. As vagas ofertadas pela Universidade Pública, em 2006, era 19.135. Este número saltou, em 2010, para 248.534. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acesso em jun. 2013.

anteriores uma vez que continuava a realizar a política educacional pautada no PNE forjado no governo FHC. Conforme afirmado por Dourado (2002, p. 243), a proposta deste PNE,

[...] é reveladora dos seguintes indicativos de políticas para a educação superior: diversificação do sistema por meio de políticas de expansão da educação superior, a não-ampliação dos recursos vinculados ao governo federal para esse nível de ensino, aferição da qualidade de ensino mediante sistema de avaliação, ampliação do crédito educativo envolvendo recursos estaduais, ênfase no papel da educação a distância. Destacam-se, ainda, no referido documento, a ausência de mecanismos concretos de financiamento para a efetivação das medidas, o que, certamente, resultará na concretização de novos formatos de privatização desse nível de ensino, respaldada pela interpenetração entre as esferas pública e privada.

Trata-se, o PNE de 2001, de documento no qual contém linhas de ações vinculadas à lógica expansionista do ensino superior, com foco no ensino, enfraquecendo a tríade ensino/pesquisa/extensão. A proposta do governo é expandir, mas sem estabelecer as bases claras de financiamento que subsidiam as demandas advindas do aumento das vagas. Neste sentido, pode-se concluir que sob o ponto de vista orçamentário, a política adotada por Lula da Silva/PT não foi de ruptura com esta lógica, mesmo com o aumento dos gastos feitos com a educação superior.

Portanto, qual é o significado do Reuni neste contexto? Pressupõe-se que não é exatamente o da democratização do acesso ao ensino superior. Funciona mais como um instrumento através do qual o governo Lula da Silva/PT transfere recursos para as IFES para efetivar a expansão das vagas na Universidade Pública exigindo contrapartidas como forma de controlar a gestão destas instituições. Este pressuposto é confirmado quando se analisa o conteúdo das informações do ex-reitor da Universidade Federal da Bahia, professor Naomar Monteiro de Almeida Filho<sup>81</sup>, quando afirma que as demais dimensões do Reuni, além da expansão das vagas e a contrapartida financeiras para as IFES, são inseridas neste programa porque emergiu da proposta chamada Universidade Nova<sup>82</sup>. As bases desta proposta vinham

---

<sup>81</sup> O professor Naomar Monteiro de Almeida Filho foi reitor da UFBA por dois mandatos consecutivos, de julho de 2002 a julho de 2010, permanecendo no cargo durante oito anos. É o criador da proposta Universidade Nova contemplando a implantação dos Bacharelados Interdisciplinares (BIs) na UFBA e liderou a adesão desta Universidade ao Reuni, no ano de 2007.

<sup>82</sup> Segundo o Naomar Almeida Filho (2012), a expansão das vagas na UFBA já havia começado através do aproveitamento daquelas que vinham “sobrando” nos cursos. Para tanto, foi criado o sistema de seleção denominado Vagas Residuais. Além disso, no seu primeiro mandato fortaleceu as ações afirmativas, como meio de atrair e manter o aluno na Universidade (incluindo o sistema de acesso por cotas). A ideia da Universidade Nova é de expandir vagas e reestruturar a qualidade da gestão universitária e do ensino superior. Para tanto, requer recursos que foram buscados no Ministério da Educação. Assim o projeto Universidade Nova é conhecido pelo então Ministro Fernando Haddad, que o acolhe, promove a sua discussão durante alguns meses e o transforma no Reuni e, mais tarde, vários dos seus elementos são incorporados na forma de diretrizes. Tanto é que no documento Diretrizes do Reuni (2007) aparecem as demais dimensões para além da expansão das vagas

sendo implantadas na UFBA desde o seu primeiro mandato como reitor. Com o objetivo de expandi-lo, no começo do seu segundo mandato o apresentou ao então ministro da Educação, Fernando Haddad, que já tinha o intuito de promover o pacto pela educação criado pelo governo Lula da Silva/PT no começo de 2007, com a finalidade, dentre outras, de melhorar os indicadores da educação nacional e alcançar as metas do PNE.

A proposta Universidade Nova foi discutida por aproximados seis meses e em abril de 2007 é incorporada ao Reuni<sup>83</sup>. Mais tarde, da combinação dos interesses do governo Lula da Silva/PT e dos elementos contidos na referida proposta, surgiu o documento denominado Diretrizes do Reuni que detalha o conceito de reestruturação e explica as dimensões do programa. A fala de Naomar Almeida Filho sobre a vinculação do Reuni com o projeto Universidade Nova é elucidativa:

[...] É o primeiro projeto de lei que deveria incorporar esse conjunto de ideias chamava Universidade Nova. Depois o setor de marketing do governo mudou para Reuni porque na época estava sendo lançado o Prouni – Programa Universidade para todos. [...] De modo que quando Lula assinou o decreto em maio, era um documento bastante simplificado. E já estava incorporada uma série de ideias que tinham sido desenvolvidas em dezembro (2006). Então: ações afirmativas, cursos noturnos, a reestruturação curricular, a integração com a pós-graduação [...] várias destas ideias já estavam postas nesse documento. [Universidade Nova]

Outra análise a ser feita quando se trata de recursos orçamentários, é quanto à autonomia da Universidade Pública, um tema que Lula da Silva/PT, assim como outros governos, não colocou em pauta. Como o Reuni foi inicialmente bastante criticado por alguns reitores de Universidades Públicas e também pelo ANDES, sobretudo, quanto ao suposto ataque à autonomia das IFES, uma das promessas de Lula da Silva/PT, ao publicar o PDE de 2007, foi de fortalecê-la por meio de várias ações e citou uma, a contratação de professores que foi modificada, passando a ser através de um banco de vagas (professor-equivalente).

Para o governo, o fato de as IFES poderem contratar professores com base em um banco de equivalência de vagas contribui para que sejam autônomas sob o ponto de vista da gestão dos recursos de pessoal. Porém, esta é uma compreensão de autonomia questionável e que será retomada mais a frente. Em termos orçamentários, vê-se que não ocorre a ruptura com o

---

que fundamentam o programa que começa apenas com o intuito do governo federal de aumentar a quantidade de alunos na Universidade Pública. As dimensões são, segundo Naomar Almeida Filho, a complementação do Reuni. Adveio daí o reconhecimento do papel preponderante que a UFBA tem na efetivação do Reuni: como a instituição de ensino superior que mais fortemente aderiu ao programa. E de onde surgiram as tantas outras observações e críticas feitas a esta instituição porque o seu então reitor é o mentor intelectual da Universidade Nova. Críticas advindas, particularmente, dos que foram contra o Reuni, como o ANDES.

<sup>83</sup> O decreto Lei deveria ser intitulado Universidade Nova, mas por uma questão de marketing foi denominado como Reuni para acompanhar outras designações já existentes no governo Lula da Silva/PT, como Prouni.

modelo de gestão até então vigente, tampouco, há a implantação de ações que realmente promovam a autonomia financeira por parte da Universidade Pública. Conforme afirmado por Amaral (2007) o modelo de financiamento adotado, com ou sem Reuni, é ainda aquele de dependência dos repasses do Poder Executivo, sem que cada instituição possa decidir como aplicar os recursos recebidos, de maneira livre<sup>84</sup>.

As receitas próprias das IFES não fazem frente às demandas orçamentárias. Tanto o custeio, quanto o investimento dependem dos recursos da União. Assim, todos os anos precisam apresentar a sua proposta orçamentária ao governo seguindo os seguintes critérios: (i) com base no volume orçamentário anterior; (ii) por um conjunto de indicadores (que compõe o modelo denominado por fórmulas), quando os volumes de repasses são definidos em função de indicadores de qualidade e quantidade apresentados pelas Universidades como: vagas ofertadas, preenchidas, evasão, sucesso na graduação, aluno-equivalente, dentre outros<sup>85</sup>. Portanto, as IFES continuam sem independência para realizar, dentre outras ações, a sua gestão orçamentária.<sup>86</sup>

O Reuni surge, como já citado, em abril de 2007, como uma ação que consubstancia o PDE de Lula da Silva/PT para o período de 2007-2011 e se materializa na forma de um contrato de gestão estabelecido entre o governo e as IFES: aquela que deseja aderir ao Reuni recebe a contrapartida financeira<sup>87</sup>, desde que adote os preceitos previstos no PNE/PDE vigentes e que estão explicitados nas Diretrizes do Reuni (2007): a elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para 90%; elevação gradual da relação aluno/professor para 18 alunos/professor; aumento mínimo de 20% nas matrículas de

---

<sup>84</sup> Os repasses do Ministério da Educação para as IFES ocorrem mediante alocação em grupos de despesas que são definidos da seguinte forma: 1 Pessoal e Encargos Sociais, 2 Juros e Encargos da Dívida, 3 Outras Despesas Correntes; 4 Investimentos, 5 Inversões Financeiras, 6 Amortização da Dívida, 9 Reserva de Contingência.

<sup>85</sup> A definição dos critérios de distribuição dos recursos financeiros para as IFES estão previstos no Decreto Lei n° 7233/2010.

<sup>86</sup> Um dos pontos do Reuni que evidencia a autonomia da Universidade Pública é a contratação de professores efetivos e substitutos, que passou a ser através do banco de professor-equivalente. O documento que normatiza esta condição é a Portaria Normativa Interministerial n° 22/MEC, de 30 de abril de 2007. Uma vez a Universidade Federal tendo vaga ociosa dentro do seu limite de professor-equivalente, pode proceder ao preenchimento da vaga sem ter de solicitar autorização ao Ministério da Educação. Entretanto, no artigo 6° deste documento está dito que novas vagas a serem acrescidas ao banco de professores-equivalentes só poderá ocorrer mediante autorização dos Ministérios da Educação e do Planejamento, ou seja, a Universidade Pública tem autonomia para preencher vagas existentes e não para criar as vagas de que precisa.

<sup>87</sup> Conforme estudos de Cislighi (2010) as Fundações de Apoio funcionaram, durante muito tempo, como uma espécie de suporte para a execução orçamentárias das IFES, que alocavam nelas recursos recebidos da União e depois os executavam de acordo com os seus planos de gestão. Ocorre que em 2008 o Tribunal de Contas da União (TCU) proibiu a execução de recursos para investimentos por parte das Fundações de Apoio, já que não foram constituídas para fins de atuação em obras e serviços de engenharia.

graduação, reestruturação acadêmico-curricular, renovação pedagógica, criação de políticas de inclusão, aumentar a taxa de conclusão dos cursos, reduzir os índices de retenção, dentre outros.

Em termos orçamentários, a promessa feita por Lula da Silva/PT quando do lançamento do Reuni foi de investir nas Universidades Federais o montante de dois bilhões de reais ao longo de cinco anos, aumentando em 20% o valor dos gastos em custeio e pessoal<sup>88</sup>, por unidade orçamentária, em relação ao que foi previsto para 2007. Do valor total prometido pelo governo, algo em torno de um bilhão e meio estava vinculado à quantidade de novas matrículas projetadas por cada IFES, sendo que seria liberado o montante de R\$ 5.000,00/vaga. Na Tabela 2 é apresentado o aporte de recursos, por grupo de despesa, que o governo Lula da Silva/PT prometeu investir nas IFES.

Tabela 2 - Previsão de acréscimo orçamentário a partir do Decreto n° 6.096/2007

Natureza da Despesa	Anos			Variação % até o ano de 2010
	2008	2009	2010	
Investimento	305.843	567.671	593.231	94%
Custeio/Pessoal	174.157	564.247	975.707	460,2%
Total	480.000	1.131.918	1.568.938	226,9%

Fonte: Diretrizes Gerais do Reuni, 2007

Todavia tenha a denominação de programa, o Reuni figura no Orçamento da União como ação<sup>89</sup> e o repasse, para as IFES, de recursos orçamentários advindos dele começou em 2007, na forma de antecipação,<sup>90</sup> por meio de descentralização orçamentária. A antecipação serviu, na verdade, como forma de pressão para que todas as IFES fizessem a adesão ao Reuni, uma vez que algumas não responderam positivamente ao governo, de maneira imediata. Não foi este o caso da UFBA, que faz parte do primeiro grupo de IFES a aderir ao

<sup>88</sup> Os recursos seriam para os gastos com despesas dos grupos de natureza 1, 3 e 4.

<sup>89</sup> A ação Reuni é descrita no Orçamento da União pelos códigos reduzidos 8282 (Custeio) e 119V (Investimentos).

<sup>90</sup> Antecipação é o termo contido no Relatório do Primeiro Ano do Reuni (2009) e foi utilizado porque como a execução orçamentária estava em andamento no ano de 2007, o governo resolveu antecipar recursos que seriam disponibilizados em 2008 e isso se deveu ao fato de que muitas IFES haviam assinado o Contrato de Gestão junto ao governo federal. O que pode ser compreendido com o uso do termo antecipação é que a programação financeira do Reuni, que duraria 5 anos, teria início apenas em 2008. Tal repasse funcionou mais para demonstrar que o governo estava realmente disposto a aumentar os gastos orçamentários com as IFES pressionando, assim, as demais IFES à adesão ao Reuni.

programa<sup>91</sup>. Isto posto, em virtude do orçamento estar na fase de execução no ano de 2007, a transferência dos primeiros recursos teve de ser na forma de suplemento orçamentário e não foi incluído na previsão que está demonstrada na Tabela 2 porque os valores feitos via descentralização orçamentária não estão claros nas fontes de informações pesquisadas e mesmo tendo sido solicitados à Secretaria de Educação Superior (SESu) não foram disponibilizados.

Analisando os números contidos na Tabela 2, é perceptível que a promessa de incremento financeiro nas IFES era realmente atraente, mas é importante lembrar a forma de distribuição dos recursos: uma combinação entre metas alcançadas e capacidade de execução dentro dos prazos vigentes. Não houve, porque inexistia, autonomia por parte das IFES no sentido de receberem o total de recursos (seja por qualquer critério) para fazerem a aplicação conforme suas necessidades, escolhas e tempo necessário. O Ministério da Educação, por sua vez, mediante os contratos de gestão das IFES e os projetos que apresentaram, instituiu comissões que avaliaram as propostas e definiram o montante, com base em uma matriz de distribuição de recursos, a ser recebido por cada Universidade Pública.

O Coordenador Geral de Expansão e Gestão, Antônio Simões Silva, que atua na Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação, esclareceu a forma como ocorre a distribuição dos recursos do Reuni. Segundo ele, se trata de um programa do governo que prevê a descentralização de recursos assim como ocorre nos editais públicos, a exemplo daqueles emitidos pelo CNPq (Conselho Nacional de Pesquisa), que fornece recursos, mas exige contrapartidas. É um programa de expansão de vagas públicas na educação superior e que traz, junto a isso, a reformulação curricular através dos BIs. Explica que as Universidades apresentam projetos que são julgados e selecionados dentro da limitação de recursos existentes. Recursos estes, apesar de ampliados, têm limitação porque o governo federal precisa atender a todos os Ministérios que, rotineiramente, solicitam incremento nos seus orçamentos. Mas, no final, o que de fato fundamenta a distribuição dos recursos entre as IFES é o compromisso que cada uma estabelece com a expansão das vagas e nem tanto com os demais aspectos, como a reestruturação pedagógica dos cursos. Sobre este assunto, Antônio Silva afirma:

---

<sup>91</sup> Dentro da UFBA a resistência ao Reuni foi grande e muitas discussões ocorreram até que a adesão fosse aprovada pelo CONSUNI. Conforme informação dada pelo professor Naomar Almeida: “[...] exatamente o oposto da tese que falamos, o Reuni na UFBA foi discutido. Ele sofreu grande reação porque foi discutido. Todas as unidades discutiram, avaliaram, apresentaram propostas [...]”

[...] O compromisso do Reuni é de expansão das vagas públicas. [...] Assim, atrelado à expansão, quanto à reestruturação tem aí muito “dedo” do professor Naomar, teria proposto a mudança dos currículos. Mas ainda é muito fechado. Mas mudar os currículos e promover a mobilidade interna, entre os cursos, é que a gente chama de reestruturação. [...] O Reuni foi um estímulo às Universidades que, com autonomia, decidiram aderir apresentando seus projetos, executando os seus projetos de acordo com o seu tempo. [...] Igual a projeto de pesquisa. Quem vai julgar, a comissão de reestruturação apresentou projetos mas nem todos foram considerados interessantes. Apresentar o projeto de reestruturação não era condição *sine qua non* para aderir. [...] o que norteou a distribuição dos recursos foi a expansão. Mais isso do que a reestruturação propriamente dita [...].

No ano de 2008 a forma de repasse dos recursos do Reuni foi repetida, por meio de descentralização via Ministério da Educação. A partir de 2009 as ações 8282, 119 e 11 passaram a constar do Orçamento das IFES como ações integrantes do Programa Brasil Universitário. É importante ressaltar que através deste programa o governo Lula da Silva/PT realizava os gastos com a educação, incluindo manutenção da infraestrutura, novos investimentos e aquisição de material bibliográfico. O Reuni, portanto, surge no contexto em que já havia certa ampliação dos gastos com políticas sociais, mas é colocado como elemento novo, sem ser independente, mas classificado dentro de uma hierarquia orçamentária já existente e que criou o vínculo contratual entre o governo e as IFES, vinculando o aumento dos recursos ao cumprimento de metas previamente estabelecidas e que já foram citadas.

A justificativa que melhor explica o surgimento do Reuni não é a de que o governo Lula da Silva/PT estabeleceu como prioridade investir na educação superior. Como já demonstrado ocorreram maiores investimentos, mas o volume não é tão superior ao que já vinha sendo praticado. O mais plausível é considerar que o bom desempenho do PIB nacional nos anos de 2006 e 2007, a ampliação da arrecadação e o equilíbrio da economia no nível macroeconômico, conjuntamente, contribuíram para que o governo Lula da Silva/PT ampliasse os gastos sociais, incluindo aqueles direcionados ao Reuni. Sobre este assunto, na entrevista Naomar Almeida Filho afirma:

[...] a minha análise é de que o Reuni só foi possível depois de o governo Lula da Silva ter pago outras dívidas sociais. Uma é a questão das políticas públicas. Tornar o bolsa família um programa integrado de distribuição adicional de renda e no grau de atividade suficiente para fazer uma diferença na estrutura social. [...] Como o governo tinha excedente de arrecadação, o Presidente Lula definiu o apoio à expansão das Universidades. O excedente do ano de 2007 foi enviado para as Universidades como uma antecipação para os primeiros investimentos [...].

A criação do Reuni, portanto, vincula-se à lógica até então em curso na medida em que não surge como uma política pública e de longo prazo, de resgate da qualidade da educação superior e da Universidade Pública, mas sim como uma ação que promete ampliar investimentos tendo como contrapartida principal a expansão de vagas, materializado em um contrato de gestão com as IFES, de modo a alcançar, de fato, as metas estabelecidas pelo governo federal. A presidente do Andes-Nacional, Marinalva Silva Oliveira concorda com esta assertiva ao afirmar, em entrevista, que:

[...] o Reuni faz parte da política de expansão do governo Lula da Silva. Esta política tem como cerne fazer mais com menos. Botar mais alunos na Universidade, com menos professores e menos servidores, menos recursos para a educação. É uma política expansionista que acabou precarizando a Universidade, atingindo diretamente a qualidade da educação. [...] Passa a construir uma Universidade voltada para o capital, voltada para o mercado e uma universidade principalmente atrelada diretamente aos programas de editais do Estado. Uma Universidade que perde a sua autonomia. Então o Reuni está diretamente ligado à lógica mundial do capital, uma política econômica mundial e que prevê tirar a qualidade da educação que para eles tem outras perspectivas, de formação em massa, de alcançar números e não qualidade [ ].

Assim, houve o aumento do repasse do governo federal para as IFES e como já dito, não consta do detalhamento da Lei Orçamentária Anual<sup>92</sup> o valor efetivo dos repasses nos anos de 2007 e 2008, específicos do Reuni. Por isso as informações a respeito destes anos são aquelas obtidas no Relatório do Primeiro Ano do Reuni.<sup>93</sup> Segundo este documento, no ano de 2007 o governo Lula da Silva/PT apenas antecipou recursos para o Grupo de Natureza das Despesas (GND) 4 Investimentos, na ordem de duzentos e cinquenta milhões. Neste caso, foram contempladas as IFES que aderiram ao programa imediatamente<sup>94</sup>.

A partir de 2008, já com todas as IFES devidamente inseridas no Reuni, a execução orçamentária ocorreu através dos GNDs 1 e 3 – Custeio e GND 4 – Investimentos, mas os recursos ainda foram enviados para as IFES através de descentralização e não nas ações orçamentárias 8282, 119 e 11, como é feito a partir do ano de 2009. É interessante observar que com as transferências de recursos feitos pelo Ministério da Educação para as IFES e a reconhecida necessidade de recebê-los, nem todas conseguiram executar plenamente a

<sup>92</sup> Disponível em <[orçamentofederal.gov.br](http://orçamentofederal.gov.br)>. Os primeiros repasses do Reuni foram feitos por descentralização orçamentária, ou seja, recursos que o governo federal repassou para o Ministério da Educação e que foram descentralizados para as IFES. Portanto, ao conferir o Orçamento da União do ano de 2008, por exemplo, não é possível encontrar o Reuni em meio aos demais programas/ações descritos.

<sup>93</sup> Disponível em <[http://portal.mec.gov.br/com\\_content&view=article&id=12261&Itemid=1085](http://portal.mec.gov.br/com_content&view=article&id=12261&Itemid=1085)> Acesso em jun. 2012.

<sup>94</sup> No ano de 2007, do total de 54 IFES, 42 aderiram imediatamente ao Reuni, incluindo a UFBA. Outras 11 aderiram mais tarde e passaram a adotar o programa a partir de meados de 2008

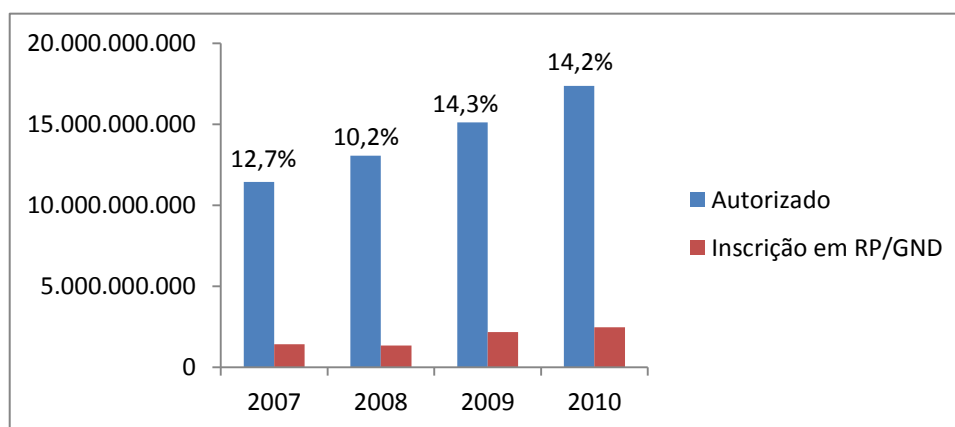


despesa, sendo devolvidos recursos nos GDNs 1, 3 e 4 (Custeio e Investimentos), conforme texto do Relatório do Primeiro Ano do Reuni (2009, p. 12):

[...] Se considerarmos o valor de descentralizações devolvido no exercício de 2008 na ordem de R\$ 8.970.877,00 (sendo R\$ 7.176.494,00 em custeio e R\$ 1.794.384,00 em investimento), o MEC ultrapassou em 0,78% o montante de pactuado para o período. As devoluções ocorreram devido a problemas operacionais no sistema de administração financeira (SIAFI).

O Gráfico 2 evidencia a constatação do já citado Relatório do Primeiro Ano do Reuni quanto aos valores inscritos em Restos a Pagar.

Gráfico 2 – Valores Inscritos em Restos a Pagar por GND<sup>95</sup>, subfunção 364 Ensino Superior, no período de 2007 a 2010 (em R\$)



Fonte: Câmara Federal, 2012

O retorno de recursos aos cofres da União e a inscrição em Restos a Pagar ensejam que pode ter havido na gestão administrativa: (i) erros do sistema; (ii) liberação do limite da execução financeira com prazo curto para realizar licitações e contratações de serviços ou adquirir bens; (iii) falta de apoio logístico nas unidades orçamentárias para dar conta da execução orçamentária; (iv) falta de um Plano Diretor definido, um planejamento preparado para a execução do Reuni; (v) empenho da despesa sem a contratação da prestação dos serviços ou entrega de bens. Seja qual for o motivo, a melhor alternativa numa execução orçamentária, é realizar a maior quantidade possível do orçamento autorizado e dentro do exercício financeiro, evitando protelar ações que resultam em atrasos de toda espécie, inclusive de realização de obras, reformas, ampliações, imprescindíveis para o funcionamento ótimo de uma instituição de ensino. Na UFBA, o comportamento da execução dos recursos

<sup>95</sup> GNDs 1, 3 e 4, Pessoal e encargos Sociais, Outras Despesas Correntes e Investimentos, respectivamente, ou seja, despesas de custeio e de capital.

orçamentários advindos do Reuni seguiu a mesma tendência observada no âmbito nacional, o que é analisado a seguir.

## 6.2 A DIMENSÃO OPERACIONAL DO REUNI NA UFBA

No caso da UFBA a falta de planejamento no gasto dos recursos orçamentários é existente por falta de apoio administrativo nas unidades e há despreparo também em termos de planejamento. Isso impede a execução de um volume maior de recursos dentro do prazo legal, algo que foi constatado por Francisco José Gomes Mesquita, ex-vice-reitor da UFBA<sup>96</sup>,

Eu acho que isso (planejamento) nunca foi feito no serviço público. Ou você faz naquele momento em que está ocorrendo, em que a oportunidade está ocorrendo [...]. No serviço público dificilmente se planeja de maneira organizada, a não ser em uma ou em outra Universidade. A UFBA hoje tem condições de planejar o seu futuro. Ela tem. Hoje ela tem. Como a Universidade Federal de Minas Gerais, ela planeja, ela tem um planejamento. A Universidade como um todo (a UFBA) não tinha um Plano Diretor quando da chegada dos recursos do Reuni.

A dificuldade para executar os recursos do Reuni e o despreparo operacional da UFBA foi também constatado por Naomar Almeida Filho. Segundo ele, a liberação dos primeiros recursos foi no final de 2007, já findando o exercício financeiro, e a partir daí começou a batalha burocrática para dar conta de todas as ações necessárias para a sua execução, obedecendo à legislação vigente.

[...] Principalmente porque a gente não tinha uma história de nunca ter dinheiro para investir, não tinha. Eu acho que era deficiente a capacidade de gerenciar investimentos. Setor de planejamento arquitetônico muito enfraquecido, praticamente a parte de cristalização, engenharia muito fraca, prazos orçamentários curtos [...] e os controles interno e externo fazendo, intensificando as atividades, o Tribunal de Contas da União também. Então foi um período muito complexo.

Consoante à dificuldade com o aparato operacional para a execução do Reuni, tem o fato de que o Plano Diretor da instituição estava contemplado no documento intitulado Princípios Básicos para a Reforma Patrimonial da UFBA, de 1996. Por conta de ações da

---

<sup>96</sup> Francisco José Gomes Mesquita concedeu entrevista (em setembro de 2012) por ter sido o vice-reitor da UFBA na gestão do professor Naomar e quando da implantação do Reuni sendo o responsável pela parte de efetivação do programa porque liderou a parte de execução orçamentária e realização das obras na citada Universidade.

reitora da época que buscava retomar as discussões em torno da ocupação espacial da instituição, mas, sobretudo em função do Reuni, em 2008 o Conselho Universitário (Consuni), considerando a atualidade deste texto, procedeu ao seu ajustamento à realidade atual e define, em linhas gerais, como deveria ser a ocupação do espaço físico-institucional da UFBA em tempos de Reuni. Assim, o documento denominado Plano Diretor Físico e Ambiental dos *Campi* da Universidade Federal da Bahia (PDFA/UFBA), fase I, foi aprovado somente em maio de 2008, através da Resolução/Consuni n° 2.

Segundo Naomar Almeida Filho e outros (2010) houve muita resistência para que o Plano Diretor fosse aprovado (tanto por parte dos alunos, quanto das unidades administrativas) e, ao mesmo tempo, a UFBA ainda enfrentava resistências à implantação do Reuni. Assim, na fase I da execução do citado plano são contempladas as obras destinadas às unidades administrativas que aderiram mais rapidamente ao citado programa. Esta fase é a que foi descrita na Proposta de Inclusão da UFBA ao Reuni. Portanto, não houve, propriamente, como afirmado por Naomar Almeida Filho, um planejamento detalhado, elaborado e discutido coletivamente, com previsão de longo prazo, que pudesse ser executado, ano a ano, com os recursos orçamentários provenientes do Reuni.

Os coordenadores de curso entrevistados também relatam a falta de planejamento e reconhecem que a UFBA não estava preparada para implementar o Reuni, que tudo aconteceu de forma muito rápida e inesperada. Para 95% dos coordenadores tem havido muitas dificuldades na execução do referido programa na instituição. Por isso, vários problemas emergem todos os dias, sem que a administração superior possa resolvê-los a contento. O despreparo institucional para aplicar os recursos do Reuni recai, particularmente, sobre a realização das obras e promove descompasso entre a ampliação das vagas (uma ação mais simples e mais rápida, sob o ponto de vista burocrático) e a criação das condições de funcionamento dos cursos. Tanto é que na entrevista com os coordenadores de curso, quando indagados sobre onde as graduações funcionam no ano de 2012, praticamente no final do Reuni, 94% responderam que nas mesmas estruturas físicas de outrora e com poucas condições de funcionamento, sendo difícil assegurar a realização das atividades. Os outros 6% responderam que os cursos continuam funcionando nas mesmas instalações, não pontuando as condições.

O Reuni, portanto, surge da opção política expansionista do governo, colocada no cenário brasileiro de maneira apressada e envolvendo a UFBA e demais IFES da mesma forma, bem como, agiu da mesma forma quando fez o primeiro repasse de recursos, no final

do ano de 2007, praticamente no encerramento do exercício orçamentário. Assim, sem o planejamento devido, faltaram condições estruturais para muitas IFES (planejamento, apoio operacional e pessoal qualificado), incluindo a UFBA, o que pode ter propiciado, dentre outros fatores, a execução orçamentária abaixo do esperado e a postergação do atendimento de inúmeras demandas advindas da expansão, conforme é afirmado pelos coordenadores de curso, ao relatarem que a UFBA deixou de atender até mesmo as demandas mais simples e factuais – salas de aula e laboratórios. Dos coordenadores de curso entrevistados, 76% responderam não terem salas suficientes para ministrar aulas; 26% disseram não ter laboratórios e 35% falaram da falta de espaço físico destinado aos gestores (chefes dos departamentos e coordenadores de colegiados).

A situação da UFBA diante do Reuni não é atípica, uma vez que cada Universidade Pública implementa o programa de acordo com a sua realidade. É possível dizer que o Reuni acaba tendo várias versões pelo país afora, a depender da cultura organizacional e estrutura administrativa de cada instituição pública de ensino superior. Tendo em vista a forma contingente como os recursos para investimentos foram liberados no ano de 2007, pode-se afirmar que todas as IFES despreparadas estruturalmente, que não têm a cultura do planejamento em longo prazo, apresentam prejuízos na execução orçamentária. Isso é observado nos estudos de Cislighi (2010) que evidenciam o fato das IFES terem recebido recursos do Reuni em 2007, mas não tendo tempo hábil e apoio operacional para executá-los, encontram como saída, para evitar a devolução aos cofres públicos, alocá-los nas suas Fundações de Apoio. Igualmente, a UFBA executou o mesmo procedimento, tendo sido auditada pelo Tribunal de Contas da União, cujo resultado consta do Acórdão nº 2.738/2008. A respeito deste assunto Naomar Almeida Filho (2012)<sup>97</sup> afirma:

[...] Os recursos iniciais foram suplemento do orçamento. De modo que a Universidade começou, pela primeira vez, a ter caixa para investimentos, teve uma verba bastante grande para começar investimentos. E foi o segundo momento do Reuni na UFBA, a batalha da burocracia. [...] A única maneira de não retornar este recurso era colocando em Restos a Pagar. Mas não podia porque nada estava licitado ainda. [...] Então as Universidades que receberam este recurso fizeram um contrato de administração com as Fundações Universitárias. E o TCU considerou isso irregular e emitiu um Acórdão. [...] Tudo isso veio nos anos de 2007 e 2008, anos muito intensos.

No documento Relatório de Gestão (2008) da UFBA é possível identificar, no ano de 2007, o repasse antecipado, pelo governo federal, de 60% do valor total de recursos que estavam previstos para 2008; algo em torno de 49 milhões de reais. Em 2008, da mesma

---

<sup>97</sup> Em entrevista concedida.

forma, a UFBA recebe demais recursos por descentralização e daí por diante consta do seu orçamento as verbas do Reuni alocadas nas ações 8282 e 119V<sup>98</sup>.

Os recursos repassados para a UFBA, via Reuni, desde o ano de 2007 são advindos do cumprimento do contrato de gestão (anteriormente citado) pelo governo federal. Em contrapartida, a UFBA começa a realizar a sua parte no acordo. Na Tabela 3 são explicitadas as metas<sup>99</sup> da UFBA, ofertadas como contrapartida ao aporte de recursos prometido pelo governo Lula da Silva/PT.

Tabela 3 - Metas da UFBA prevista no documento de adesão ao Reuni

Metas	Quantidade
Vagas em cursos noturnos de graduação	2.530
Vagas em cursos diurnos de graduação	1.980
Total de alunos/graduação (Reuni e demais entradas)	37.807
Relação professor aluno	1/18
Novos cursos de graduação	20
Novas turmas em cursos já existentes	21
Cursos novos de Educação profissional tecnológica	11
Turmas novas de Licenciaturas Especiais	16
Contratar novos professores DE	533
Contratar substitutos	470
Contratar servidores	426
Conclusão e construções de novos pavilhões de aulas	-----
Construção do Centro de idiomas	01
Reestruturação da arquitetura curricular da UFBA	-----
Construção, ampliação e reformas de auditórios e instalações diversas	-----
Aquisição de móveis e equipamentos	-----
Fortalecimento das Ações Afirmativas	-----
Redução das taxas de evasão (atual é de 43%)	-----
Elevação da taxa de conclusão de curso	60% até 2010
Elevar ocupação de vagas ociosas	Elevar a ocupação para 67,5%
continua	

<sup>98</sup> 8282 e 119V são codificações orçamentárias utilizadas pelo governo federal para indicar recursos do Reuni.

<sup>99</sup> As metas citadas na tabela 3 são aquelas recortadas para a realização deste estudo, conforme descrito no capítulo V. Há outras metas relacionadas com o detalhamento das ações afirmativas, voltadas para a extensão, pesquisa e pós-graduação.

Tabela 3 - Metas da UFBA prevista no documento de adesão ao Reuni

Conclusão	
Construção de bibliotecas	-----
Criação de acervos bibliográficos e ampliação dos já existentes	-----
Ampliação de serviços de segurança e iluminação elétrica	-----
Criação de sistema viário entre os campi	-----

Fonte: Proposta de inclusão da UFBA ao Reuni, 2007

Pelas informações da Tabela 3 fica demonstrada a ênfase no compromisso assumido pela UFBA com a expansão das vagas, o que levaria ao cumprimento das estratégias para alcançar a meta da democratização do acesso à Universidade Pública, prescrita pelo Reuni. É proposta a abertura de vagas no turno noturno, assim como a criação da infraestrutura necessária para receber mais alunos, com o objetivo de dar conta da volumosa expansão de vagas. Dentre as metas relacionadas aparecem, em menor número, as que são voltadas para a dimensão pedagógica e que pertencem à dimensão reestruturação do Reuni.

É importante ressaltar que a UFBA já vinha praticando a expansão de vagas e da sua infraestrutura mesmo antes do Reuni, através dos seus *campi*, incluindo o de Barreiras. Com a adesão ao Reuni, esta expansão foi bastante aprofundada.<sup>100</sup>. Tanto este movimento estava instalado na instituição que 45% dos coordenadores de curso afirmam que o projeto de criação/ampliação dos cursos que coordenam já existia, mas não existia o aporte financeiro, tampouco a previsão da expansão física para que fossem colocados em prática. Outros 55% respondem que a ampliação ocorreu para atender a contrapartida exigida pelo Reuni.

Assim, três pontos ficam evidentes: um deles é a concordância quanto a ampliar o acesso à Universidade Pública. Com projetos feitos antes mesmo do Reuni, os professores demonstram o desejo de ampliar a entrada de mais alunos no ensino superior. O outro ponto é que há dependência total das IFES do governo federal. Sem os recursos financeiros aportados, os projetos de novos cursos, já existentes, ficam engavetados. Neste sentido, o Reuni emerge como o instrumento viabilizador e por isso as unidades administrativas da UFBA viram nele a chance de efetivar ações antes arquivadas. O terceiro ponto é a confirmação de que a expansão vinha ocorrendo no governo Lula da Silva/PT, mas em ritmo lento. Em resumo, o

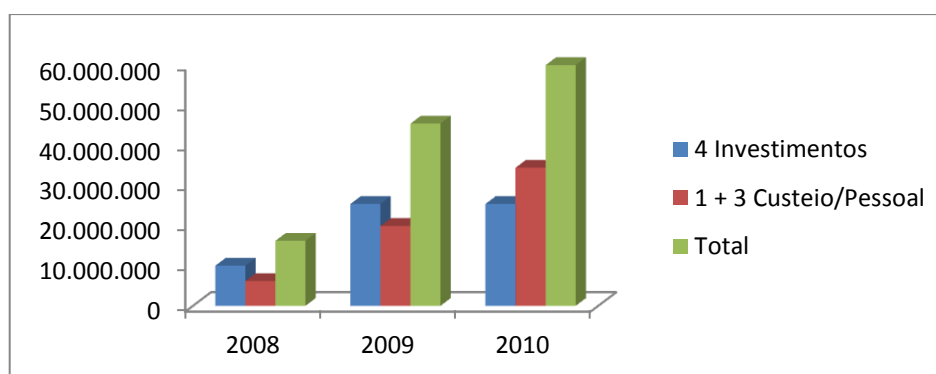
<sup>100</sup> Nos Relatórios de Gestão da UFBA em anos anteriores a 2007 vê-se no programa Brasil Universitário os mesmos elementos existentes no Reuni: repasse de recursos, ampliação da infraestrutura física e da quantidade de vagas nos cursos. Entretanto, esta expansão, na UFBA, ficou restrita a cursos de formação de professores e aos campi do interior, como o de Barreiras. A partir do Reuni a expansão alcançou os cursos sediados em Salvador porque os recursos orçamentários só seriam liberados caso a Universidade apresentasse uma arrojada contrapartida expansionista.

Reuni, na percepção dos coordenadores de cursos e dos gestores da UFBA significa oportunidade para implantar projetos de ampliar ou criar novos cursos. Por outro lado, o governo tem como objetivo ampliar vagas no ensino superior via Universidade Pública e está disposto a aportar recursos. Portanto, a adesão ao programa significa para muitos não deixar passar a oportunidade de receber estes investimentos, o que é confirmado pelo Pró-Reitor de Ensino de Graduação/UFBA, Ricardo Carneiro de Miranda Filho quando concedeu entrevista. Para o referido pró-reitor o Reuni apresentou-se como uma oportunidade da UFBA receber recursos para investimentos, algo de que necessitava há muito tempo e por isso não podia deixar de participar deste programa.

[...] a Universidade é assim. [...] A Universidade assinou com o MEC um termo de compromisso. Pode ler o termo de Compromisso. São metas gerais. Não diz qual é a matriz curricular dos cursos. [...] O fundamental é o seguinte: o governo cede os recursos, professores e técnicos e em troca ampliam-se as vagas do vestibular. Essa é a questão central.

Essa constatação é reafirmada a partir dos dados apresentados no Gráfico 3 relativo a oportunidade de receber recursos motivada pela no qual verifica-se que o maior incremento esperado pela UFBA foi em relação a investimentos, ou seja, recursos para serem aplicados em obras e aquisição de material imobilizado, apesar de que o custeio também tenha sido contemplado (contratação de pessoal, pagamento de bolsas, manutenção etc).

Gráfico 3 - Recursos orçamentários estimados pela UFBA em função do Reuni, por GND, de 2008 a 2010 (em milhares de reais)



Fonte: Proposta de inclusão da UFBA ao Reuni, 2007

No Gráfico 3 está demonstrado a expectativa do volume de gastos governamentais em custeio e investimentos da UFBA, em função da adesão ao Reuni. Com o objetivo de demonstrar qual é a variação destes gastos em relação ao ano de 2007, quando os recursos do Reuni ainda não constavam do orçamento da UFBA, são apresentadas na Tabela 4 as variações no período de 2008 a 2010, com o objetivo de esclarecer qual é, de fato, o incremento esperado pela UFBA nos GNDs Investimentos, Custeio e Pessoal.

Tabela 4 - Previsão de incremento percentual, em relação a 2007, estimado pela UFBA e proveniente do Reuni (em %)

Natureza da despesa	Anos			
	2007	2008	2009	2010
4 Investimentos	33.850.462	29,7%	75%	75%
1 + 3 Custeio/Pessoal	536.969.781	1,2%	3,7%	6,4%
Total	570.820.243	30.0%	78,7%	81,4%

Fonte: Orçamento da UFBA, 2007

A expectativa da UFBA é, sobretudo, para investimentos. Esta tendência é confirmada quando foram autorizados montantes maiores para o GND 4. A questão que se coloca a partir de então, é relativa à manutenção de toda a infraestrutura criada ou expandida ao longo da vigência do Reuni. Os recursos para este tipo de ação são da rubrica custeio, ou seja, após a expansão precisará ser ampliado significativamente para manter a elevação dos níveis de gastos em manutenção.<sup>101</sup> Em termos de variação percentual dos investimentos advindos do Reuni, a expectativa da UFBA é maior, em termos médios, do que a apresentada pelo governo Lula da Silva/PT (ver tabela 2).

É importante sinalizar que no ano de 2007 o MEC autorizou para a UFBA, via Programa Brasil Universitário (1073) a liberação de R\$ 310.222.779,00 sendo que deste total R\$ 12.609.064,00 foi destinado a investimentos (GND 4). É um montante elevado de recursos, só igualado pelo Reuni em 2009, no seu segundo ano de vigência orçamentária e terceiro ano de vigência de repasses financeiros. Então, observa-se que o incremento propiciado pelo Reuni não é tão superior aos repasses que vinham sendo feito para as IFES e os recursos anteriores não têm a estimativa de contrapartidas de grande vulto, como é o caso do Reuni. Em resumo, considerando o aumento das vagas e outras metas previstas no contrato de adesão ao Reuni e que terão de ser alcançadas pela UFBA, não se pode afirmar que o incremento orçamentário proveniente deste programa, em relação ao que vinha sendo praticado, é efetivamente significativo.

Analisando separadamente o incremento orçamentário e sob o ponto de vista do seu efeito no orçamento total, a conclusão anterior é confirmada. Consta-se que a UFBA tem, até o ano de 2010, elevação orçamentária pequena, assim sendo considerada ainda sem

<sup>101</sup> Gastos com o pagamento dos novos professores e servidores; aumento de consumo de água, energia elétrica, telefone, consertos e manutenção predial, aumento da logística da segurança, limpeza, transporte, manutenção de elevadores, dentre outros gastos classificados como correntes que, segundo Giacomoni (2010), são aqueles destinados à produção de bens e serviços inerentes à administração pública.



computar os déficits orçamentários existentes no período<sup>102</sup> e o considerável volume de recursos inscritos em Restos a Pagar não processados, além do baixo pagamento (execução financeira) do GND 4. A variação orçamentária, portanto, mesmo com os recursos do Reuni é pequena diante das pretensões apresentadas quando da implantação do citado programa, cuja proposição é expandir e reestruturar a Universidade Pública brasileira.

Tabela 5 - Efeitos do Reuni, por GND, sobre o Orçamento total da UFBA (autorizado) no período de 2007 - 2010

Anos	Orçamento	Reuni		Efeito percentual
		Custeio	Investimentos	
2007	670.045.717	620.965	49.464	0,1%
2008	731.651.062	7.241.463	688.836	1,1%
2009	660.171.037	8.162.678	15.205.158	3,5%
2010	762.459.627	16.403.358	25.554.489	5,5%

Fonte: Relatórios de Gestão, Orçamento, Reuni Executado – UFBA, 2012

Além disso, é importante esclarecer que nem todos os investimentos feitos na UFBA no período de vigência do Reuni têm este programa como fonte orçamentária. Várias obras são realizadas com repasses provenientes de bancadas, obtidas por representantes baianos no legislativo nacional. Segundo Luis Edmundo Prado de Campos<sup>103</sup>, diretor da Escola Politécnica da UFBA, em entrevista concedida, muitos dos investimentos feitos naquela unidade, por exemplo, são advindos de outras fontes de recursos e não exclusivamente do Reuni. Este fato é observado em outras unidades administrativas da UFBA, como no Instituto de Geociências. Segundo Luis Campos:

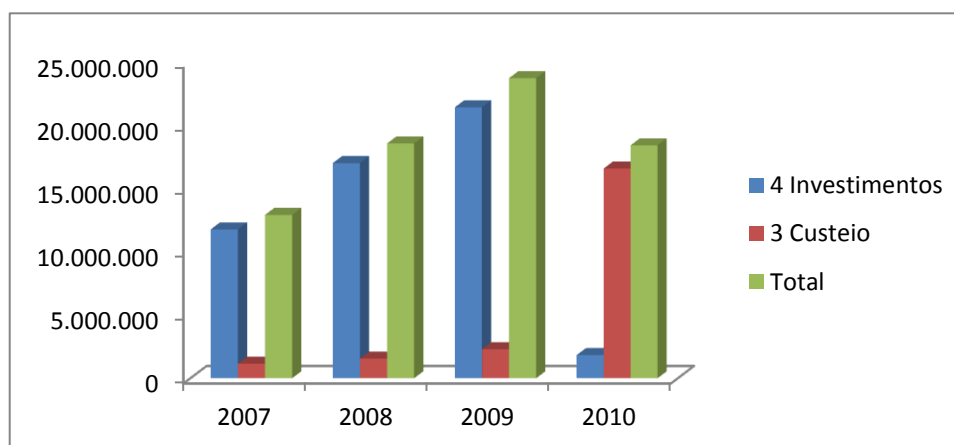
[...] Laboratórios, a sala de videoconferência a gente já tinha. Os auditórios estão precisando de uma reforma [...]. Nós tínhamos um laboratório de graduação, mas não houve investimentos aí. A gente fez uma grande reforma na biblioteca, mas não foi com o Reuni. [...]. Conseguimos uma emenda parlamentar de deputados e com isso providenciamos a biblioteca.

<sup>102</sup> Na descrição do Balanço Orçamentário de 2006 já havia a informação da ocorrência de déficit na ordem de R\$ 39.719.716,00. Em 2007 o déficit foi de R\$ 62.712.205,00; em 2008, de R\$ 51.918.002,00; em 2009; R\$ 71.626.502,00; em 2010 de R\$ 148.936.093,00. A observação dos déficits implica no fato de que mesmo em tempos de Reuni a UFBA teve execução de despesas maior do que as receitas, ou seja, os recursos orçamentários foram insuficientes para cobrir todas as despesas. Seja qual for o motivo, a observação feita aqui é em relação ao fato de que no processo do Reuni esperava-se que a Universidade Pública estivesse em plenas condições orçamentárias de cobrir os seus gastos. Fica demonstrado, portanto, a pontualidade do Reuni, direcionado para a expansão, sem preocupar-se com o estado orçamentário e financeiro global da UFBA.

<sup>103</sup> O Professor Luis Edmundo foi vice-presidente da Escola Politécnica da UFBA por oito anos e assumiu a direção no ano de 2006, estando em 2012 no segundo mandato. A Escola politécnica é a maior Unidade Administrativa da UFBA em termos de oferta de cursos: são dez no campo da engenharia e um tecnológico, na área de transportes terrestres.

Os coordenadores de curso ratificam a informação de que nem todas as verbas investidas nas obras da UFBA são provenientes do Reuni, mas poucos citam o fato de serem advindas de bancadas. Para muitos, o esforço dos professores pesquisadores têm ajudado a manter os cursos. Neste sentido, 54% dos coordenadores de cursos afirmaram que os projetos, rotineiramente, captam recursos de diferentes fontes e asseguram mais as condições de trabalho na UFBA do que propriamente os recursos advindos do governo. Esta é a constatação dos coordenadores mesmo com o Reuni em andamento, ou seja, concluem que os recursos orçamentários deste programa são insuficientes para criar as condições adequadas de oferta e funcionamento dos cursos. Outra variável importante a ser observada neste contexto é o relativo montante das receitas próprias. A previsão no período de 2007 a 2010 é a que segue apresentada no Gráfico 4.

Gráfico 4 - Previsão da receita própria da UFBA no período de 2007 a 2010



Fonte: Orçamento da UFBA, 2012

Cotejando os recursos advindos do Reuni para custeio (o que foi efetivamente pago) com aqueles provenientes de receitas próprias da UFBA<sup>104</sup>, observa-se que a variação entre os dois montantes é pequena, de 0,20% (acima) para a Receita Própria. No documento em comemoração aos 60 anos da UFBA, publicado em 2006, UFBA em números<sup>105</sup>, está registrado que os recursos próprios desta instituição sofreram declínio ao longo dos anos da sua existência, sendo os números do período de 2007 a 2010 equivalentes ao que arrecadava nas décadas de 1970 e 1980, quando não havia proibição, por parte da norma vigente, de

<sup>104</sup> As receitas próprias são aquelas arrecadadas pela instituição mediante a cobrança de taxa pela prestação de serviços.

<sup>105</sup> UFBA em Números. Especial 60 anos. Disponível em <[http://www.proplan.ufba.br/docs/ufba\\_numeros\\_60anos.pdf](http://www.proplan.ufba.br/docs/ufba_numeros_60anos.pdf)>. Acesso em jun. 2013.

cobrança de taxas de matrículas dos alunos e prestação de serviços de consultoria pelos professores.

O referido documento justifica que a elevação do patamar deste tipo de arrecadação é em virtude da expansão da Universidade Pública, porém os valores da receita própria são pequenos, se tomados sobre o orçamento global da UFBA. Considerando que em 2006 estes valores eram considerados pequenos, em 2010 reduzem ainda mais em termos proporcionais, já que o orçamento total da UFBA passa de R\$ 214 milhões para R\$ 762 milhões. Neste sentido, os recursos provenientes do Reuni, se tomados em relação ao orçamento global vigente, equivalem aos valores da receita própria. Isto posto, conclui-se que levando em conta a reestruturação advinda das demandas do aumento considerável das vagas na UFBA, os recursos do Reuni são também pequenos em relação às demandas orçamentárias desta instituição.

Apesar de todo o otimismo contido no discurso oficial e daqueles que defendem o Reuni como meio para reestruturar a Universidade Pública e expandir a educação superior, até o ano de 2010, apesar do aporte de recursos orçamentários na UFBA, as informações da Tabela 6 indicam que os valores realmente autorizados pelo governo Lula da Silva/PT, no cômputo geral, ficam abaixo da expectativa contida no Acordo de Metas assinado pela UFBA.

Tabela 6 - Recursos do Reuni estimados pela UFBA e valores que foram autorizados, por GND, no período de 2007-2010

Anos	Custeio Estimado	Custeio Autorizado	Variação %	Investimentos Estimados	Investimentos Autorizados	Variação %
2007	-----	620.965	+100%	-----	49.464	+100%
2008	6.199.528	7.241.463	+16,8%	10.038.018	688.836	-93,2%
2009	19.939.423	8.162.678	-59,1%	25.432.327	15.205.158	-40,2%
2010	34.430.951	16.403.358	-52,4%	25.432.327	25.554.489	+0,48%

Fonte: Relatórios de Gestão, Orçamento, Reuni Executado – UFBA, Câmara dos Deputados, 2012

Em se tratando dos valores, de fato, pagos até o final do exercício financeiro de cada ano, já há oscilação, anual, negativa, uma vez que são sempre menores do que os autorizados<sup>106</sup>. Observando as informações da Tabela 6<sup>107</sup>, quando cotejados os valores

<sup>106</sup> Para conferir esta assertiva, consultar o site <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/loa/loa2011/consultas-e-relatorios-de-execucao>. Vê-se que nos orçamentos executados há sempre uma diferença, para menor, entre o orçamento autorizado e o que foi pago. Esta diferença costuma ser, para as despesas correntes, na ordem de até 10%, sendo que o pagamento das despesas com pessoal costuma ficar no patamar de 95 a 98% de execução. Já as despesas de capital, particularmente as de

estimados pela UFBA e os que realmente foram autorizados pelo governo Lula da Silva/PT, a variação positiva nos recursos para custeio ocorreu apenas no ano de 2008, ou seja, segue a mesma tendência de oscilação negativa dos recursos orçamentários pagos. O mesmo comportamento é observado nos investimentos cuja variação preponderante é negativa, tendo pequena oscilação positiva ano de 2010. Além dos recursos estimados serem menor do que o montante que foi autorizado pelo governo, é preciso adicionar nesta análise o fator execução abaixo do esperado (pagamentos efetivados) que chega a ocorrer no nível de apenas 18% do total autorizado. Deste modo, a variação negativa, no caso de investimentos, onde observa este fenômeno com mais frequência, se torna ainda maior.

É interessante observar que a UFBA elaborou uma matriz de custeio e investimentos que foi apresentada ao governo Lula da Silva/PT. Depois disso, a fim de propor a divisão interna dos recursos, elaborou um plano de aplicação detalhado por custeio, investimentos e aquisição de material permanente que foi discutido na reunião extraordinária do Consuni, de 18 de dezembro de 2008. Neste plano os valores diferem, para menor, do que foi apresentado quando da adesão ao Reuni. Esta situação é explicada pelo fato de que, como já afirmado anteriormente, os recursos do referido programa não foram suficientes para os projetos de reforma/ampliação/construção da infraestrutura física, tampouco, para as demais demandas. Na referida ata do Consuni aparece a informação de que não só os recursos do Reuni são aplicados na expansão da UFBA, mas também os provenientes das verbas de bancadas, ou seja, obtidas junto aos representantes baianos no Legislativo Federal. Há também o registro,

---

investimentos, ficam com o pagamento bem abaixo do autorizado. Há situações em que a execução chega a ser apenas 10% do que foi programado. Para conferir a execução orçamentária da UFBA, após abrir o banco de dados em Access, usar os termos: órgão 2600; função 364; unidade orçamentária 26232, pedir relatórios por GND.

<sup>107</sup> A tabela 6 foi composta a partir de informações retiradas de diversas fontes, tamanha a dificuldade em obter dados precisos sobre a execução orçamentária da UFBA e do Ministério da Educação. Os valores do Reuni estão contidos no banco de dados da Câmara Federal, em arquivo Access e também no orçamento anual da UFBA, mas apenas contempla os anos de 2009 e 2010. Já os repasses do Reuni de 2007 e 2008 só estão contidos em documento fornecido pela Pró-Reitoria de Planejamento da UFBA, demonstrativo da execução do Reuni. Para buscar o mínimo de consolidação dos valores apresentados, foram consultados os Relatórios de Gestão da UFBA do período de 2007 a 2010, mas no de 2007, por exemplo, não há qualquer referência aos valores repassados via Reuni. Está indicado apenas o percentual de 60% dos recursos de investimentos que estavam estimados para 2008. A dificuldade em obter as informações nos setores responsáveis e a complexidade existente nos relatórios financeiros e Demonstrações Contábeis dificultaram bastante a compilação das informações. O discurso pela transparência existe no país, porém obter informações sobre execução financeira é ainda algo difícil para o cidadão comum. O acesso específico ao sistema é restrito aos servidores credenciados, de modo que para um pesquisador torna-se difícil o acesso a detalhes que enriqueceriam as informações. Tem, ainda, uma planilha em que há o detalhamento dos recursos a serem distribuídos entre as unidades administrativas da UFBA, dividida por custeio, investimentos e equipamentos. Entretanto, faltam esclarecimentos sobre a sua composição e os números, mais uma vez, divergem dos demais documentos encontrados, de modo que optei por utilizar as fontes já citadas na composição da tabela e considerá-la apenas como norteadora da divisão dos recursos pela Reitoria da UFBA, no ano de 2008.

por parte de vários conselheiros, da necessidade urgente das obras serem iniciadas para evitar o descompasso entre a ampliação das vagas e as condições de oferta do ensino. Isso demonstra a sinalização, por parte dos membros do Consuni, da preocupação com o descompasso que não é evitado.

Estes resultados são fruto do contingenciamento de recursos por parte do governo federal o que, conforme afirmado por Leher (2010), se deve à limitação orçamentária do Ministério da Educação que, apesar de ter instituído o Reuni, não está obrigado a se responsabilizar pela garantia dos recursos se não há liberação deles por parte do governo. Tanto isso é verdadeiro que questionado pelos gestores das IFES, o governo Lula da Silva/PT, em 2009, promoveu a renovação do pacto em torno do Reuni estabelecendo aumento de 50% do montante fixado pelo Decreto 6.096/2007, sendo este valor correspondente a 20% do montante dos recursos inicialmente previstos para custeio e pessoal (excluindo os inativos que representam boa parte da folha de pessoas das IFES). O incremento orçamentário destinado ao Reuni foi da ordem de 1,2 bilhão, a ser repassado para as Universidades Federais a partir de 2012<sup>108</sup>.

Voltando à reunião do Consuni, outro ponto importante registrado na ata deste Conselho é que nem todas as unidades administrativas da UFBA foram, inicialmente, contempladas pela distribuição dos recursos advindos do Reuni. Algo semelhante havia no âmbito nacional, quando o governo Lula da Silva/PT agraciou, em 2007, com antecipação orçamentária, apenas as IFES que assinaram o contrato de gestão acatando o Reuni de imediato. Na ata citada, há a manifestação clara de conselheiros que tratam deste tema esclarecendo que a Universidade precisa ser fortalecida enquanto unidade e não por setores que concordaram ou deixaram de concordar com os propósitos governamentais.

Mesmo que isso tenha ocorrido em um primeiro momento e esteja registrado em ata, mais tarde a lógica inicialmente proposta, de dividir recursos pelas unidades administrativas

---

<sup>108</sup> Estas informações são da ANDIFES, publicadas no dia 21 de agosto de 2009. Segundo a ANDIFES, “para 2010, a alocação de recursos do Reuni (pactuado e repactuado) seguiu a seguinte regra: as IFES que executaram acima de 40% dos recursos de custeio e capital em 2009 terão em seu orçamento 100% do Reuni pactuado e 28,5% do repactuado. Aquelas que executaram menos que este percentual terão em seu orçamento 70% do pactuado no Programa. Os 30% restantes do pactuado bem como os 28,5% do acordo de repactuação devidos a cada instituição ficarão no orçamento do MEC e serão disponibilizados via descentralização de créditos em 2010.” Os recursos destinados à assistência estudantil também foram objetos de discussão com o governo, ficando decidido a expansão dos mesmos, mas seguindo critérios estabelecidos pelo Ministério da Educação, os quais foram atrelados à adesão ou não ao ENEM: IFES com adesão total, receberão incremento de 100% dos recursos repactuados; adesão de 75%, receberão 75%; “as que aderiram em percentual superior a 10% e inferior a 50% do número de vagas ou utilizarão o Enem como forma parcial de seleção receberão 50% do aumento e as universidades que se enquadram em outros casos terão 25% do acréscimo.” (ANDIFES, 2009, p.1). Disponível em: <<http://www.andifes.org.br/?p=1672>> . Acesso em jun. 2013.

da UFBA que aderiram ao Reuni, não foi mantida. Como em 2008 as IFES, de maneira geral, aderem ao Reuni e não existia, portanto, distinções por parte do governo, também na UFBA todas as unidades administrativas terminaram contempladas com recursos. Por outro lado, de certa forma também passaram a fazer parte do Reuni, uma vez que ofereceram certa contrapartida, ainda que na quantidade diferente (e menor) daquelas cuja adesão foi imediata. A este respeito é elucidativo o depoimento de Ricardo Miranda Filho:

[...] Então quando você fala assim: unidades universitárias da UFBA, algumas aderiram (ao Reuni), outra não. É falso! Ninguém perguntou se a unidade administrativa ia aderir. A adesão não foi por unidades universitárias, mas por Universidades. A Universidade foi quem assinou o contrato. O que a unidade administrativa poderia fazer era afirmar ser contra o Reuni. A deliberação é da UFBA. O reitor assina ou não um contrato com o governo. Este acordo aqui. O Acordo de Metas número oito.[...]

Apesar da ata que comprova a reunião do Consuni e a afirmação do então reitor Naomar Almeida Filho sobre ter discutido a destinação dos recursos Reuni, parece que este assunto ficou restrito ao Conselho Universitário. Os coordenadores de cursos afirmam não terem conhecimento sobre tal destinação e que, para eles, as discussões ficam apenas na esfera administrativa das unidades onde trabalham. Do total de coordenadores entrevistados, 51% disseram não participar de qualquer reunião em que a decisão de onde aplicar os recursos é discutida; 10% afirmam que o diretor da unidade administrativa na qual são lotados comunica informes advindos de reuniões com as esferas superiores da UFBA; 39% afirmam que só participa das decisões do Reuni enviando demandas de móveis, espaço físico e pessoal. Diante disso pode-se concluir que na UFBA, além de não ter um planejamento previamente definido para a execução do Reuni, a decisão da aplicação dos recursos é centralizada nas esferas superiores, sem envolver a base do ensino de graduação. Este fato é curioso, uma vez que quem mais lida com a realidade do ensino, diariamente, é justamente o professor, o coordenador do curso, o chefe do departamento, aqueles que vivenciam rotineiramente as precárias condições de oferta do ensino superior. E, portanto, deveriam fazer parte da tomada de decisão sobre a alocação das verbas recebidas por saberem das prioridades a serem atendidas diante de um cenário de escassez de recursos.

Outro aspecto deve ser levado em conta quando de uma análise de cunho orçamentário-financeiro: a inscrição em Restos a Pagar, que significa<sup>109</sup> a não execução orçamentária dentro

<sup>109</sup> Segundo Giacomoni (2012, p. 322-323): “Os resíduos passivos do exercício denominam-se Restos a Pagar e compreendem as despesas empenhadas e não pagas até 31 de dezembro. Constituindo modalidade de dívida flutuante, os Restos a Pagar são registrados por exercício e credor e distinguem as despesas em processadas e não processadas.” As processadas são aquelas que ocorreram, os bens, produtos e serviços adquiridos foram

do exercício financeiro. Os fatores para que essa inscrição ocorra são os mais variados e a hipótese que melhor explica a sua ocorrência na UFBA é a realização de licitações, com o conseqüente empenho, mas sem a liquidação e o pagamento, de modo a assegurar a execução no futuro caso a verba seja liberada para o que está empenhado<sup>110</sup>. É um subterfúgio à execução orçamentária regular, certamente provocada pela falta de condições de realizá-la plenamente, pelos prováveis motivos já citados. De toda forma, Restos a Pagar traduzem uma parte do orçamento autorizado que não foi efetivamente pago e, portanto, está protelada para o ano seguinte. Significa um passivo a ser quitado.

No caso da UFBA a situação dos Restos a Pagar é ilustrativa e comentada por Naomar Almeida Filho como uma estratégia para alocar recursos orçamentários de modo a não devolvê-los ao governo. Em função dos seus crescentes valores chegaram a ser citados no Parecer sobre o Relatório de Gestão da instituição (2010, p. 2):

[...] Os Restos a Pagar vêm atingindo crescente novos patamares [...] Os Restos a Pagar processados inscritos em 2005 alcançaram R\$ 81.775,00 e em 2009 ampliam-se cerca de 179,9 vezes, chegando a R\$ 14.711.230,00. Por seu turno, os Restos a Pagar não processados, cujos dados apresentados incluíram apenas o período de 2007 a 2009, aumentaram de 8,6 vezes, atingindo em 2009 o montante de R\$ 62.778.826,00. [...] no exercício de 2010, alcançam a importância de R\$ 126.083.766,45.

É importante salientar que os Restos a Pagar alcançam em 2009 o valor de mais de sessenta e dois milhões de reais e pertencem somente à unidade orçamentária Universidade Federal da Bahia, excluindo o Hospital Universitário. Até 2010, o valor inscrito representa mais do que a estimativa para o GND 4 Investimentos. A pergunta a ser feita é por que ocorre este fato na execução orçamentária da UFBA se há, por outro lado, a demanda por execução financeira de recursos e uma vez que a expansão das vagas e dos cursos está ocorrendo?<sup>111</sup> A protelação da execução orçamentária por parte da UFBA é também verificada quando consultados os relatórios disponibilizados pela Câmara Legislativa Federal. Por estes, o nível de pagamento da execução orçamentária GND 4 Investimentos variou, no período de 2007 a

---

recebidos e o serviço público federal atestou a liquidação, ou seja, concordou que estão dentro das qualificações exigidas quando do ato da compra. Portanto, apenas o pagamento destas despesas foi protelado para o próximo exercício financeiro. Já as despesas não processadas são aquelas que foram empenhadas, mas ainda não são constituídas como obrigações.

<sup>110</sup> Ata da reunião extraordinária do CONSUNI do dia 18 de dezembro de 2008, linhas 298-300.

<sup>111</sup> As demandas são provenientes da expansão das vagas, Conforme Relatórios de Gestão da UFBA (2007 e 2010), as matrículas saltaram na graduação saltaram de 19.888 em 2007 para 27.156, em 2010, obtendo variação na ordem de 37% e elevação média de 12,2% ao ano. Para dar conta desta elevação de matrículas a construção/reforma/ampliação da infraestrutura física é imprescindível, bem como, a aquisição de material permanente. Os recursos para este fim são do GND 4 Investimentos.

2010, de 28% a 22%, sendo que em 2008 apenas 13% do orçamento autorizado foi pago. O restante foi inscrito em Restos a Pagar e a maioria dos recursos está apenas empenhada, não liquidada. Portanto, inscritos em Restos a Pagar não processados.

Outro aspecto a ser ressaltado em relação e que coaduna com o que já foi abordado sobre a baixa execução orçamentária do GND 4, é a indicação, em vários pareceres de auditoria da Controladoria Geral da União (CGU), da necessidade de a instituição proceder à criação de controles internos de gestão e ao reforço dos que existem, de modo a obter informações suficientes para monitorar e avaliar a gestão, procurando aumentar a sua qualidade. No Relatório de Auditoria Anual de Contas (RAAC) do ano de 2007 já consta o registro de que há fragilidades nos controles internos da UFBA e no ano de 2010, o RAAC (2011, p. 11) amplia tal constatação<sup>112</sup>:

Registre-se, que para o exercício de 2010 a UFBA não elaborou a sua autoavaliação a respeito dos indicadores institucionais, corroborando com o que já foi apontado em auditorias anteriores a respeito da inexistência de padrões de desempenho ou metas a serem atingidas pela entidade, tendo por base os indicadores definidos pelo TCU. Essa ausência impossibilita que fique evidenciado o esforço da Universidade na busca da melhoria de seus diversos indicadores, bem como o grau de eficácia no cumprimento das metas que refletem um padrão de desempenho institucional desejado. [...] o confronto dos resultados obtidos nos últimos anos permite que se identifique possíveis distorções ou mesmo variações fora da média que indiquem a necessidade de aperfeiçoamentos ou correções de eventuais disfunções. Esta autoavaliação, contudo, não foi feita pela Universidade.

Em termos orçamentários a avaliação feita do Reuni é de que a expansão foi iniciada sem a previsão de alocação de investimentos que, de fato, subsidiassem a criação e desenvolvimento de uma política pública consistente para o ensino superior, que combine duas variáveis indissociáveis quando se fala em democratização do ensino público: ampliação das vagas e a manutenção da qualidade da educação ofertada.

O que se observa, entretanto, com o Reuni, é o discurso retórico em favor da democratização do acesso à Universidade Pública, mas os seus elementos constituintes indicam movimento contrário, de aprofundamento das desigualdades de oportunidades. Paula e Lamarra (2011, p. 11) afirmam que nos países da América Latina as políticas

---

<sup>112</sup> No mesmo parecer ainda consta as seguintes informações complementares: “[...] com relação ao desempenho operacional da universidade, vale mencionar que a UFBA informou que ainda não estabeleceu outros indicadores a serem agregados àqueles definidos pelo TCU, como por exemplo, indicadores gerenciais que auxiliem a gestão de recursos humanos e outros processos administrativos da Universidade, bem como outros indicadores para o ensino, a pesquisa, a extensão universitária [...] de maneira a contribuir com uma avaliação mais precisa acerca da eficiência, da economicidade e da efetividade das ações desenvolvidas pela Universidade. (RAAC de 2010, publicado em 2011, p. 11).



governamentais estão focadas no crescimento econômico que não se reverte, necessariamente, na redução das desigualdades sociais. Políticas estas que atingem o tecido social como um todo e incluem o ensino superior. A democratização do acesso significa efetivar “algumas políticas de ação afirmativa, expansão e interiorização com qualidade, aliadas a ações de reformas que contribuam para que o aluno permaneça e tenha sucesso dentro da Universidade Pública.”

Em consonância com o que é afirmado por Paula e Lamarra (2011), os subsídios financeiros aportados pelo Reuni para a UFBA são insuficientes para promover a democratização do acesso à Universidade Pública. Embora se registre o posicionamento de que é melhor “estar dentro do Reuni do que fora dele”, é preciso pontuar que já havia, antes de 2007, enorme déficit operacional na Universidade Pública e que a expansão não teve início pontualmente no ano de 2008, mas já vinha ocorrendo, de forma menos acelerada. Esta expansão também assegura recursos para a UFBA, provenientes da União. Portanto, os recursos orçamentários da UFBA não são exclusivos do Reuni mas sim, uma combinação entre programas, descentralizações de recursos via Ministério da Educação e verbas de bancadas, o que demonstra que os valores advindos do referido programa são, de fato, insuficientes para atender as demandas da UFBA no que diz respeito à oferta de ensino de qualidade.

A insuficiência dos recursos orçamentários do Reuni para dar conta da expansão associada à qualidade do ensino é elucidada também na fala de Marinalva Oliveira:

[...] Não foi suficiente. Primeiro não foi suficiente o nível de recurso que o governo está aumentando, se comparado com a ampliação dos cursos. Por exemplo, em algumas universidades foram dobrados os números de cursos. Eram 12 e hoje tem 24. Principalmente nas Universidades menores. [...] mas não foi só isso. Como é que você dobra o número de alunos e aumenta o nível de recursos em 20% do que era ofertado em 2007? Ou seja: é inviável! Nenhuma conta dá sentido para isso. [...] O governo avalia que a Universidade tinha espaço inoperante, tinha professor inoperante e por isso tinha de aumentar um pouco dos recursos e usar o que estava lá, inoperante.

Soma-se à insuficiência dos recursos, a sua liberação de maneira apressada, sem preparar as IFES para isso, o que provocou diversos problemas administrativos, uma vez que a adesão ao Reuni foi desprovida, pelo menos no caso da UFBA, de um planejamento prévio, de objetivos claros quando da aplicação do aporte orçamentário, da inexistência de efetivos e fortes controles internos de gestão, imprescindíveis à execução orçamentária em qualquer gestão organizacional. Neste sentido, a fala do Fernando Rocha, coordenador do curso de Direito, é elucidativa:

São coisas da Administração Pública. Quando houve a implantação do Reuni diziam que havia alocação de verbas, que não dependia de mais nada, que o dinheiro já existia. Existe o dinheiro, eu não preciso de mais nada. Bom, implanta-se o curso e aí, para contratar um professor não autorizam porque não tem verba. Funcionários? Fazem um concurso, a gente luta, nós recebemos aqui acho que três, quatro ou cinco funcionários, no máximo. Então, isso tudo cria em nós, por outro lado, internamente um certo desencanto, um certo desalento.

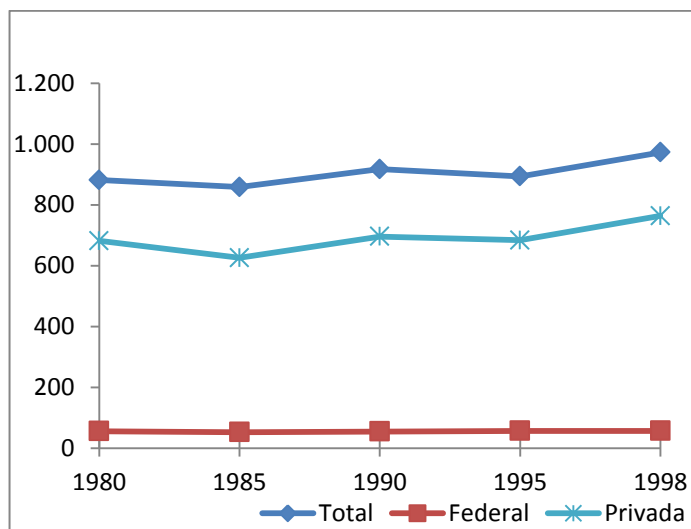
Na UFBA, tudo isso, aliado ao fato de que nem sempre as transferências dos recursos ocorrem em tempo hábil para o cumprimento dos prazos previstos na legislação vigente e à falta de estrutura de gestão (com servidores na quantidade suficiente e devidamente treinados), resulta na execução orçamentária marcada pelo não cumprimento das metas de acordo com as necessidades existentes e protelação de pagamentos que não se sabe se foram, lá adiante, feitos. Sem contar os prejuízos financeiros advindos desta precária racionalização e na aplicação dos recursos públicos. Prejuízos estes, de maneira bem rasa, já constatados pela simples perda do valor dos recursos aportados em função da passagem do tempo. O resultado disso não pode ser outro a não ser o de inúmeras consequências apontadas ao longo desta análise, que distanciam o Reuni da democratização do acesso à Universidade Pública.

Na dimensão operacional definida neste estudo, a estrutura orçamentária proveniente do Reuni é o fundamento que ampara o cumprimento do acordo de metas estabelecido pela UFBA com o governo Lula da Silva/PT. Daí advém os demais elementos constituintes da dimensão operacional: ampliação das vagas, contratação de pessoal e expansão da estrutura física. Deste modo, passa-se à análise da variável ampliação das vagas na UFBA. Porém, antes disso são consideradas as informações no âmbito da educação superior nacional, o que se faz necessário em virtude de que a efetivação do Reuni na UFBA ocorre de maneira articulada com este contexto. Isto posto, em relação à ampliação das vagas, a primeira constatação é da forma como está composto o cenário da educação nacional em termos de oferta de vagas.

O Gráfico 5 demonstra o quanto a educação superior é, majoritariamente, ofertada pelo setor privado desde os anos 1980, mas neste tempo as IES com fins lucrativos existiam em quantidade bem menor do que atualmente. A partir do primeiro governo de FHC é iniciada expansão do setor privado da educação superior, culminando, como afirmado por Lima (2008), com a aprovação da LDB e com o PNE, ambos de cunho privatista. Com isso, fica confirmado que a ampliação do acesso ao ensino superior ocorreu, de maneira preponderante,

pela rede privada. Depois, mais tarde, já no governo Lula da Silva/PT, esse processo se deu através da rede pública, de maneira mais radicalizada, através do Reuni.

Gráfico 5 Evolução do Nº de Instituições por Dependência Administrativa/Brasil 1980 - 1998



Fonte: MEC/INEP/SEEC, 1998

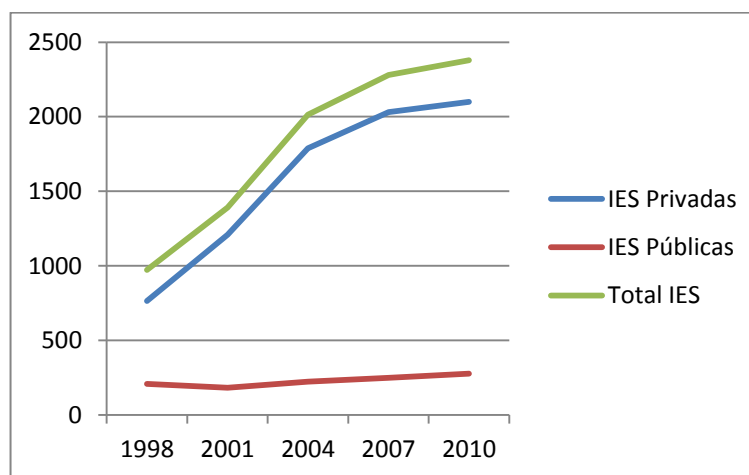
A referida expansão das vagas no ensino superior brasileiro não surge sem os fatores que a justificam ideologicamente. Uma delas é o fato de a educação ser classificada pela OMC como comércio de serviços e não mais exclusivamente como um bem público a ser ofertado, de maneira precípua, pelo Estado. Outro argumento do governo, explícito no PNE (2001), é que grande parte da população jovem do país (cerca de 1,5 milhões) não tem acesso ao ensino superior por defasagem da oferta de vagas que é pequena diante do crescimento populacional, da elevação de jovens formados no ensino médio e em função das atuais exigências do mercado de trabalho por trabalhadores qualificados.

Diante dos fatores citados anteriormente, a demanda por vagas no ensino superior tende a aumentar de maneira significativa e o governo precisa ampliar as vagas neste nível educacional. Tal ampliação, contudo, ocorre no cenário econômico neoliberal, cuja ênfase é na redução dos gastos públicos. Esta combinação de interesses fundamentam as políticas e a reforma da educação superior de cunho privatista. Como afirmado por Peixoto (2010), no Brasil a exploração do setor educativo não é uma concessão, mas sim da ordem da livre iniciativa e as empresas que atual neste campo fornecem esse “serviço” têm apenas que cumprir as regulamentações do Ministério da Educação.

Portanto, as IFES devem, conforme afirma Gomes (2008) assumir o padrão econômico nacional, de cortes de gastos. Com isso o governo estabelece, via marco regulatório, a

primazia do privado sobre o público. Esta é a lógica expansionista dos anos 1990, aprofundada durante o governo Lula da Silva/PT, apesar de o expansionismo privado, com o tempo, perder força por conta da acomodação do mercado depois de anos de ampliação desenfreada de vagas. O Gráfico 6 é ilustrativo da evolução do setor privado no país a partir dos anos 1998 até o ano de 2010.

Gráfico 6 Evolução do N° de Instituições por Dependência administrativa/Brasil 1998 – 2010 (em intervalo de 3 anos)



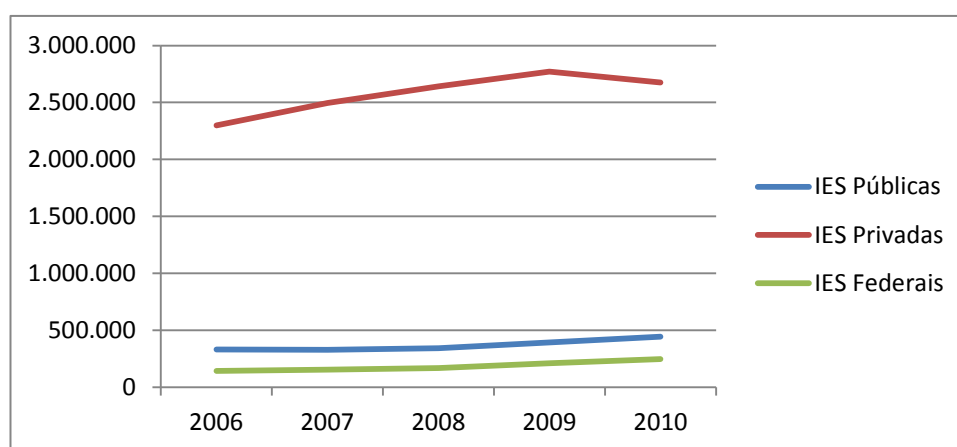
Fonte: INEP, 2012

Conforme afirma Peixoto (2010), no período de 1998 a 2008 foram praticamente inexistentes os esforços estratégicos para fortalecer a educação, de fato, como bem público. Pelas informações contidas no Gráfico 6 observa-se a expansão das IES privadas. Movimento este que segue a mesma tendência de elevação no governo Lula da Silva/PT. Já a evolução das IFES é bastante inferior. O Reuni surge neste contexto, mas não tem o objetivo de estancar a evolução do setor privado da educação superior nacional, mas sim corroborar para o fortalecimento desta expansão, agora através do setor público.

O expansionismo do acesso ao ensino superior público ocorre fundamentado em vários argumentos colocados pelo governo Lula da Silva/PT. Um deles é o da reestruturação da Universidade Pública. Este governo afirma ser necessário dar continuidade às metas do PNE (forjado na era FHC) e publica o seu PDE (2007), reafirmando neste documento a necessidade de aumentar, até 2011, em 30% a oferta de vagas no ensino superior. Para isso, elabora o diagnóstico da educação superior pautando-se no de 2005 justificando que: (i) a expansão do setor privado está esgotada; (ii) a oferta de cursos nos mesmos campos do conhecimento provoca saturação em várias profissões e principalmente; (iii) muitos jovens não têm condições econômicas para arcar com cursos pagos.

Em relação ao que o governo Lula da Silva/PT denomina como “esgotamento do setor privado” é uma leve queda deste setor em relação ao público, passando de 89% em 2007 para 88% em 2010. Portanto, há uma pequena desaceleração; o que ocorreu depois de um crescimento de 175% em quantidade de IES, registrado no período de 1998 a 2010. Como já afirmado, sendo a opção de Lula da Silva/PT em ampliar vagas via Universidade Pública, em movimento contrário, o setor público teve elevação no mesmo período, como pode ser observado no Gráfico 7. A elevação mais significativa é em função do Reuni.

Gráfico 7 Evolução das vagas na graduação, dos setores público e privado, no período de 2006 a 2010



Fonte: INEP, 2012

Deste modo, o governo Lula da Silva/PT justifica a expansão da Universidade Pública através da retórica em “defesa” da democratização do acesso e lança o Reuni como meio de efetivar sua proposta. Cabe observar que a crítica feita à ampliação de vagas na educação superior pública não é porque se defende a Universidade Pública para poucos ou para menor quantidade de indivíduos. Neste sentido, a ampliação do acesso à educação superior não é algo considerado como negativo. Conforme estudos de Leher (2010), Barros e Brunacci (2010), Paula e Lamarrra (2011) a crítica feita é ao fato de expandir não significar priorizar a educação, reduzir desigualdades sociais, assegurar a qualidade do ensino, enfim, não significa democratizar o acesso à Universidade Pública.

Em números absolutos o setor privado tem, no campo da educação superior, a preponderância que os números evidenciam. Este setor oferta cinco vezes mais vagas, em relação ao setor público (somadas ofertas das esferas municipal, estadual e federal), sendo responsável por 86% do total ofertado no ano de 2010. Já a esfera federal responde, neste ano, por 8% do total das vagas disponibilizadas. Observado isoladamente, o ensino público federal

sofreu expansão, no período de 2006 a 2010, de 72%<sup>113</sup>. Há, portanto, aumento significativo das vagas, ocorrendo aumento médio de 18% ao ano. Se observado apenas o período a partir da vigência do Reuni, de 2008 a 2010, a elevação é na ordem de 47%, ou seja, numa média anual de 23%. Levando em conta que a ampliação de vagas criam demandas a serem atendidas através dos recursos orçamentários, cabe dizer que as vagas obtiveram variação percentual de quase 100% em relação à média da variação orçamentária que, como dito anteriormente, ficou em 12,9% ao ano, ou seja, a ampliação de vagas, contrapartida das IFES para o Reuni, parece mais célere do que o efetivo montante de recursos orçamentários liberados para a UFBA no mesmo período.

Segundo as Diretrizes do Reuni outra justificativa da expansão pública se prende à saturação de alguns cursos ofertados pela rede privada. Neste sentido, era de se esperar a diversificação daqueles que seriam ofertados pelas IFES, e particularmente pela UFBA, quando da implementação do Reuni, indo de encontro ao que já vinha sendo ofertado pela rede privada. Mas o movimento não é o esperado. A expansão do ensino superior público via Reuni não modifica a lógica existente, conforme está evidenciado na Tabela 7.

Tabela 7 Número de concluintes nos anos de 2006 e 2010, nas IFES, por grandes áreas do conhecimento definidas pelo INEP<sup>114</sup>

Áreas do conhecimento	Concluintes		Variação Percentual de concluintes	Classificação da quantidade de Concluintes por área do conhecimento	
	2006	2010		2006	2010
Educação	173.759	161.286	-7,2%	2°	2°
Humanidades e Artes	27.196	22.424	-17,5%	6°	6°
Ciências Sociais, Negócios e Direito	299.246	361.820	20,9%	1°	1°
Ciências Matemática e Computação	59.821	52.127	-12,9%	4°	5°
Engenharia, produção e construção	41.491	57.615	38,9%	5°	4°
continua					

Tabela 7 Número de concluintes nos anos de 2006 e 2010, nas IFES, por grandes áreas do conhecimento definidas pelo INEP

<sup>113</sup> Levando em conta apenas as vagas ofertadas nos cursos presenciais. Como já dito, levando em conta as vagas a distância, este número chega a 96%.

<sup>114</sup> Valores em milhares.

conclusão					
Agricultura e Veterinária	13.552	18.094	33,5%	8°	8°
Saúde e bem-estar social	103.950	133.797	28,7%	3°	3°
Serviços	17.814	21.974	23,4%	7°	7°

Fonte: INEP, 2012

Conforme é observado na Tabela 7, a quantidade de concluintes retrocedeu, de 2006 para 2010, nas áreas de Educação, Humanidades e Artes e Ciências Matemáticas e Computação. Nas demais, houve variação positiva, sendo a maior no campo da Engenharia, produção e construção. Observando a colocação de cada área nos distintos anos, vê-se que apenas houve troca do 4° e 5° lugar do ano de 2006 para 2010, sendo que engenharia ocupou a posição dos cursos da área de tecnologia. É um movimento que corresponde ao que é observado na realidade: o crescimento econômico do país ocorrido nos anos de 2007, 2008 e 2010, alavancou o setor de infraestrutura do país, bem como, os programas implantados pelo governo Lula da Silva/PT, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)<sup>115</sup>. A isso, somam-se outros fatores, como explicitado por Oliveira (2004): o surgimento do currículo mínimo para diversos cursos da área de engenharia propiciado pela LDB, a flexibilização curricular propiciada pelas Diretrizes Curriculares e o desenvolvimento tecnológico que incrementou a função do engenheiro em áreas como saúde, meio-ambiente, produção e petróleo.

Luis Campos, diretor da Escola Politécnica da UFBA, reforça o bom desempenho da área de Engenharia nos últimos anos:

[...] O Reuni coincidiu também com o momento econômico do país. A Engenharia é fundamental para o crescimento de um país. Sem menosprezar as outras profissões, mas a Engenharia vai ser a mola mestra em criar a infraestrutura para que a gente possa ter um crescimento com qualidade. [...] então, achamos que a expansão dos cursos de Engenharia é importante porque faltava profissionais no nosso estado. [...] Então foram criados mais 5 cursos bacharelados. Um deles é tecnológico em transportes. [...] A influência maior no reuni foi quanto oferecermos o curso noturno. Aí a gente é mais sensível a isso e colocamos esses cursos novos neste período.

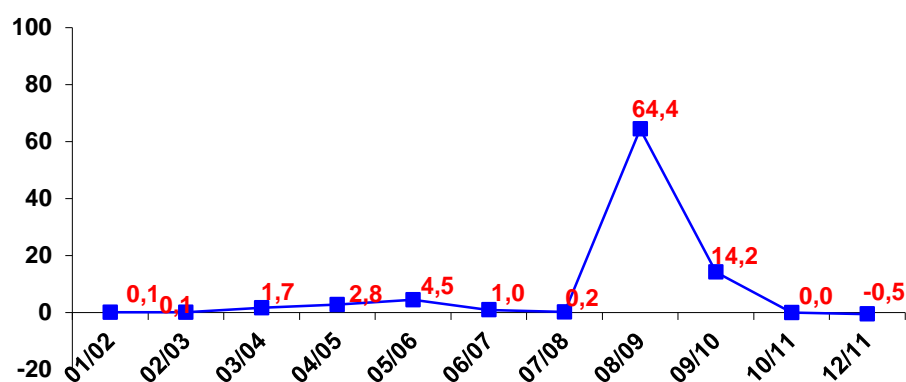
<sup>115</sup> Segundo informações do Ministério do Planejamento o “O PAC – Programa de Aceleração do Crescimento – criado em 27 de janeiro de 2007, através do decreto 6.025, representa um novo modelo de planejamento, gestão e execução do investimento público. Articula projetos de infraestrutura públicos e privados e medidas institucionais para aumentar o ritmo de crescimento da economia. Modernizar a infraestrutura, melhorar o ambiente de negócios, estimular o crédito e o financiamento, aperfeiçoar a gestão pública e elevar a qualidade de vida da população são alguns dos objetivos do PAC [...]” Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=500&sub=677&sec=62>>. Acesso em jun. 2013.

Em termos de áreas do conhecimento não pode se afirmar, no entanto, que o Reuni modifica a lógica da formação no país em relação ao que vinha sendo praticado nos últimos anos. Portanto, este fato não justifica a expansão proposta pelo governo Lula da Silva/PT e a hipótese que continua explicando o Reuni é o ato-condição impetrado pelo governo às IFES, como é afirmado por Mancebo (2010), no sentido de exigir a otimização dos seus recursos via contrato de gestão, obtendo a ampliação das vagas de modo a fortalecer a formação da mão de obra qualificada conforme as demandas do mercado, mantendo a lógica. A expansão, quando definida, vem acompanhada de uma série de indicadores cuja função é mais assegurar o cumprimento das metas do que, propriamente, a qualidade do ensino superior: nível de conclusão, redução da evasão, relação professor aluno, servidor-aluno, queda do custo/aluno, dentre outros. Interessa saber, grosso modo, se as IFES recebem muitos alunos e se colocam no mercado, já devidamente formados, muitos alunos.

Uma vez composto o cenário da ampliação de vagas no ensino superior brasileiro público a partir do Reuni, passa-se a analisar a sua ocorrência na UFBA. Assim como no ensino superior nacional, esta instituição tem incremento de vagas antes do Reuni, mas numa ordem bem pequena, quando comparada com aquela ocorrida mais recentemente. Porém, cabe observar que, de toda forma, a sua quantidade de vagas já vinha sendo aumentada, ainda que não estivesse recebendo e nem ofertando contrapartidas via contratos de gestão. Conforme pode ser observado no Gráfico 8, com o Reuni esta expansão é aprofundada. No período de 2001 a 2006 a ampliação fica acumulada em 9,2%. Com o Reuni, a quantidade de vagas variou de 0,2% em 2008, para 64,4% em 2009. Os índices acumulados atestam a variação percentual na ordem, até o ano de 2010, de 78,6%. A oferta de vagas, portanto, quase dobrou em apenas dois anos, conforme pode ser observado no Gráfico 8.



Gráfico 8 Evolução da variação percentual de vagas na graduação/UFBA, no período de 2002 – 2011



Fonte: SSOA, UFBA, 2012<sup>116</sup>

Como pode-se perceber, a evolução das vagas na UFBA é maior do que a média nacional, sendo de 26,2% ano, considerando o período de três anos (2008-2010). Se considerada apenas a sede, em Salvador, a variação das vagas fica na ordem de 13%, no mesmo período. Nos *campi* de Barreiras e Vitória da Conquista o incremento foi de 21%, contribuindo, em média, mais que a sede para a expansão das vagas. Na sede é preciso considerar o desempenho dos Bacharelados Interdisciplinares (BIs) e dos cursos tecnológicos<sup>117</sup>. Juntos, são responsáveis pelo incremento de 1.350 novas vagas. Do total de 7.171 vagas ofertadas em Salvador, no ano de 2010, os BIs e tecnológicos representam 19,5%<sup>118</sup>. Em relação à ampliação ocorrida, se tomado o ano de 2007<sup>119</sup> como base, são

<sup>116</sup> Conforme informado pelo Serviço de Seleção, Orientação e Avaliação (SSOA) da UFBA, as informações do gráfico não contempla a Escola de Agronomia. No ano de 2009 ocorreu a primeira entrada dos alunos provenientes das vagas Reuni, que foram ofertadas no vestibular de 2008. As informações contemplam toda a UFBA, incluindo os campi de barreira e Vitória da Conquista. Apesar do recorte do estudo tenha sido a sede da UFBA, localizada em Salvador, a tendência dos números não se modifica quando considerado o universo total da UFBA.

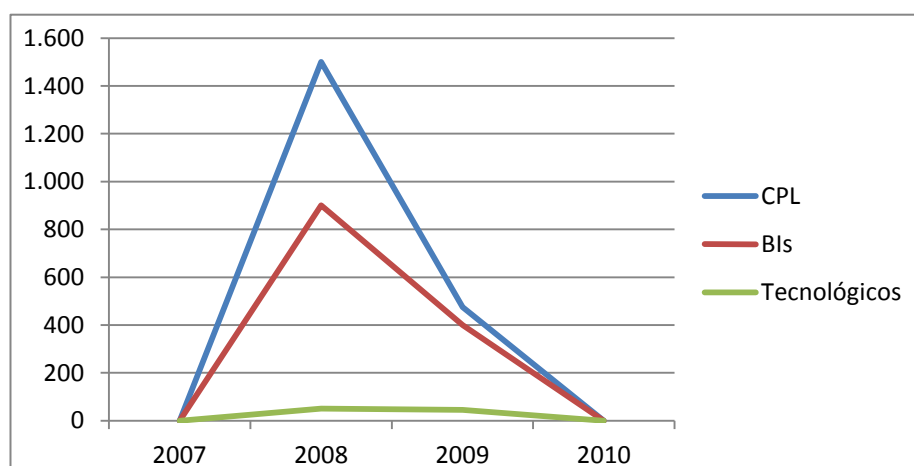
<sup>117</sup> Embora na UFBA existam apenas dois cursos tecnológicos, estão citados porque os dados estatísticos elaborados pelo Setor de Documentação e Estatística, no ano de 2009, reuniram as duas modalidades de cursos. Para manter a fidelidade das informações coletadas, optei por manter os números reunidos também em 2010. O curso tecnológico em Gestão Pública e Gestão Social começou em 2009, com 50 vagas. Já o de Gestão de Transporte e Trânsito começou em 2010, com 45 vagas.

<sup>118</sup> Tanto os BIs quanto os tecnológicos não existiam na estrutura da UFBA e foram criados a partir do Reuni, entrando em funcionamento em 2009, cujas vagas foram ofertadas no vestibular de 2008. Nesta ocasião, a quantidade total de vagas foi de 950. Já em 2009 saltou para 1.395, mantendo-se no mesmo patamar no ano de 2010.

<sup>119</sup> Em 2007 foram ofertadas 3.896 vagas nos cursos de Salvador. Nesta época, os BIs e os tecnológicos, tampouco o Reuni, existiam. Em 2008 a oferta de vagas passou para 6.346. A diferença foi de 2.450 vagas. Deste total, 950 foram dos BIs e tecnológicos, ou seja, 39% das vagas ampliadas. Em 2009 as vagas de Salvador foram ampliadas para 7.171, aumentando, portanto mais 825. Deste total, mais 445 foram ofertadas pelos BIs e tecnológicos, portanto, 19,5% do total de vagas para 2010, em Salvador. Para 2011 a quantidade de vagas ofertadas foi mantida: 7.171. Levando em conta o aumento observado entre 2009 e 2010 (825) vagas, no mesmo

responsáveis pelo incremento total de vagas na UFBA em 43%. Deste modo, vê-se que a estratégia de contrapartida da UFBA para obter os recursos do Reuni passou pela criação dos BIs, que ofertam quatro tipos de cursos, nos turnos matutino e noturno. Portanto, isoladamente, são responsáveis pela maior quantidade de vagas da expansão/UFBA, analisando apenas a sede, conforme está expresso no Gráfico 9. As demais vagas, 57% são diluídas nos demais cursos da instituição denominados CPLs (Cursos de Progressão Linear).

Gráfico 9 Ampliação das vagas na UFBA, em Salvador, no período de 2008-2010, por modalidade de curso



Fonte: UFBA em números, 2008-2010

Sobre o papel estratégico dos BIs na expansão da UFBA, o Sergio Farias, diretor do HIAC, ao conceder entrevista faz a seguinte contribuição:

Na UFBA os bacharelados interdisciplinares, eles foram criados com a proposição de serem o primeiro ciclo de uma fundação superior em dois ciclos. Como houve muita resistência a essa proposta e os setores mais ligados à formação profissionalizante, eles resistiram a modificar qualquer coisa nesses cursos tradicionais, chamei de tradicional por falta de outra palavra. Tradicionais, mais antigos, mais prestigiados [...] devido a essa resistência chegou a uma proposição intermediária, que não foi nem deixar como estava da forma tradicional, nem fazer essa mudança mais significativa de graduação dos ciclos. Então chegou-se numa proposta intermediária de criação dos bacharelados interdisciplinares e possibilitar a entrada do egresso do BI num curso profissionalizante tradicional, chamado CPL – Curso de Progressão Linear.[...]

Os BIs, como já afirmado, representam grande força na expansão das vagas da UFBA, são parte da estratégia desta instituição para aderir ao Reuni, representam a reestruturação pedagógica na UFBA (como será visto a seguir) e continuam a receber número vultoso de

---

período os BIs e os tecnológicos promoveram nova ampliação de 445 vagas, ou seja, 54% do incremento ocorrido.

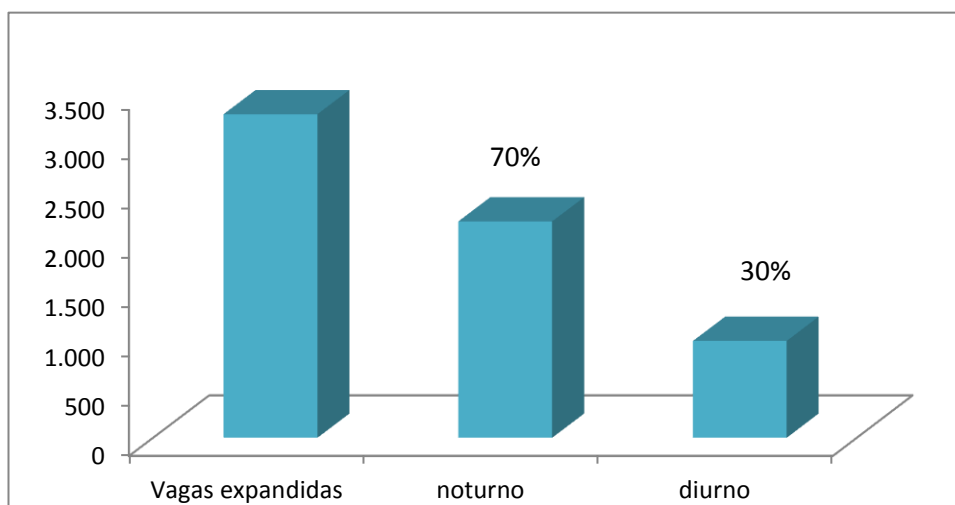
alunos a cada semestre, além de terem alunos espalhados pelos mais diversos curso da UFBA.<sup>120</sup> Contudo, estão restritos ao HIAC e não alcançaram, por conta da expansão Reuni, lugar de destaque em meio aos demais cursos da UFBA, os denominados CPL. Esta afirmação é feita com base na entrevista com os coordenadores de cursos ofertados no padrão clássico, Quando indagados sobre o modelo curricular dos cursos adotado pelos BIs e o motivo pelo qual os cursos que coordenam não o adotam, 76% informam que o curso opta pelo formato CPL por estar consagrado na instituição e no mercado, além de ser reconhecido como adequado pelos alunos. Entretanto, somado a todos estes motivos tem o componente discordância dos BIs. Isso é observado na atitude de vários coordenadores entrevistados quando este tema foi abordado. Muitos não quiseram estender suas falas sobre o assunto, preferindo não se posicionar claramente sobre estes cursos.

Outro aspecto importante da expansão do ensino superior público é a oferta de cursos no período noturno. Para tanto, duas justificativas fundamentam o argumento da ampliação de vagas no período noturno. Um é a grande ociosidade da capacidade instalada da Universidade Pública. O outro é a baixa relação professor/aluno. Portanto, é preciso buscar a expansão no período noturno, expandindo também as possibilidades de acesso ao ensino superior por parte dos indivíduos que já exercem alguma atividade profissional durante o dia, atraindo mais alunos, o que implica na melhoria da relação quantitativa professor/aluno. Com isso, parte da ampliação de vagas na UFBA é, de fato, no noturno. Alguns cursos foram criados para funcionamento exclusivamente no turno da noite; outros para o diurno, conforme pode ser percebido no Gráfico 10.

---

<sup>120</sup> Os BIs têm duração de apenas três anos e tem na sua composição curricular, obrigatoriamente, a mobilidade dos alunos pelos cursos da UFBA, uma vez que as disciplinas de formação específica, digamos assim, devem ser cursadas de acordo com o campo do conhecimento onde o aluno deseja fazer sua segunda graduação. Deste modo, os alunos do BI em Humanidades, por exemplo, fatalmente estuda, durante os três anos, em turmas ofertadas por cursos deste campo do conhecimento. Assim, a inserção dos alunos dos BI nos cursos CPL é movimento natural.

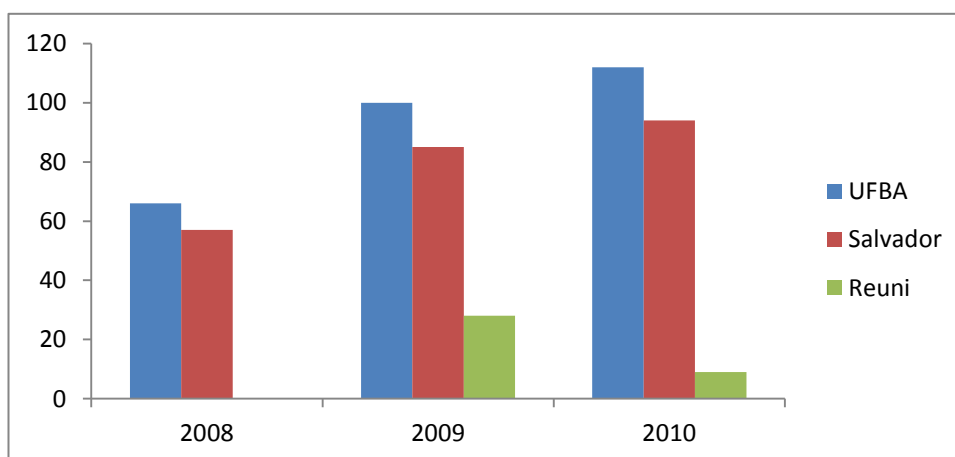
Gráfico 10 Vagas expandidas na UFBA, no período de 2008-2010, por turno



Fonte: Manual do Vestibular, 2007-2010

Segundo dados disponíveis no Manual do Vestibular da UFBA, do período de 2008 a 2010, o aumento de vagas no período noturno é de aproximadamente 70% do total da ampliação ocorrida. Em relação ao total de vagas ofertadas, em 2010, 30% é para o turno da noite. Para uma instituição cuja tradição do ensino era diurna (quase 100% dos cursos funcionavam apenas durante o dia), é criada nova realidade em termos de ofertas de cursos, passando a ser 29, com aproximadamente 2.200 vagas, o que implica diretamente na ampliação do acesso ao ensino superior conforme as diretrizes emanadas pelo governo Lula da Silva/PT. No Gráfico 11 é apresentada a evolução da quantidade de cursos na UFBA, advindos da expansão Reuni.

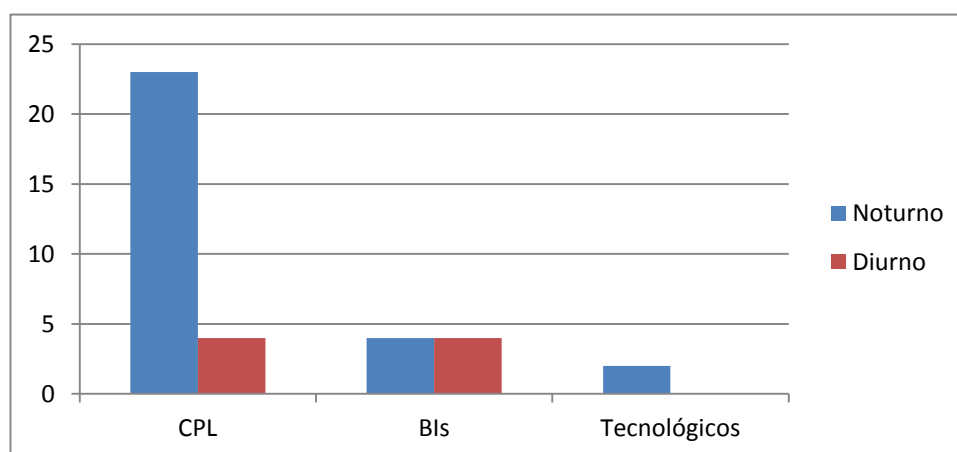
Gráfico 11 Evolução da quantidade de cursos na UFBA/Salvador, com o Reuni, no período de 2008-2010



Fonte: UFBA em Números, Manual do Vestibular, 2012

O que é preciso verificar, entretanto, é que apesar da existência, em 2010, de 29 cursos noturnos, em pelo menos dez há apenas a expansão daqueles que já estavam em funcionamento há alguns anos. Por serem ofertados pela noite, houve mudança na quantidade de semestres em função da carga horária possível para este turno de funcionamento e por conta de outros aspectos legais, foram reconhecidos pelo sistema UFBA como novos, mas, de acordo com a descrição contida no Manual do Vestibular dos anos de 2009 e 2010, quando houve a criação dos novos cursos, do total de 29 criados no noturno, cerca de 35% já existia. A ampliação de vagas tem, portanto, o foco na criação de novos cursos/turmas, no período noturno, e o que a UFBA alcança em dois anos supera as expectativas iniciais contempladas na proposta de adesão ao Reuni, o que é observado no Gráfico 12.

Gráfico 12 Evolução da oferta de novos cursos na UFBA/Salvador, por turno de funcionamento, no período de 2009-2010



Fonte: UFBA em Números, Manual do Vestibular, 2012

Nos anos posteriores a expansão é praticamente nula chegando a 2012 com o número de 7.131 vagas, apresentando decréscimo de 40 vagas em Salvador. Levando em conta o total da expectativa a ser realizada, subtraindo as 800 vagas prometidas para licenciaturas especiais<sup>121</sup>, a UFBA cumpre o prometido pelo governo Lula da Silva/PT porque, de fato, amplia as suas vagas em praticamente 98% do esperado, contemplando, também conforme planejado, a expansão no período noturno. É importante ressaltar que para a adesão ao Reuni é feita a promessa de ampliação de maneira inespecífica quanto à localização espacial, ou seja, sem indicar onde ocorreriam as ampliações (se em Salvador ou nos *campi* do interior), tampouco, se em cursos presenciais ou a distância; se em cursos efetivamente novos ou já existentes.

<sup>121</sup> O PROLE (Programa Licenciaturas Especiais), oferta cursos de licenciaturas, em caráter excepcional, e tem por objetivo formar professores vinculados ao sistema educacional estadual. No documento de adesão ao Reuni foram projetadas a oferta de 800 vagas via PROLE, mas este tipo de curso já ocorria na UFBA antes de 2007 e também não são contemplados nas estatísticas elaboradas pela instituição, como UFBA em Números.

Em relação à ampliação de vagas no período noturno a maior contribuição é, novamente, dos BIs, que ofertam 900 vagas, seguidos da Escola Politécnica (engenharias), com 280 vagas; e Direito, com 200 vagas. As demais foram distribuídas pelas outras unidades administrativas da UFBA. É interessante observar que em todos os grupos dos cursos desta instituição há registro de que aderiram à expansão Reuni, em maior ou menor quantidade. Às vezes com a ampliação de vagas em apenas um curso, mas, em todos os grupos de cursos<sup>122</sup> há este registro. Portanto, há o envolvimento de praticamente todas as unidades administrativas da instituição, mesmo que a forte resistência observada quando da sua adesão ao programa.

A outra vertente da expansão de vagas diz respeito às matrículas que a UFBA obtém no período de 2008-2010. Neste aspecto reside um importante dado a ser observado de maneira detalhada, uma vez que um dos argumentos fundamentais do Reuni foi a elevada capacidade implantada ociosa existente nas IFES, sobretudo, no período noturno. É importante frisar que a UFBA adota várias formas de ingresso nos seus cursos (vestibular, vagas residuais, convênios e intercâmbio com instituições estrangeiras), bem como, destina 45% das suas vagas para acesso via sistema de cotas<sup>123</sup>. A Tabela 8 traz informações importantes para a análise das matrículas em tempos de Reuni.

Tabela 8 Evolução cursos/vagas/inscritos/classificados UFBA no período de 2008-2010

Anos	Cursos	Vagas	Inscritos	Classificados	Ingresso vestibular	Ingresso - outras formas
2008	66	4.256	34.440	4.111	4.039	491
2009	100	6.996	43.330	6.639	6.405	559
2010	112	7.991	54.308	7.680	7.031	943

Fonte:SIAC/SUPAC-SSOA, 2012

<sup>122</sup> Os grupos de cursos são aqueles citados no Manual do Vestibular da UFBA: Grupo A.1 Matemática, Ciências Físicas e Tecnologia; Grupo A.2 Matemática, Ciências Físicas e Tecnologia; grupo B Ciências Biológicas e Profissões da Saúde; Grupo C Filosofia e Ciências Humanas; Grupo D Letras; Grupo II Cursos superiores de tecnologia e Bacharelados Interdisciplinares (BIs). É importante destacar que em todos os números apresentados não estão inseridos os cursos de licenciaturas especiais (realizados via convênios), tampouco, ensino a distância.

<sup>123</sup> O sistema de cotas na UFBA, segundo o Manual do Vestibular (2013, p. 3-5) está consolidado e vem funcionando com a seguinte distribuição de vagas: “Categoria **A** (36,55%): candidatos de escola pública que se declararam pretos ou pardos. Categoria **B** (6,45%): candidatos de escola pública de qualquer etnia ou cor. Categoria **D** (2%): candidatos de escola pública que se declararam índios descendentes. Categoria **E** (55%): todos os candidatos, qualquer que seja a procedência escolar e a etnia ou cor. Em todos os cursos são abertas até duas vagas extras, além do total oferecido, exclusivamente para candidatos de escola pública que se declaram índios aldeados ou moradores das comunidades remanescentes dos quilombos (inscrição de Categoria **F**), nos termos do Art. 3º, alínea III, e Art. 7º da Resolução CONSEPE nº 01/04”. Disponível em: <<http://www.vestibular.ufba.br/docs/vest2005cotas.pdf>> Acesso em jun. 2013.

Pelas informações contidas na Tabela 8 é possível observar que a elevação das vagas e dos inscritos no vestibular/UFBA, bem como, do aproveitamento destas vagas até o ano de 2010 apresenta tendência de elevação. Chama a atenção o percentual de variação das vagas (na ordem de 88%) enquanto o dos inscritos varia 58%. Esta é uma tendência que deve ser analisada em conjunto com os níveis de concorrência que em 2007 é de 8,1 candidato/vaga, chegando ao ano de 2010 com o índice de 6,8 candidato/vaga. Portanto, de decréscimo. É curioso observar este fato porque a ampliação das vagas provoca o aumento da procura pelos cursos da UFBA, mas não na mesma proporção dos anos anteriores ao Reuni. O que se pode constatar a partir destas informações é que há expansão das vagas, ainda que não seja consequência natural o preenchimento delas. Há vários cursos em que o número de classificados tem sido inferior à quantidade de vagas ofertadas.

Pela expansão das matrículas observada na Tabela 9, fica perceptível o incremento médio de 17% ao longo de três anos. O que explica esse fato é que dada a expansão do setor privado no que diz respeito à educação superior, a ampliação do acesso à UFBA pode incorrer em vagas em aberto, o que implica em capacidade ociosa, fenômeno já observado antes do Reuni, tido como uma deficiência da Universidade Pública e que o governo Lula da Silva/PT intencionou corrigir. Contudo, se a expansão das vagas, por si, já não justifica a democratização do acesso ao ensino superior, acredita-se que o fato de terem vagas expandidas tem também importante significado social. Por que as vagas estão deixando de ser ocupadas se havia demanda reprimida de alunos sem acesso ao ensino superior? Este ponto deve fundamentar as reflexões por parte da UFBA quando da avaliação do Reuni, além de ser um desafio a ser enfrentado.

Em relação aos diplomados, o incremento médio no período do Reuni foi de apenas 11%. Este número é pequeno considerando a evolução das vagas e a variação das matrículas. Fica menor ainda quando tomado em relação a outras formas de saída (que não seja por conclusão de curso). Neste caso, vê-se que no ano de 2010, 36% dos alunos que deixaram a UFBA o fizeram não por terem concluído o curso, mas por outros motivos (transferência, desistência, jubilação). Esta quantidade de alunos representa, em 2010, 22% das vagas ofertadas e 25% das vagas preenchidas por vestibular. Apesar de que até o ano de 2008 os alunos que entraram na UFBA ainda não são concluintes (os cursos duram, em média, 4 anos), o Reuni pretendia aumentar a quantidade de alunos formados de maneira geral, não apenas os que entraram na Universidade Pública na sua vigência. Porém, a análise dos

diplomados evidencia que na UFBA não ocorreram mudanças significativas neste indicador em função da efetivação do Reuni.

Tabela 9 Evolução vagas/ingressos/matrículas/diplomados da UFBA, no período de 2008-2010

Anos	Vagas	Classificados	Ingresso vestibular	Outras formas-ingresso	Média matrícula	Diplomados	Outras saídas	Saídas total
2008	4.256	4.111	4.039	491	24.367	2.798	1.798	4.596
2009	6.996	6.639	6.405	559	25.796	3.067	2.675	5.742
2010	7.991	7.680	7.031	943	28.562	3.097	1.773	4.870

Fonte: SIAC/SUPAC-SSOA, 2012

Sobre a expansão das vagas, as entrevistas realizadas com os coordenadores dos cursos elucidam informações que coadunam com as que são encontradas nas estatísticas. Segundo todos os coordenadores, há vagas ociosas nos cursos que coordenam, mas que têm sido preenchidas através da seleção para vagas residuais. Nenhum coordenador soube precisar a quantidade de vagas em aberto, mas sinalizam que os cursos têm participado rotineiramente da citada seleção. Todos afirmam não conhecer outra forma de preenchimento deste tipo de vaga a não ser este. Portanto, o Reuni não trouxe qualquer inovação neste sentido. Além disso, 25% dos coordenadores disse que os cursos já estão com vagas ociosas desde o primeiro semestre, ou seja, nem todos os aprovados no vestibular efetuam a matrícula. Em alguns casos a situação é pior: a baixa procura vem desde o vestibular, quando há menos inscritos do que a quantidade de vagas ofertadas. Como já dito, o fenômeno de vagas ociosas na UFBA é realidade e mesmo com a expansão recente, não significa que este problema tenha sido causado pelo Reuni e sim por problemas de outra ordem que cabe ser estudado e compreendido pela UFBA. Como já dito, trata-se de um desafio a ser enfrentado coletivamente porque é necessário descobrir e atuar nas causas deste fenômeno.

Coadunando com as informações sobre vagas ociosas, 90% dos coordenadores afirmam não saber de ações por parte da UFBA para divulgar os cursos de maneira ostensiva junto à sociedade. Este índice aponta para o fato de que na UFBA não há, ainda, estratégia definida para buscar o preenchimento das vagas ociosas. A instituição ainda espera pela resposta espontânea da sociedade, ou seja, pela procura das vagas por parte da população. Considerando o desperdício de vagas que ficam em aberto desde o vestibular, parece ser este um desafio para a UFBA: pensar em como preenchê-las. Para alguns coordenadores entrevistados uma alternativa pode ser a divulgação dos cursos junto à comunidade escolar de Salvador, algo que disseram não ser ainda realizado.



Quando perguntados sobre o índice de evasão, se continua o mesmo ou mudou após o Reuni, 87% dos coordenadores respondem que desconhecem os números do curso neste sentido, mas 60% disseram que estimam ficar em torno de 15%, no máximo. Poucos coordenadores, apenas 11%, afirmam acompanhar a evasão do curso. Parte deste percentual afirma que esta ocorrência é alta, em torno de 30%. O curioso é que 78% responderam que a evasão nos cursos, após o Reuni, continua igual, pelo o que percebe do movimento de entrada e saída de alunos. Outros 17% disse que aumentou após o Reuni. Outra informação importante, a ser cotejada neste contexto, é o índice de retenção nos cursos. Sobretudo os coordenadores de cursos da área exata ressaltam existir altos índices de retenção nas disciplinas básicas, sendo que 56% concordam com esta afirmação. A respeito da quantidade de alunos que são diplomados no curso, 70% dos coordenadores disseram que, em média, apenas 25% dos que entram conseguem concluir o curso dentro do período normal.

Ainda sobre a evasão, motivados a comentar sobre este fenômeno na UFBA os coordenadores falam sobre quais fatores podem motivá-la: condições precárias de segurança nos *campi*, condições de infraestrutura insuficiente para atender os cursos do noturno, perfil do aluno que tem chegado à instituição com grande déficit de formação escolar anterior; dificuldade de deslocamento entre os *campi*; falta de mobilidade urbana em Salvador; custo elevado para o aluno se manter na UFBA sem receber auxílios do governo; falta de política institucional para lidar com o novo perfil de aluno existente; decepção dos alunos diante da parca infraestrutura existente nos cursos e falta de professores.

Considerando todas as informações dos coordenadores de curso sobre evasão e nível de conclusão do curso, levando em conta que a evasão média da UFBA é de 45%<sup>124</sup>, a informação do Setor de Informação e Documentação da UFBA sobre este assunto (reconhecendo que será publicado em 2013 o primeiro estudo sobre evasão da UFBA), é possível afirmar que a maioria dos coordenadores desconhece a realidade efetivamente existente nos cursos em que atuam. Na verdade, a evasão média observada na instituição antes do Reuni deve continuar a mesma, uma vez que este programa não contempla nenhuma ação no sentido de combatê-la. Aliás, o propósito da UFBA é combater a evasão via implantação dos BIs, uma nova modalidade de curso que pode ajudar o aluno a amadurecer a sua opção

---

<sup>124</sup> Informação encontrada no documento intitulado Proposta de Inclusão da Universidade Federal da Bahia no Programa Reuni, 2007, p. 10. É importante ressaltar que este é um indicador dificilmente encontrado na UFBA. Não há a divulgação oficial desta informação.

pela carreira profissional<sup>125</sup>. Ocorre que nestes cursos também há elevado índice de evasão (33%)<sup>126</sup>, além da ociosidade de vagas desde as matrículas, ou seja, há desistência na “partida” (entre a aprovação no vestibular e a matrícula).

Portanto, a UFBA permanece, apesar da considerável ampliação de vagas, com capacidade ociosa e isso inclui o período noturno, o que configura um aparente paradoxo. Sobre a evasão, a fala mais elucidativa sobre o assunto é a do professor Sergio Farias, que traz um elemento importante: o fato de o aluno do turno da noite não suportar a elevada carga de trabalho e estudos ao mesmo tempo. Este fato, aliado a outros já citados, como a falta de segurança nos *campi* da UFBA, a ausência de condições de apoio no turno da noite, a ausência de gestão interna das vagas, entre outros, pode contribuir para que haja maiores índices de evasão. Estudar este fenômeno na UFBA é desafio colocado há anos e que precisa ser enfrentado.

Trinta e três por cento [o índice de evasão dos BIs]. Mas o índice da UFBA é de 47%, um dos maiores do país. Mas 33% diante de todos os problemas que relatei [...] Que a gente, por exemplo, não tem a vaga das matérias iniciais, e que ficam presas lá pra matrícula de calouros e que a gente não pode aproveitar nem a sobra da sobra! [...] O que acontece é que, quando se fala de evasão nós precisamos considerar fatores que são externos [...] O que é que acontece com os cursos noturnos? As pessoas que trabalham o dia inteiro, procuram esses cursos achando que eles podem fazer a universidade trabalhando o dia inteiro. Essa pessoa chega cansada, tem aula até dez horas da noite, no dia seguinte de manhã cedo, cinco horas, seis horas, pega um ônibus cheio para ir para o trabalho, passa o dia inteiro no trabalho e no dia seguinte volta para assistir aula. [...] Ele tem uma estrutura social que impede o trabalhador de dia inteiro fazer um curso noturno decente. Então chega uma hora que ele não resiste mais, ele evade.

Outra vertente importante da ampliação do acesso ao ensino superior é a quantidade de professores e **funcionários** para dar conta da demanda de trabalho que o incremento das vagas produz. A falta de pessoal nas IFES é uma constatação antiga, aprofundada na década de 1990 quando houve contenção absoluta na contratação de pessoal para o setor público. Por outro lado, a contratação de professores e técnicos é consequência natural da expansão das vagas, uma vez que não há como receber alunos sem ter quem ministre as aulas e dê conta da

<sup>125</sup> Quando da adesão da UFBA ao Reuni foi implantado o projeto dos Bacharelados Interdisciplinares, que têm 3 anos de formação geral. Após este período, cada aluno escolhe um curso de progressão linear que deseja cursar (estando sujeito ao limite de vagas destinado aos BIs). Deste modo, o aluno entraria na Universidade via BIs, cursaria disciplinas básicas de uma certa área (tecnologia, saúde, humanidades ou artes) e só depois de três anos escolheria a carreira profissional. Então, começaria outro curso, agora não mais no formato BIs, mas sim de licenciatura ou bacharelado. Com isso, esperava-se combater a evasão porque o aluno, certo da sua escolha, não desistiria tão facilmente do curso escolhido.

<sup>126</sup> Há nos BIs um controle da evasão feito pela Direção do HIAC que foi disponibilizado para esta pesquisadora.

estrutura de funcionamento da Universidade Pública. Com isso, o governo prometeu a contrapartida em quantidade de novos servidores<sup>127</sup>, desde que as IFES aumente a taxa média de conclusão em seus cursos para 90% e a relação professor/aluno seja de 18 para 1 na graduação presencial. No Tabela 10 é evidenciada a evolução da quantidade de professores e técnicos na UFBA.

Tabela 10 Evolução de professores e técnicos administrativos na UFBA, no período de 2008-2010

Categorias	Anos		
	2008	2009	2010
Professores efetivos	1.768	1.961	2.085
Professores substitutos	578	597	523
Técnicos administrativos	3.312	3.244	3.273

Fonte: UFBA em Números, 2012

A quantidade de professores substitutos, ano a ano, indica a necessidade deste profissional para suprir a ausência dos efetivos. Tomando por base o ano de 2008, em que neste aspecto o Reuni não estava ainda implementado, uma vez que a expansão de vagas é feita em 2008 para ser efetivada em 2009, observa-se que a redução da necessidade de substitutos é de apenas de aproximadamente 13%. No ano de 2009, quando as turmas novas entram em funcionamento, há aumento de substitutos certamente porque não existiam condições para contratar todos os efetivos necessários. Até o ano de 2010 a contratação de efetivos tem incremento de apenas 18%, enquanto a elevação das vagas ofertadas é na ordem de 88%. A situação dos servidores é ainda mais preocupante: há decréscimo da quantidade de técnicos administrativos em plena expansão de vagas na ordem de -1,2%.

Em relação à expectativa de contratação, a UFBA esperava obter, com o Reuni, 580 novos professores, sendo até 2010 contratados 380. Pretendia receber 426 novos técnicos administrativos, contratando até 2010, 304. Esta previsão foi feita baseada na contrapartida das vagas ampliadas, que realmente ocorreu. Entretanto, até o ano de 2010, o incremento foi de apenas 308 (no geral o incremento foi de 317) e no caso de servidores, de apenas 29. É importante esclarecer que conforme Ricardo Miranda Filho, na quantidade geral de

<sup>127</sup> No caso da contratação de professores Lula da Silva/PT implantou o DDE (Docentes com equivalência de Dedicção Exclusiva). Este índice é calculado tomando por base o banco de professores equivalentes, instituído pela portaria Interministerial número 224/2007. O DDE é igual ao total de professores equivalentes dividido por 1,55. Entretanto, o ajuste do tamanho do corpo docente de cada IFES é feito levando em conta alunos da pós-graduação, índice de avaliação dos cursos da pós, enfim, um cálculo que em resumo diz respeito à produtividade da instituição e dos professores. O cálculo de professor-equivalente determina o tamanho do corpo docente e as vagas que poderão ser abertas para concurso. Só podem ser contratados professores até o limite da disponibilidade existente.

professores e técnicos contratados há reposição tanto por via da política regular de expansão da Universidade Pública (criação de novos campi) quanto através do Reuni. São fontes de contratação distintas.

Outro aspecto importante a observar é que no cômputo total de professores contratados até 2010 tem-se o total de 277 profissionais em regime de 20h, o que remete à prática adotada na UFBA de transformar uma vaga de DE (dedicação exclusiva) em três de 20h, tendo em vista o banco de professores-equivalentes. Com isso, algumas unidades administrativas conseguem contratar mais professores do que as vagas inicialmente previstas. Por outro lado, significa que a contratação é feita levando em conta apenas o ensino. Na UFBA, em 2010, o percentual de professores dedicados somente ao ensino (20h e 40h) em relação ao total de DE, que atua nas áreas de ensino, pesquisa e extensão, é de 32%. Se levado em conta todo o corpo docente (sede e *campi*) o índice é de 24%. Considerando o percentual de substitutos que também se dedicam apenas ao ensino, a UFBA tem, em 2010, 38% do seu corpo docente permanente é composto por este tipo de professor.

Luis Campos vê a contratação de professores 20h como a saída viável para ter o corpo docente necessário à ampliação das vagas. Acrescenta a esta a informação sobre cursos da UFBA terem dificuldades para contratar novos professores, uma vez que certas carreiras estão mais promissoras no mercado do que na Universidade.

[...] o que nós vamos poder fazer é dividir três de vinte, isso seria muito importante para a gente porque nós não vamos conseguir sobreviver se for com dedicação exclusiva. Eu sou favorável à dedicação exclusiva, mas a gente tem de colocar certa quantidade, numa força de multiplicar professores. [...] estes professores ficam somente no ensino e os professores DE para desenvolver pesquisa e extensão. O professor de 20h tem outro perfil, é outro perfil, de mercado. O curso precisa de gente de mercado [...]. professores De que às vezes nunca teve contato com a fábrica. Eu penso no futuro da Escola, no meu sucessor, que vai ter problemas pela frente. Não posso deixar para ele situação difícil de ser gerenciada.

A reflexão feita sobre os professores 20h tem como ponto de partida a forma como hoje é constituída a Universidade Pública brasileira, fundamentada na tríade ensino, pesquisa e extensão. Quanto mais professores 20h, maior o foco no ensino. O argumento que justifica este tipo de contratação é que estes profissionais se dedicam mais ao mercado do que à Universidade. Portanto, têm condições de incorporar ao ensino a dimensão prática. Não cabe dizer que este argumento é improcedente, uma vez que aliar teoria à prática profissional é também uma escolha pedagógica para a formação do aluno. Entretanto, o que foi observado na UFBA, pelo menos nos cursos em que a contratação de 20h é significativa, é que a ideia é

mesmo ampliar o corpo docente; é obter mais vagas do que as que o governo disponibiliza. Esta afirmação é pertinente porque não existe projeto pedagógico, que seja do conhecimento desta pesquisadora, em que esteja claro o papel dos professores 20h na formação do perfil do egresso; quantos devem ser estes professores, bem como, em quais áreas atuarão. A contratação neste regime é indiscriminada, sem vínculo algum com a opção pedagógica do curso. Por fim, em alguns cursos a quantidade de profissionais 20h chega a 36% do total do corpo docente, o que leva a indagar sobre a quantidade de professores para dar conta da dimensão prática de uma graduação.

Além da contratação em regime de 20h servir para multiplicar vagas, há também outra justificativa que parece mais verdadeira do que a que está posta no discurso vigente: a carreira docente não está atrativa para alguns profissionais e, de fato, é mais difícil encontrar aqueles que querem ser DE. É o caso de Medicina, Direito, Engenharia, dentre outros cursos. Um profissional destas (e de outras) áreas que está no mercado pode desejar ser professor apenas para atuar no ensino e, ao mesmo, tempo, continuar suas atividades fora da Universidade Pública. Mas a atuação destes profissionais nas IFES corrobora a crítica ao lugar que os governantes têm colocado a Universidade Pública: apenas como centro de ensino tecnicista e formação de mão de obra voltada para as demandas do mercado, ao invés de fortalecê-la como instituição social de múltiplas dimensões (produção de cultura, investigação científica, formação superior de diagnóstico e discussão de questões sociais) cujo funcionamento é amparado na indissociável tríade ensino, pesquisa e extensão?

Apesar de que todos os desafios impostos pela realidade da educação nacional e, particularmente, pela não tão atrativa carreira docente, entende-se que a definição do papel da Universidade é o que, na verdade, fundamenta a escolha pela contratação de professores 20h ou DE. Neste momento de expansão, a intenção do governo é fortalecer a dimensão tecnicista da Universidade Pública e vem encontrando respaldo dentro desta instituição para efetivar suas ações, como é evidenciado por Marinalva Oliveira,

[...] E depois você percebe qual é a lógica que eles entendiam ali. É de uma Universidade sem ensino, pesquisa e extensão. Uma Universidade voltada apenas para o ensino, uma universidade tecnicista. Então muda a lógica da Universidade. Ela deixa de ser a Universidade que defendemos, de construção de conhecimento voltada para a sociedade e passa a construir uma Universidade voltada para o capital, para o mercado e, principalmente, atrelada diretamente aos programas de editais do estado. Uma Universidade que perde a sua autonomia. [...] Quando amplia o número de vagas e não amplia da mesma forma a quantidade de professores e funcionários, você passa a ter turmas mais lotadas, maior quantidade de turmas e passa a ter de

dedicar mais tempo somente ao ensino de graduação. Nesse ínterim você deixa de fazer pesquisa e extensão.

A UFBA, portanto, é uma instituição que já conta com significativa quantidade de professores comprometidos apenas com o ensino. Se por um lado esta estratégia alavanca as vagas para ampliar o número de professores, por outro, reforça a lógica hegemônica do foco no ensino e formação de mão de obra sem ênfase na pesquisa e extensão. Mas não é só esta a consequência observada. Há também o acúmulo de atividades sobre os professores enquadrados como DE, uma vez que além de serem responsáveis pelo ensino (graduação e pós), pesquisa e extensão, precisam ocupar os cargos de gestão dos mais diversos setores da UFBA, sendo membros dos inúmeros conselhos existentes, além de terem de corresponder aos elevados índices de produtividade exigidos para a carreira docente. Por fim, a pergunta a ser feita é qual o modelo de instituição de ensino superior o Reuni, na UFBA, reforça? O tecnicista ou de instituição fundamentada na tríade ensino, pesquisa e extensão?

Os coordenadores de curso foram unânimes em afirmar que ainda precisam de professores para que os cursos atendam as demandas existentes, sobretudo, após o Reuni. Mesmo com este programa, 98% dos entrevistados alegam que ainda não conta com a quantidade de professores necessária e há casos específicos, como os cursos da área de saúde, que a situação é ainda mais alarmante porque, em função das suas especificidades, precisam de uma quantidade de professores (15, 20) que certamente o Reuni não contemplará. Todos os coordenadores reconhecem que o Reuni renovou parcialmente o quadro docente efetivo da UFBA e que este é um aspecto positivo do programa porque atende a uma reivindicação antiga da categoria. Por outro lado, reconhecem que há excessiva carga de trabalho sobre os professores, que muitos cursos ainda não estão totalmente implantados e que, em breve, a falta destes profissionais aprofundará o já comprometido desenvolvimento das atividades pedagógicas de ensino, pesquisa e extensão.

Diante deste cenário, vale retomar o tema contratação de professores 20h e 40h. A quantidade de vagas para professor com dedicação exclusiva pode ser insuficiente, mas contratar profissionais com carga horária de 20h, multiplicando as vagas, não resolve o problema da falta de professores porque só atuam no ensino. Aumenta, portanto, a precarização do ensino superior e aprofunda as já precárias condições de trabalho do professor universitário, reconhecidas pelos coordenadores. Somado a isso, três indicadores de gestão<sup>128</sup>

---

<sup>128</sup> Os indicadores de gestão das IFES foram definidos pela Decisão número 408/2002, do Tribunal de Contas da União e são instrumentos de avaliação que permitem identificar o desempenho institucional. A taxa de sucesso

da UFBA corroboram para constatar efeitos limitadores da expansão Reuni. Conforme Relatórios de Gestão da UFBA até o ano de 2010, por exemplo, não ocorreram mudanças significativas na taxa de sucesso da graduação<sup>129</sup> (0,8% em 2008 e 0,7%); nem no custo/aluno (redução de apenas 13% em 2010 em relação a 2008. Mas o custo de 2010 é igual ao de 2007), tampouco, na relação professor/aluno (em 2008, 11.38 e em 2010, 12.96).

Este último índice está, em 2010, muito distante daquele esperado pelo governo Lula da Silva/PT: 18 alunos/professor. Neste caso, ter uma relação professor/aluno na ordem de 12/1 é mais interessante em termos de qualidade de ensino do que a esperada pelo governo Lula da Silva/PT. É a constatação de um fator positivo, que contraria a lógica expansionista do Reuni. Contudo, 67% dos coordenadores de curso afirmam que as turmas estão mais cheias após o Reuni, particularmente nas disciplinas iniciais. Com isso o volume de trabalho para muitos professores aumentou consideravelmente.

Em algumas unidades, onde o número de professores é ainda pequeno em relação à expansão (como os de saúde), há também maior concentração de encargos didáticos na graduação para um professor. Consultando o Sistema Acadêmico da UFBA, é possível encontrar várias turmas com 60, 70 alunos. Disciplinas a exemplo de Matemática e Introdução à Filosofia, que estão em currículos da maioria dos cursos da UFBA, têm turmas sempre grandes. Este mesmo fenômeno é percebido nas turmas iniciais dos mais diversos cursos. É onde, até por conta do elevado índice de retenção, os alunos estão aglomerados. É bom lembrar que o módulo regular de disciplina da UFBA, sem o Reuni, é de 45 alunos/turma. Em muitos cursos, até nos que não expandiram vagas, é fácil encontrar turmas com mais de 50 alunos.<sup>130</sup>

Apesar de as turmas iniciais serem cheias, sempre funcionando com a capacidade operacional acima do limite de 45 alunos, há, por outro lado, o elevado índice de evasão da UFBA, que fica em torno de 45% e o também alto índice de retenção, particularmente nas

---

na graduação é a relação entre alunos concluintes e ingressantes. O custo por aluno é calculado considerando as despesas correntes totais divididas pelo número total de alunos equivalentes. A relação professor/aluno é obtida através do número de alunos tempo integral dividido pelo número de docentes de tempo integral (em atividade na docência), acrescido do número de professores temporários (substitutos e visitantes), subtraído dos professores que estão afastados da IFES. Todos os números citados da UFBA não levam em conta a unidade Hospital Universitário.

<sup>129</sup> A taxa de sucesso na graduação registrada neste estudo diz respeito ao indicador exigido pelo Tribunal de Contas da União e que está nos Relatórios Anuais de Gestão/UFBA. A taxa de sucesso evidencia a quantidade de alunos formados dentro do tempo estimado de conclusão, em nível de graduação e é obtido pelo cálculo da divisão entre a quantidade de alunos concluintes e ingressantes.

<sup>130</sup> No curso de Administração, por exemplo, conforme o Sistema Acadêmico da UFBA, as turmas de Matemática têm sempre 60 alunos matriculados. O mesmo acontece com disciplinas como Estudos Organizacionais I, Administração Contábil, dentre outras. Este curso não expandiu vagas em função do Reuni.

disciplinas do campo das ciências exatas. Com isso, turmas de semestres mais avançados, ao contrário, estão funcionando com uma média de 25 alunos. Sergio Farias constata este fato e expõe que a UFBA perde, ano a ano, praticamente um quarto das suas vagas desta forma: com turmas avançadas vazias e chama a atenção para o fato de que falta aprimorar a gestão acadêmica neste sentido. Maximizando as turmas mais avançadas, há sobras de professores para atuar nas disciplinas básicas, na pesquisa e na extensão.

Tenho uma coisa importante para falar. [...] Se você fizer uma análise da oferta e da ocupação de vagas você vai ver que existem inúmeras turmas com 12 alunos, com 7 alunos, com 14 alunos, com 22 alunos, quando poderiam ter 50! [...] Porque cerca de vinte e sete por cento das vagas elas são desperdiçadas a cada semestre. Você sabe o que é 27, é um quarto do que a gente oferece. [...] Aí você pode dizer assim: mas tem matérias que a gente oferece trinta vagas, a gente sabe que é matéria do último ano, que só tem vinte e dois, que sobra oito, então tem algumas vagas que fatalmente vão sobrar. Mas tem muitas que são fruto de uma má administração.

Dos coordenadores de curso que falaram sobre as turmas serem cheias, muitos citam o fato de serem novatos na UFBA e já terem de assumir cargos de gestão, como no Colegiado. Isso atesta o aumento da carga de trabalho dos professores. Os que são DE atuam no ensino de graduação, muitos no período noturno,<sup>131</sup> na pesquisa, na extensão, exercem função gratificada e participam de diversos órgãos deliberativos (Colegiado, Departamento, Congregação, Conselho Acadêmico de Ensino, dentre outros). Analisando a fala dos coordenadores e apenas os três indicadores de gestão, é possível afirmar que, em termos de gestão, a UFBA está no mesmo lugar até o ano de 2010. O Reuni não serviu para modificar este aspecto. A relação professor/aluno também indica que apesar da ampliação de vagas, a permanência do aluno na UFBA continua comprometida, a evasão continua elevada, o volume de trabalho dos professores vem aumentando e o tamanho do corpo docente continua defasado em relação às demandas existentes.

Além disso, ressalte-se, mais uma vez, a observação do descompasso existente entre a ampliação das vagas e as condições efetivas para tanto, uma vez que a constituição do aparato docente e administrativo para dar conta das demandas surgidas ocorre, de maneira insuficiente, após a ampliação de vagas e não simultaneamente (ou antes, como deveria ter sido). Além disso, a quantidade de substitutos é ilustrativa do quanto a ampliação de professores, mesmo com o Reuni, deixa a desejar. Até 2010, tendo aumentando 317

---

<sup>131</sup> Vários coordenadores de cursos noturnos falam sobre o fato de os professores mais antigos não assumirem encargos nas turmas da noite. Basicamente as aulas da noite são ministradas por professores contratados a partir do Reuni. Já os professores do noturno ministram aulas nos cursos diurnos. Mas há exceções, cursos como o de Direito, em que os professores do diurno assumiram encargos pela noite sem maiores problemas.



professores ainda há necessidade de 523 substitutos. Isso implica em poder dizer que mesmo se todos os efetivos previstos pelo Reuni fossem contratados (580) a UFBA ainda teria de contar com 260 substitutos, ou seja, apesar da contratação de novos professores e servidores via Reuni, esta não foi na quantidade suficiente para resgatar o déficit de pessoal acumulado após anos de abandono do funcionalismo público.

Em relação aos técnicos, conforme sinalizado antes, fica evidenciado que a UFBA tem deficiência no seu quadro de servidores, tanto do ponto de vista qualitativo, quanto quantitativo, uma vez que quando da análise da execução orçamentária ficou claro que a mesma deixou a desejar também por falta de qualificação na execução das licitações, contratação e acompanhamento efetivo dos gastos, bem como, realização e acompanhamento das obras contratadas. É muito difícil colocar em prática uma expansão como foi a promovida pelo Reuni sem que haja um corpo administrativo preparado para executar as inúmeras ações requeridas. Mais uma vez fica latente a falta de planejamento na UFBA para implementar o Reuni o que certamente leva ao pouco aproveitamento e adequada aplicação dos recursos orçamentários recebidos tanto para custeio (contratação de pessoal), quanto de investimento. Por fim, sem as condições mínimas de execução do Reuni, a implicação negativa disso no âmbito pedagógico é consequência natural.

A falta de servidores da área técnica foi identificada também na fala dos coordenadores. 6% disseram não ter conhecimento se houve ou não contratação de novos técnicos a partir do Reuni, sabem apenas que para o cursos que coordenam não ocorreram tais contratações. 11% respondem que os técnicos contratados são alocados na unidade administrativa e não nos cursos. 83% afirmam que não aconteceram as contratações e citam que há necessidade urgente de profissionais qualificados para atuar em áreas específicas como de tecnologia e saúde. Acrescentam que a falta de pessoal qualificado dificulta o uso dos laboratórios, impõe mais trabalho ao professor que tem de cuidar das aulas práticas sozinho, que não há funcionários em quantidade suficiente para o turno da noite e que os poucos contratados foram alocados em secretarias coletivas para suprir pelo menos a necessidade básica da gestão. As secretarias coletivas atendem os departamentos e colegiados e funcionam, de maneira preponderante, durante o dia. As falas de Sergio Farias e Fernando Rocha elucidam a situação do corpo de profissionais da UFBA, mesmo com o Reuni:

[...] Servidores nós estamos com um bom quadro. O ideal seria ter mais servidores pra dar conta dos trabalhos mais técnicos, orientação acadêmica, de coordenação de estágio, porque não dá para colocar os professores para isso, por causa da sobrecarga de trabalho e tudo mais. Mas a parte de

divulgação então... se tivesse mais servidores para isso nosso trabalho seria mais aperfeiçoado.[...] (SERGIO FARIAS)

[...] Sobre as dificuldades advindas do Reuni? Todas. Falta professor, funcionários, equipamentos, informática, falta tudo! Quer dizer: nós vivemos uma expectativa um pouco frustrada, entre o que prometeram e o que realmente concederam. (FERNANDO ROCHA)

Quanto à estrutura física para comportar a ampliação das vagas, ratifica-se o registro já feito no capítulo cinco: não foi possível obter as informações sobre o que é expandido na UFBA no período de 2008-2010. O único documento obtido é uma relação de obras e reformas onde são citadas as edificações/reformas iniciadas em 2008, bem como, a unidade administrativa a qual pertencem. Neste documento são identificadas obras no Instituto de Letras, Pavilhão de aulas da Federação, Escola de Música, Instituto de Geociências, Biblioteca de Química/Física/Geociências/Matemática, Faculdade de Ciências Contábeis, Hospital de Medicina Veterinária e Centro de Idiomas.

Em visita aos *campi* da UFBA em Salvador é facilmente constatado que parte destas obras realmente estão em andamento após quatro anos. O curioso é que duas obras citadas não foram encontradas: o Centro de Idiomas da UFBA e a Biblioteca Setorial de Administração/Economia/Ciências Contábeis/Direito. Quanto ao Centro de Idiomas, o prédio destinado a ele é, na verdade, o denominado Pavilhão de Aulas da Federação (PAF IV), localizado em Ondina, conforme a afirmação de Sergio Farias abaixo descrita. Neste prédio funciona a estrutura administrativa dos BIs e há alguns espaços dedicados ao ensino e outros cedidos para o curso de Zootecnia, criado no Reuni e que não coube no espaço da Faculdade de Agronomia porque o prédio novo desta unidade está em construção.

O centro de idiomas... o prédio foi construído que é esse onde nós estamos. E que provisoriamente não está funcionando como centro de idiomas porque o nosso (do HIAC) está em construção. [...] A Pró-Reitoria de Pesquisa, Ciência e Inovação, ela com o Instituto de Letras conseguiu da administração central uma verba para contratação de monitores para um curso de língua estrangeira intensivo para alunos nossos participarem do projeto ciência sem fronteira.

O Setor Reuni/UFBA, localizado na Reitoria e que emitiu o documento onde as obras citadas estão listadas, não soube explicar a discrepância entre o que está registrado no sistema e o que está realizado. Considerando a norma vigente, o mais provável é que a obra tenha sido realizada, mas onde consta inicialmente um centro de idiomas, foi transformado em instalações administrativas ou pavilhão de aulas de uso coletivo. O relato sobre o Centro de idiomas é apenas para ilustrar a dificuldade em encontrar as informações sobre a expansão

física que ocorre na UFBA nos últimos anos. A informação mais confiável sobre o tema é a que está na publicação denominada *UFBA em Números*. Nesta, há registro apenas da expansão em metros quadrados, no período de 2008 a 2010 e consta que a variação foi na ordem de 17%.<sup>132</sup>

Cotejando a variação ocorrida em termos de área construída com a observação *in loco* feita nas mais variadas unidades administrativas da UFBA, é possível afirmar que o Reuni intenta proporcionar uma verdadeira expansão física, mas, ela ainda não ocorre na intensidade prevista. A maioria absoluta das obras listadas no documento está em construção desde 2008 e, em Salvador, é constatado (em 2012) que encerradas<sup>133</sup> têm apenas os pavilhões coletivos de aulas (PAF IV, PAF V e outro, onde funcionava o serviço médico), duas bibliotecas setoriais, uma parte do prédio de Geociências, o Prédio da Faculdade de Farmácia e o da Faculdade de Nutrição. A Biblioteca Setorial dos cursos de Química/Física/Geociências e Matemática e o prédio da Faculdade de Nutrição, apesar de prontos, não estão em funcionamento por falta dos móveis, equipamentos e livros. Em muitos casos é constatado visivelmente que o funcionamento dos prédios (gestão administrativa, aulas, pesquisa e extensão) ocorre num ambiente de construção civil. Há casos de cursos que estão desalojados enquanto as obras de reforma/ampliação/construção ocorrem e se ajeitam como podem, não raramente, de maneira precária. A fala de José Mesquita ajuda a compreender a situação das obras na UFBA:

Num intervalo tão pequeno, de 2007 para 2010, as dificuldades iam aparecer. [...] Eu procurava trabalhar em parceria com as empresas. São pequenas, são todas pequenas, vai sair uma e entrar outra do mesmo porte. Os problemas não serão resolvidos. As empresas pequenas têm poucas condições de cumprir com o acordado, até porque atuam em várias obras ao mesmo tempo. Isso provoca atrasos. [...] Mas lhe garanto que isso ocorre no Brasil inteiro. [...] E tem o lado jurídico, de ter de fazer tudo de acordo com a norma. O Ministério Público não olha muitas vezes o prejuízo para a UFBA. Ele avalia o lado frio da lei. Nem sempre era possível negociar, dar continuidade.

Outra observação feita quando da visita aos prédios das unidades administrativas é a falta de itens obrigatórios e essenciais que caracterizam a acessibilidade. Em vários prédios, antigos e novos, não há elevador, nem rampa de acesso. Em alguns casos, os prédios estão construídos ou reformados sem as instalações elétricas necessárias para fazer funcionar o

---

<sup>132</sup> Os registros indicam que em 2008 a área construída era de 262.631,46 m<sup>2</sup>. Em 2009 o número passou para 292.986,02m<sup>2</sup>, alcançando, em 2010, a quantidade de 307.884,94m<sup>2</sup>.

<sup>133</sup> Na entrevista com o professor José Gomes de Mesquita, ex-reitor da UFBA, fica evidenciado que também foram construídas residências universitárias, mas elas não constam do documento recebido do Setor Reuni/UFBA.

elevador que lá está e que se encontra fora de uso. Por outro lado, as novas salas de aula são maiores, mais ventiladas, modernas e equipadas. Mas nem todas têm o mesmo padrão. Em algumas, por exemplo, há ventiladores, em outras, ar-condicionado. Em alguns pavilhões de aulas construídos há projetores multimídia nas salas. Em outros, não. Os pavilhões de aulas antigos não estão, ainda, adaptados às novas construções. Ainda que continuem como antes, atendem grande quantidade de alunos da mesma forma que nos novos prédios. Há também falta de estacionamento em alguns locais e muitos veículos ficam em espaços ainda vazios, sem calçamento, próximos aos prédios construídos (PAF IV, por exemplo).

Em termos positivos, além dos pavilhões de aulas, no campus Ondina existe o novo Restaurante Universitário e um bom espaço de convivência para as pessoas, com obras de jardinagem. Ambas são construções ocorridas após o Reuni, mas não se consegue identificar quais são exclusivamente desta fonte. Há também nova iluminação pelas ruas do *campus* Ondina e calçamento de vários acessos para pedestres. Em pelo menos duas unidades administrativas (Instituto de Matemática e Instituto de Letras) é possível ver novas salas de estudos destinadas aos professores, ainda que nem todas sejam individuais, tenham tamanho razoável (são muito pequenas) e estejam devidamente equipadas. É positivo também perceber obras em andamento, seja de reforma ou construção. Porém, há várias obras paradas, a exemplo da Faculdade de Dança e de Agronomia.

Como já dito, a expansão da Universidade Pública em si não é o objeto da crítica ao Reuni, mas constatar o descompasso entre todas as obras e a expansão das vagas, bem como, inadequações existentes é o aspecto negativo do Reuni porque geram problemas cujos efeitos incidem diretamente na qualidade do ensino. Como exemplo disso pode ser citado o uso das novas salas de aula, ainda não extensivo a todos os professores. As melhores condições de trabalho ainda não são atribuídas a todos, o que gera disputa pelas salas localizadas nos prédios novos porque os professores, com razão, preferem ministrar aulas em ambientes onde encontram as melhores condições e os alunos também reclamam por estudar em prédios antigos, com vários problemas. Vê-se, portanto, em termos de espaço físico, o ensino de graduação, assim como, o funcionamento da infraestrutura que o ampara, acontece sem que as condições estruturais sejam as ideais.

As condições da infraestrutura física da UFBA é um aspecto também percebido nas falas dos coordenadores de cursos. Sobre o fato de o Reuni ter proporcionado o aumento da infraestrutura física, 93% dos entrevistados responderam que o programa mais reforma as estruturas existentes do que constrói novos espaços e as salas de aulas construídas são para

uso coletivo, além de serem em quantidade insuficiente. Estes coordenadores comentam que várias unidades administrativas da UFBA têm salas de aulas próprias e não usam as coletivas, a exemplo da Escola de Administração. Isso viabiliza a acomodação das turmas expandidas a partir do Reuni.

Percebe-se, através das falas dos coordenadores de curso, que há preferência pelas salas de aula das próprias unidades administrativas, deixando as coletivas apenas para as disciplinas comuns a vários cursos ou para aqueles que só têm estas salas para usar. Isso ocorre por conta da distância entre as várias unidades administrativas da UFBA, espalhadas por diversos pontos da cidade de Salvador. Outro comentário feito pelos coordenadores de curso é que as salas, apesar de reformadas, não tiveram o tamanho das suas medidas aumentado. Com a expansão da quantidade de alunos nas turmas, terminam sendo pequenas porque foram construídas em outro momento da UFBA, quando havia menor quantidade de alunos. 7% dos coordenadores disseram não saber responder sobre a construção de salas de aulas a partir do Reuni.

Sergio Farias, diretor do HIAC, faz uma avaliação otimista do Reuni, em todos os sentidos e acha que os BIs funcionam atualmente em melhores estruturas do que antes, mesmo que não tenham espaço próprio (ocupam o PAF IV provisoriamente). Entretanto, avalia a quantidade de salas como ainda limitada, tendo em vista a expansão dos BIs que está por vir. O seu posicionamento converge com o da maioria dos coordenadores de curso, ou seja, as salas de aula existentes na UFBA, apesar da ampliação, ainda são insuficientes frente à expansão das vagas e para abrigar o aumento natural de alunos advindo<sup>134</sup> daí.

[...] a perspectiva é ampliar o número de alunos, porque o aluno não conclui o curso em três anos. Chegarão 1300 e sairão 400, imagine a retenção de 900! Nesse próximo ano, então vai ter 900 alunos a mais. Então tem necessidade concreta de mais salas de aula. [...] Agora depois de todos os prédios prontos, de todas as reformas, se vier verba complementares [...] a UFBA terá uma estrutura adequada para essa quantidade de alunos.

---

<sup>134</sup> A entrada semestral de alunos na UFBA já é maior em virtude da ampliação. Ocorre que o nível de retenção, particularmente nas disciplinas básicas, é grande e a quantidade de formandos é pequena em relação à entrada. Com isso, entram mais alunos do que saem. Assim, a quantidade de salas precisa abarcar toda a população de alunos da UFBA por até o dobro do tempo de duração de um curso porque o Regulamento do ensino de Graduação prevê isso. Há sempre, para o aluno, o dobro de tempo normal para concluir o curso. Nos BIs, que têm duração de 3 anos, um aluno pode ficar até seis anos ocupando uma vaga. O que se discute não é o direito do aluno, em ter o dobro do tempo para realizar um curso, mas sim, a falta de gestão da UFBA, que tem alta evasão, alta retenção nos cursos, índice médio de diplomados e não tem política estabelecida para enfrentar esta realidade. Fica, portanto, com grande quantidade de alunos retidos, sem lidar com a questão de maneira adequada.

Ao responderem a pergunta sobre as demais edificações provenientes do Reuni os coordenadores tecem novamente alguns comentários. Um deles é sobre terem conhecimento de que nem todas as obras são feitas com recursos Reuni, mas de outras fontes e muitos enfatizam que algumas instalações físicas da UFBA (laboratórios) têm o uso viabilizado através dos projetos de pesquisa dos professores. Há relato dando conta de prédios novos prontos, mas já defasados porque a quantidade de laboratórios existentes, por exemplo, é menor do que a demandada. Citam as obras concluídas com problemas na rede elétrica; elevadores instalados e que não funcionam por falta de condições previamente criadas; falta de gestão dos contratos com os empreiteiros e suspensão das obras por tempo indeterminado.

Ainda citam a não inclusão, nos projetos de construção ou reforma, de espaços para atender adequadamente a comunidade (cursos da área de saúde, por exemplo). A falta de salas de estudo para professores e de espaço destinado aos Colegiados também foi ressaltada. Os coordenadores reconhecem o avanço obtido com a ampliação do espaço físico da UFBA, mas acham que a forma como têm sido realizada deixa muito a desejar porque falta planejamento, não atende as demandas da expansão e tem como consequência a falta de condições apropriadas para que o ensino ocorra. Ainda em termos de edificações, 90% dos coordenadores disseram desconhecer a construção de auditórios e salas de videoconferência e no relatório de obras da UFBA estes espaços não figuram. Portanto, não devem mesmo ter sido contemplados quando da feitura dos projetos de infraestrutura física.

Sobre a ampliação das estruturas físicas da UFBA, duas constatações são feitas. Uma delas é proveniente da fala dos coordenadores, que acompanham o funcionamento dos cursos de maneira próxima, enfrentando a rotina diária de funcionamento do ensino, lidando com todas as limitações advindas da expansão Reuni. Já a outra é advinda da fala dos professores que atuam na gestão (a exemplo dos diretores das unidades administrativas). Os coordenadores falam sobre a existência de inúmeras limitações que incidem sobre o funcionamento, a qualidade do ensino e acenam para o fato de que as ações do Reuni devam ser melhores planejadas para evitar os ônus que podem levar anos para serem revertidos; além de imputar aos que vivenciam a realidade em sala de aula (alunos e professores), dificuldades de toda ordem. Já os gestores, ainda que reconheçam as dificuldades apontadas pelos coordenadores de curso, pensam serem estas inerentes ao processo de expansão Reuni, tendo que ser mais exaltados os pontos positivos do que os negativos, a exemplo do que é afirmado por Ricardo Miranda Filho,

[...] não foi criada uma estrutura física e humana que acolhesse o aumento e a ampliação das vagas. Ampliou as vagas, certo. E ao mesmo tempo em que

se começou o processo de ampliação da estrutura física com contratação de pessoal e concurso. É óbvio que isso vai dar uma bagunça. É evidente que você vai ter sala de aula sem ar-condicionado, prédio inacabado, obra interrompida, professor que falta, servidor técnico administrativo que não existe, aluno insatisfeito, uma confusão, um caos. Agora a pergunta é: esse caos é o caos da destruição ou o caos que você tem esperança sobre ele? A leitura que faço é o caos que se tem esperança sobre ele. [...] Então, a Universidade está fazendo sacrifícios para expandir, para colocar no interior dela, para a população que nunca teve acesso a ela. Para discutir novos projetos de cursos, para arejar a própria Universidade, para ampliar em todos os sentidos. Vale a pena? Pode ser que a história mostre que não. Mas eu e muita gente acha que vale. [ ] Poderia ser feito de maneira melhor? Poderia! Mas não foi feito. Paciência, não foi feito. [...] No Brasil não temos política de Estado, temos uma política de governo. Ou você aproveita aquele governo de plantão fazendo isso, ou você não sabe qual vai ser o próximo.

Outro aspecto da dimensão operacional destacado pelos coordenadores é a falta de móveis, equipamentos e instrumentos utilizados nas aulas. 49% destacaram o recebimento de mobília e computadores, mas acha que a quantidade é insuficiente. Apenas 11% disseram que houve aquisição desse tipo de material e em número suficiente para atender as demandas. 40% disseram que o curso nada recebeu até então. Nos comentários feitos sobre este tipo de material, alguns coordenadores ressaltam as dificuldades para ministrar aulas porque os laboratórios não estão prontos e nem equipados. Na maioria dos casos, os prédios não estão prontos e a falta de móveis e equipamentos é compreendida porque pode ser que sejam entregues mais tarde. Mas há cursos novos em implantação, como Gastronomia, que exigem o uso de utensílios específicos ainda inexistentes. Como já dito, há prédios terminados, mas ainda sem nenhuma mobília e, portanto, sem poderem ser usados. Particularmente os cursos que têm elevada carga horária prática sentem mais dificuldades porque faltam os instrumentos necessários para as aulas (é o caso de cursos de saúde e gastronomia).

Outros comentários feitos pelos coordenadores quanto aos móveis, computadores e instrumentos para as aulas práticas versam sobre a decepção dos alunos (particularmente dos cursos de saúde, gastronomia e tecnologia) ao conhecerem a ainda precária estrutura de funcionamento dos cursos. Muitos se sentem desmotivados e chegam a desistir do curso porque acham que estas condições inadequadas de funcionamento incidem sobre a qualidade da sua formação. Há ainda a lembrança de que as dificuldades pontuadas são encontradas em cursos que estão nos semestres iniciais. A tendência, portanto, é que as limitações sejam aprofundadas.

Durante a entrevista, alguns coordenadores mostram os móveis que usam no dia a dia e são antigos, estão desgastados pela ação do tempo e a quantidade existente é insuficiente tanto para as atividades de gestão, quanto de ensino. Apesar das dificuldades relatadas, 70% dos

coordenadores acham que a qualidade das aulas está sendo mantida por conta de que os professores procuram driblar as limitações diárias com esforço próprio, de modo a desenvolver as aulas com qualidade mesmo não tendo as condições estruturais adequadas. É citado o exemplo de professores que têm projetores multimídia e levam para a UFBA, para usar nas aulas. Outro caso citado ilustra o ápice da falta espaço físico na UFBA, quando coordenadores de curso que, não tendo salas de aula na UFBA, precisam ocupar espaços de escolas públicas ou professores ministram aulas no pátio da sua unidade administrativa.

Quanto à aquisição de livros, na análise dos gastos com investimentos e custeio da UFBA observa-se que no Orçamento da União dos anos de 2009 e 2010, as verbas provenientes do Reuni não foram necessariamente destinadas à aquisição de material bibliográfico. Este tipo de gasto está claramente definido, desde 2007, por exemplo, em outro programa, o Brasil Universitário, ou seja, esta é a primeira fonte de recursos para a aquisição do referido material, que ocorre de maneira rotineira e cujo vulto orçamentário não mudou a partir do Reuni. Esta observação é confirmada pelos coordenadores quando 82% disseram que o curso que coordena não recebe novos livros em função do Reuni, mas sim pelas vias normais de aquisição da UFBA, como sempre ocorre. 18% dos coordenadores afirmaram não saber como funciona a aquisição deste tipo de material.

Os coordenadores de curso comentam que o acervo bibliográfico dos cursos é desatualizado e que é necessário investir mais na aquisição de novos exemplares de livros, bem como, ampliar a quantidade de cada título indicado pelos professores. Falam sobre cursos de uma mesma área disputar exemplares de livros porque a aquisição de novas bibliografias levou em conta a quantidade de alunos de apenas uma graduação, mas que, na prática, por serem bibliografias básicas, servem a vários cursos ao mesmo tempo e a quantidade existente não contempla a grande quantidade de alunos dos semestres iniciais (é o caso dos cursos da área de saúde e das disciplinas básicas de vários cursos, como Matemática). O curioso é que 62% dos coordenadores comentam sobre o fato de que os professores comprem os livros para uso próprio e providenciam cópias de capítulos para os alunos. Deste modo, conseguem driblar as limitações existentes no acervo bibliográfico.

Todos os elementos da dimensão operacional, aqui analisados (orçamento, expansão de vagas, pessoal e estrutura física) são fatores intrínsecos à democratização do acesso ao ensino superior e, conseqüentemente, à Universidade Pública. O modo como se constituem na realidade é o que determina a qualidade do ensino, a inclusão das camadas mais pobres, a permanência dos alunos nas IFES e a redução das desigualdades sociais. Assim como é



reconhecido por Barros e Brunacci (2010), educar em contexto adverso impõe desafios ao invés de promover o ensino de qualidade. A reforma educacional implementada no país tem sido efetiva no sentido de ampliar vagas. Por outro lado, esta expansão ocorre de maneira concomitante com a deterioração da qualidade do ensino, pelo menos no caso da UFBA. Deste modo, como é compreendido neste estudo, democratizar o acesso à educação não é simplesmente ampliar o número de vagas e construir edificações.

Leher (2010) reconhece que os recursos orçamentários para o Reuni são insuficientes para realizar a expansão da Universidade Pública assegurando a qualidade do ensino. Observa que a estimativa de recursos necessários para a ampliação de vagas no país é feita com base em investimentos anteriores, que estavam defasados e já deixam a Universidade Pública numa situação precária. Acrescenta que o Reuni se efetiva via acordo de metas assinado pelas IFES e há indicadores a serem cumpridos. Então, os novos investimentos são, na maioria, destinados à expansão atual e não para recuperar estruturas antigas, já completamente desgastadas pelo uso e pela ação do tempo. Desgaste este, resultado de anos em que a Universidade Pública fica relegada à precariedade. As IFES vivem, portanto, duas realidades: enquanto novas edificações são erguidas; outras permanecem da forma como estavam, totalmente deterioradas.

Nos seus estudos, Leher (2010) aborda também a fragilidade da base orçamentária dos recursos do Reuni, que se comparados com os investimentos já feitos pelo governo Lula da Silva/PT, não traduz aumento considerável, a ponto de o modelo de financiamento das IFES ser reestruturado, como foi anunciado. Aponta também, o descompasso existente entre as promessas governamentais e a sua efetivação. Há um grande espaço temporal que proporciona às IFES o funcionamento da forma como é possível, com poucos professores e estrutura física mínima. O prognóstico não é dos melhores: sem dar conta da expansão das condições adequadas para que o ensino superior seja efetivado e com a ampliação das vagas a pleno vapor, o resultado não pode ser outro a não ser a existência de um grande número de alunos na Universidade Pública sem que a base material, a quantidade de pessoal e a estrutura de funcionamento sejam suficientes para atender todas as necessidades. Esta é a realidade encontrada na UFBA.

Com a reforma educacional mais recente, a exigência de produtividade do corpo de professores vem tornando-se cada vez maior. O resultado da avaliação dos cursos, tanto de graduação, quanto de pós; passa necessariamente pela produção docente. O fluxo de tarefas também vem aumentando a cada dia, assim como, a relação professor/aluno na Universidade

Pública. Leher e Lopes (2008) destacam o quanto as IFES estão povoadas por profissionais terceirizados, contratados para prestarem serviços temporariamente. De fato, há grande número de terceirizados na Universidade Pública, mesmo após a expansão Reuni. Somado a isso, Leher e Lopes (2008) afirmam que a contratação de professores 20 horas só faz aumentar o contingente de profissionais que está na Universidade Pública com dedicação apenas ao ensino, o que aproxima cada vez mais esta instituição do modelo de IES do setor privado. Contudo, observam os autores, apesar de todo o movimento contrário à valorização dos professores, uma grande parte deles segue engajada na resistência em defesa da Universidade pública, fundada na tríade ensino, pesquisa e extensão e que tenta assegurar a formação superior seguindo o antigo padrão universitário de qualidade.

A realidade dos fatos revela que o *modus operandi* da dimensão operacional do Reuni que está sendo efetivada na UFBA apresenta poucos elementos que promovem, de fato, a democratização do acesso ao ensino superior. Na análise realizada há a clara indicação de que a expansão de vagas para o ensino superior realmente se efetiva dentro da elevada ambição por aumento de vagas no governo Lula da Silva/PT. Neste quesito, a UFBA cumpre a sua parte na adesão ao Reuni, mas o que advém desta expansão não assegura as condições adequadas de ensino, a manutenção dos alunos na UFBA e a redução das desigualdades sociais.

Os recursos orçamentários são insuficientes; há muitas vagas em aberto, o índice de evasão continua elevado; as estruturas físicas, na sua maioria, não estão construídas, há muitas obras paradas sem previsão de serem retomadas; a quantidade de professores, ainda que significativamente ampliada, continua distante daquela considerada suficiente; há falta de servidores, particularmente, qualificados; há reconhecida falta de móveis, equipamentos, além de material bibliográfico. Por fim, a gestão organizacional que rege todo o movimento expansionista é precária, sendo o caos estrutural o contexto no qual se dá crescimento de vagas, ampliação de edificações e de corpo docente.

O descompasso existente entre a ampliação de vagas, os recursos orçamentários e a criação das condições básicas necessárias ao ensino de qualidade é a evidência maior de quanto o Reuni, na UFBA, se aproxima da realidade descrita nos estudos de Leher e Lopes (2008), Barros e Brunacci (2010), Leher (2010): expansionista, desvinculada da qualidade e com chances reduzidas de promover a inclusão social com redução das desigualdades.

Portanto, os recursos aportados pelo Reuni de fato promove a ampliação de vagas, mas são insuficientes para atender as demandas advindas da expansão. Como elucidam alguns

coordenadores de curso, considera-se que a luta política pela qualidade da educação e para manter o padrão de ensino da Universidade Pública termina nas mãos dos professores, uma vez que em meio a todas as limitações e limitações apontadas por esta pesquisa, não raro são os que admitem as precárias condições de trabalho e o quanto este fator é decisivo para a prática docente, reconhecem os poucos avanços obtidos, mas seguem engajados na luta pela educação de qualidade e pela defesa da Universidade Pública<sup>135</sup>.

### 6.3 A DIMENSÃO CURRICULAR-PEDAGÓGICA DO REUNI NA UFBA

Os elementos contidos na análise feita até aqui estão diretamente relacionados com a segunda dimensão do Reuni contemplada neste estudo, a curricular-pedagógica; aqui definida como aquela constituída das ações afirmativas e reestruturação curricular. A análise desta dimensão tem como pressuposto básico a qualidade da educação superior, definida, conforme Sobrinho (2011) como a ampliação do acesso à Universidade Pública associada a efetivos meios de permanência, condições adequadas de oferta do ensino de graduação, implementação de ações políticas para promover a organização curricular, bem como, a reflexão e discussão das práticas pedagógicas adotadas na UFBA.

Quando da publicação das Diretrizes do Reuni (2007), o governo Lula da Silva/PT tenta efetivar o segundo objetivo do programa que é a reestruturação da Universidade Pública. Para tanto, justifica que a expansão precisa estar acompanhada da garantia da qualidade da educação pública, que deve ser alcançada a fim de formar jovens para o mercado de trabalho, mas também *cidadãos com espírito crítico*. A qualidade da educação é entendida pelo governo Lula da Silva/PT, no contexto do Reuni, como a mudança curricular cuja tônica é a

---

<sup>135</sup> Este comportamento por parte dos professores ficou evidente nas entrevistas com os coordenadores de curso, quando afirmaram que, no final das contas, sabe-se que os professores driblam as dificuldades e buscam assegurar o ensino de qualidade. Grande parte dos coordenadores reconhece que a base da Universidade Pública termina absorvendo as condições precárias existentes e continua assegurando o funcionamento do ensino, da pesquisa e da extensão. Por fim, é importante lembrar a força do movimento grevista na UFBA, em 2012. Muitos professores estão na instituição há pouco tempo se inseriram ativamente na greve cuja pauta contemplava reivindicações relativas as adversidades advindas da implementação do Reuni na UFBA. Maiores informações sobre a referida pauta no link: <<https://docs.google.com/file/d/0B9kK4Gngi90rUHhpV9FNWhoOXM/edit?pli=1>>. Acesso em dez. 2012.

flexibilização, interdisciplinaridade, criação de modalidades diferentes de graduação, além da efetivação do vínculo entre educação básica, ensino superior e pós-graduação.

Ao tratar sobre a reestruturação curricular o governo Lula da Silva/PT faz crítica contundente ao modo como os cursos de graduação das IFES estão organizados e às práticas pedagógicas adotadas, consideradas tradicionais. Afirma que estas precisam ser atualizadas com o uso de tecnologias de metodologias inovadoras de ensino. Esta crítica é uma alusão direta à adoção da proposta Universidade Nova com a implantação dos Bacharelados Interdisciplinares, além da criação dos cursos de curta duração e com viés profissionalizante, os tecnológicos. Estes são os mecanismos de inovação pedagógica proposta pelo Reuni, uma vez que são compreendidos como formas diferenciadas de graduação, têm como fundamento a mobilidade do aluno, bem como, a flexibilidade curricular. Os BIs são organizados de forma diferente dos cursos de progressão linear, sendo constituído de dois ciclos: o básico e o complementar. Em resumo, o rearranjo curricular do Reuni tem nos BIs e nos cursos tecnológicos a sua melhor tradução.

A reestruturação curricular, pelo fato de o Reuni ser estabelecido através de contrato de gestão, é condição para o recebimento de recursos orçamentários. O fato é que o aspecto curricular-pedagógico do Reuni termina ficando em segundo plano, tanto pelo governo Lula da Silva/PT, quanto pela Universidade Federal da Bahia. Restringe-se, a reestruturação proposta pelo Reuni, na implantação dos BIs. A não realização da reestruturação curricular e, portanto, o não repensar do aspecto pedagógico da expansão das vagas tem início desde a gênese do Reuni que, conforme explicado por Naomar Almeida Filho, tem como primeiro objetivo expandir o ensino superior com contrapartidas financeiras por parte do governo. As dimensões do Reuni, detalhadas no documento Diretrizes do Reuni, têm como inspiração o projeto Universidade Nova da UFBA, que contém a proposta de implantação dos BIs. Assim, a reestruturação curricular surge como uma espécie de complemento da expansão das vagas.

Na UFBA, o aspecto curricular-pedagógico dos cursos não consta, de maneira detalhada, do Acordo de Metas n° 8, firmado com o Ministério da Educação. Nas considerações gerais do texto a mudança curricular é citada, mas nas cláusulas contratuais a ênfase é apenas na execução orçamentária. O que diz respeito ao currículo e ao aspecto pedagógico figura de maneira ampla, dando margem a diferentes interpretações quanto à obrigatoriedade de realização. Este fato aponta para o fato de que para o próprio governo Lula da Silva/PT reestruturar é acatar os BIs ou ampliar a quantidade de cursos, além de ser uma dimensão cujo controle é menor. Isso é evidenciado por Antônio Silva:

Assim, atrelado à expansão, [a dimensão pedagógica] tem muito da influência do professor Naomar, que foi quem propôs a mudança dos currículos. Mas a Universidade ainda é muito fechada [...]. A Universidade Nova aparece com a expansão. É assim, antes do Reuni os reitores falando da Universidade Nova. Boa parte dos professores criou resistência. Por que ao invés de criar a Universidade Nova, não expande o que já existe? Então vamos criar as duas coisas. Quem quiser expandir, expande. Se quiser os dois, pode implantar as duas coisas: expandir e reestruturar. [...] O Reuni não impôs isso a ninguém. Eu até achei, particularmente, que o Reuni tinha induzido algumas Universidades, alguns cursos à reestruturação, mas não. Viçosa, por exemplo, só ampliou cursos existentes.

Quando questionado sobre a reestruturação curricular advinda do Reuni Ricardo Miranda Filho menciona os BIs explicando que na sua opinião os quatro cursos neste formato criados na UFBA propiciam discussões e reflexões sobre a antiga lógica de funcionamento dos CPL. Explica que na UFBA é impossível adotar os BIs em todas as áreas de conhecimento em virtude de a instituição já ter a sua organização em escolas, cuja oferta de ensino é consagrada tanto pela sociedade quanto pela própria instituição. Como exemplo, cita as Escolas de Medicina, de Administração e de Belas Artes. O Professor Ricardo Miranda Filho acrescenta que ao longo do tempo a interface entre os BIs e os CPL pode gerar modificações curriculares e pedagógicas nestes últimos.

Porque a proposta do BI só faz sentido, por ser uma proposta arrojada, não é? De formação. De formação ampla. Mas para todos os sentidos ele precisa vir junto com revisão de metodologias de ensino, de aprendizagem. Não faz sentido você ter um curso desse e manter todo o resto na lógica conservadora, vamos assim dizer. [...] O simples fato de você ter formandos dos BIs que ingressaram nos cursos de progressão linear já deu uma sacudida dentro da Universidade. [...] Tivemos várias reuniões para regulamentar a passagem dos alunos formados nos BIs para os CPL. É uma boa oportunidade boa para que todos os cursos discutam também, independentemente do BI. E tem curso que já está avançando nisso [...].

Ricardo Miranda Filho acrescenta que os cursos têm independência para repensar os seus currículos e que isso tem sido feito de maneira particularizada, mas afirma que a UFBA não desencadeou este movimento em função do Reuni. Fala, ainda, sobre as dificuldades que vêm enfrentando devido à ampliação das vagas, da contratação de professores e da descontinuidade de obras da estrutura física. Afirma ainda que existem tantas adversidades a serem tratadas que sobra pouco tempo para tratar de questões outras, como as da dimensão pedagógica dos cursos.

Para Naomar Almeida Filho a reestruturação curricular-pedagógica na UFBA diz respeito, sobretudo, aos BIs. Ressalta a dimensão histórica dos resultados esperados, ou seja, os primeiros resultados da formação dos novos alunos só virá no longo prazo depois que os

alunos provenientes dos BIs concluírem os cursos de progressão linear. A avaliação da reforma estrutural (curricular e pedagógica) só poderá ser feita neste tempo. Ele considera que ainda é cedo para fazer qualquer prognóstico.

[...] E quando se muda a estrutura curricular você só vai ter efeitos quando os sujeitos concluem, é um processo. Então neste ano (2012) duzentos e pouco alunos do BI entraram em alguns cursos da Universidade. No ano que vem serão de setecentos a novecentos. No ano seguinte, perto de mil. [...] É por isso que eu acho que introduz um elemento de mudança na discussão, sobre a estrutura da própria universidade.

No depoimento Marinalva Oliveira são os BIs que se constituem em referência quando se pergunta sobre a dimensão curricular e pedagógica dos cursos de graduação. Para ela, a proposta Universidade Nova, apresentada por Naomar Almeida Filho teve forte reação por parte dos professores universitários. Acrescenta ainda que o Reuni não aborda de forma clara a questão da reforma curricular, mas que a proposta da Universidade Nova acaba incorporada nas diretrizes do referido programa através da criação dos BIs, que na sua opinião são cursos de formação aligeirada, de curta duração, com o objetivo de ampliar a colocação de mais mão de obra qualificada no mercado. Marinalva Oliveira afirma:

[...] estive em Santarém, na Universidade Federal do Pará e vi o BI em implantação. Fiquei abismada com a quantidade de absurdos provenientes desta implantação sem prever uma política de saída desse bacharelado e também do seu desenvolvimento. Então, criou-se o caos total. Os alunos estão lá nesses cursos e a Universidade e o Ministério da Educação agora têm de encontrar uma solução para que estes alunos saiam da Universidade. Eles implantaram de maneira aligeirada, de qualquer jeito para pensar depois no que fazer. E se não bastasse este problema, ainda têm de resolver os problemas do Reuni em si, das outras dimensões do programa: obras inacabadas, falta de professores, falta de salas de aula.

Para Sergio Farias a reestruturação curricular não acontece no Reuni. Este programa apenas deflagra este processo que poderá trazer modificações. Neste sentido, de inovação curricular, há a implantação dos BIs nas novas Universidades Federais criadas a partir do Reuni, que já são em torno de 15 e que tendem a ser mais porque as que forem criadas terão este tipo de curso de graduação por orientação do Ministério da Educação. Como já dito anteriormente, na UFBA os BIs deveriam funcionar como o primeiro ciclo de todos os cursos de progressão linear. Deste modo ocorreria a reestruturação curricular e pedagógica, mas esta proposta não avançou na instituição e os cursos de progressão linear optam por manter a antiga forma de organização. Segundo Sergio Farias:

[...] No caso da UFBA nós temos quatro áreas. É a Universidade brasileira que tem a proposta mais abrangente: Ciências, Tecnologia, Saúde e Humanidades e Artes. A proposta básica é que o estudante tenha a chance de

ingressando numa área de conhecimento tenha uma formação multi, inter, transdisciplinar e tenha a chance de conhecer a Universidade antes de optar pela sua profissionalização. [...] Este aluno que é proveniente do bacharelado interdisciplinar, que cursa disciplinas básicas dos BIs, mas também do curso para o qual pretende entrar mais tarde; que já cursou mais de trinta disciplinas, no mínimo, e foi avaliado mais de trinta vezes. Então esse aluno que é egresso do BI entra em um curso profissionalizante com uma mentalidade mais elaborada, com mais vivência e pode aproveitar melhor a sua formação específica. [...] Então a minha avaliação é sim, a minha avaliação, é que a proposta de reestruturação curricular com a inserção do BI na formação profissional [....].

Conforme já abordado neste capítulo, quando perguntados sobre os BIs muitos coordenadores de curso (dos cursos da UFBA em geral) preferem evitar maiores comentários. Fica claro que os BIs, ainda hoje, é tema controverso na UFBA e a maioria dos coordenadores discorda que a melhoria da qualidade do ensino passe pela adoção deste formato de graduação, o que pode ser corroborado com a constatação de que a ampliação dos cursos ocorre com a manutenção do modelo CPL. É nítida a preferência pela manutenção do modelo tradicional de organização dos cursos prevalecente do ensino de graduação. Poucos coordenadores de cursos de progressão linear comentam sobre os BIs ou não se mostraram reticentes à esta proposta.

A respeito da reestruturação curricular, todos os coordenadores de curso respondem não ter conhecimento desta ação advinda do Reuni, tampouco, foram convidados pela administração superior da UFBA para quaisquer discussões sobre o tema. Dentre esses 76% responderam que a última reestruturação curricular ocorrida foi em função das Diretrizes Curriculares<sup>136</sup> ou tiveram como motivação demandas dos próprios cursos, sem qualquer relação com o Reuni. De fato, no ano de 2008 o Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão publica portarias regulamentando o funcionamento dos cursos de progressão linear, tecnológicos e bacharelados interdisciplinares. O conteúdo destas portarias se coaduna com a lógica das Diretrizes Curriculares, cuja tônica é a flexibilização do ensino, a mobilidade, a redução da carga horária dos cursos e a implantação do ensino a distância. Estas diretrizes são nacionais, é importante lembrar, sendo aplicadas tanto pelo setor público, quanto privado e se constitui em um elemento da regulação do mercado de ensino por parte do governo federal.

O que ocorre na UFBA, portanto, em termos de readaptação curricular, é a adequação dos seus cursos à prescrição imposta pelo governo através da Resolução nº 2, do Conselho

---

<sup>136</sup> As Diretrizes Curriculares nacionais são estabelecidas pelo Conselho Nacional de Educação desde o começo dos anos 2000. São normas obrigatórias para a educação nacional que orientam o planejamento curricular dos cursos de graduação.

Nacional de Educação, publicada no ano de 2007. Este documento prevê a instituição da carga horária mínima para as diversas modalidades de cursos. A partir disso, as IES propõem adaptações e não raro são encontrados cursos com a carga horária mínima em funcionamento. Particularmente no setor privado, a lógica adotada é da formação em menos tempo e da maneira mais flexível possível, uma vez que o intento é a massificação da oferta de ensino. Na UFBA este movimento de redução da carga horária dos cursos também ocorre a partir do ano de 2008, o que provoca a necessidade de rever o currículo de acordo com as orientações publicadas<sup>137</sup>.

Ainda sobre a adequação às Diretrizes Curriculares por parte de cursos da UFBA, é observado que promove a padronização da educação superior pública em conformidade com a expansão privada do ensino superior dos anos 1990. Por isso, torna-se necessário, em vários cursos, a adoção da carga horária reduzida. É preciso registrar que o funcionamento do mercado da educação superior em Salvador está completamente tomado por instituições privadas, com cursos de curta duração, com as quais hoje a UFBA concorre diretamente na oferta de vagas.

Caso a UFBA opte por ir de encontro às adaptações curriculares, pode ter de enfrentar o desafio de não preencher suas vagas também porque oferta cursos com duração mais prolongada do que as IES privadas. O setor privado não só atua com carga horária reduzida ao mínimo possível, mas com vários instrumentos “facilitadores” para os alunos, o que no discurso aparece sob o véu da flexibilidade, como aulas a distância, atividades complementares e carga horária de estágio bem reduzida. Outro fator importante a ser observado é que muitas IES do setor privado oferecem cursos em bairros mais distantes do centro tradicional, o que facilita o acesso do estudante. Por fim, as IES privadas usufruem do sistema de financiamento governamental para manter boa parte dos seus alunos.

Outro aspecto a ser analisado na dimensão curricular-pedagógica é o fato da UFBA, ainda que fazendo a adesão ao Reuni no ano de 2007 e introduzindo as mudanças de natureza curricular em virtude das Diretrizes Curriculares Nacionais, não realiza a revisão do seu Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI). Este documento atualizado só é publicado em 2012, tendo vigência de quatro anos e contempla em um capítulo o Projeto Pedagógico Institucional (PPI). O PDI é um documento que prevê o desenvolvimento institucional em todas as dimensões: ensino, pesquisa e extensão. O atraso na revisão do referido documento é uma

---

<sup>137</sup> No caso dos bacharelados, os componentes curriculares passam a ser: disciplinas, atividades complementares, estágio e atividade. Os cursos passam a ter duração entre 3 a 6 anos, em 200 dias letivos.



evidência do quanto o Reuni tem na UFBA abordagem mais instrumental, com foco na expansão, na dimensão operacional e não na sua reestruturação, uma vez que privilegiou, no Reuni, mais a expansão das estruturas físicas e do corpo docente do que a reestruturação curricular-pedagógica dos cursos que oferta. Sem que a instituição tenha pensado, discutido e elaborado o seu projeto pedagógico é difícil admitir algo para além da feitura de um redesenho curricular nos seus cursos, de maneira isolada. Sem o norte político-pedagógico institucional, sem os princípios balizadores dos currículos e das práticas pedagógicas é inimaginável pensar em reestruturação da dimensão curricular-pedagógica dos cursos. Portanto, o que ocorre nesta dimensão, como visto, são adequações às prescrições contidas na reforma da educação superior de Lula da Silva/PT.

Sobre a dimensão curricular-pedagógica fica evidenciado que na UFBA a reestruturação proposta pelo Reuni fica limitada à implantação dos BIs. Mas é importante lembrar que estes cursos não são, propriamente, uma política do governo para a reestruturação pedagógica do ensino superior. Trata-se, na verdade, de uma proposta que antecede o Reuni. Uma proposta para ser implantado, inicialmente, na UFBA e que depois ganha corpo por ter sido abraçado pelo então ministro da educação, Fernando Haddad, como uma das dimensões do Reuni, de modo que o referido programa não ficasse, documentalmente, apenas circunscrito à ampliação das vagas. O Reuni serve, assim, como meio para que a proposta da Universidade Nova seja efetivada não só na UFBA, como em outras IFES.

Desse modo, os BIs são realidade na UFBA, e avaliá-los não é objeto deste estudo, mas foi uma implantação feita de maneira aligeirada, atendendo aos ideais de quem defende o modelo de formação por ciclos; compondo o cenário da expansão de vagas, efetivando as diretrizes do Reuni conforme previsto pelo governo Lula da Silva/PT. Além disso, por se tratar de uma forma específica de oferta de ensino de graduação que, ao mesmo tempo, possui interface com os cursos de progressão linear, vários têm sido os problemas advindos dessa articulação, sendo administrados de maneira contingente, à medida que surgem.

Segundo Sérgio Farias os BIs podem contribuir para o aprimoramento da formação com qualidade. Não é possível discordar de tal formulação sem maiores aprofundamentos sobre o assunto. Porém, não podemos deixar de explicitar que, mesmo sendo os BIs uma estratégia de reestruturação curricular-pedagógica da UFBA, por enquanto os mesmos não estão livres dos problemas<sup>138</sup> observados também nos cursos de progressão linear: vagas em aberto desde as matrículas, índice médio de evasão em torno de 35%, índice de retenção médio de

---

<sup>138</sup> Informações obtidas junto à Diretoria do HIAC.

aproximadamente 30% e diplomados em torno de 16%, conforme documento elaborado pela diretoria dos BIs. O significado desses índices dos BIs, assim como dos cursos de progressão linear, alinhados a outros fatores já expostos nesta análise, provavelmente serão debatidos pela comunidade universitária. Considera-se que estes são desafios advindos do Reuni e que precisam ser enfrentado em curto espaço de tempo, sob pena de amealhar prejuízos históricos na formação dos alunos.

Outro aspecto relativo à dimensão curricular-pedagógica são as ações afirmativas. Não é objetivo deste trabalho o aprofundamento desta temática, mas apenas identificar de que forma têm contribuído para a permanência do aluno na UFBA a partir da expansão Reuni, tendo como ponto de partida a constatação de que o governo expande vagas na rede pública de ensino superior tendo como objetivo incluir alunos provenientes das menores faixas de rendas da população, o que é um aspecto positivo do Reuni. Entretanto, as dificuldades para este público entrar e permanecer na Universidade são demasiadamente reconhecidas.

Na retórica do governo Lula da Silva/PT, as ações afirmativas são elemento constitutivo da democratização do acesso ao ensino superior. Neste sentido, diz-se que têm atuação tanto na forma como o estudante tem acesso à Universidade Pública (modos de seleção), quanto na permanência durante os anos de estudos. Na UFBA as ações afirmativas para promover o acesso à Universidade Pública não são prerrogativa do Reuni, pois já eram enfatizadas no reitorado de Naomar Almeida Filho, no ano de 2004, conforme está registrado no Memorial da Universidade Nova (2010). Dentre outras ações, o sistema de cotas é implantado na UFBA, já com vigência para a entrada a partir do ano de 2005. Não só o acesso, como a permanência do aluno é está contida no programa de ações afirmativas da UFBA. Outra forma de acesso instituída durante o reitorado de Naomar Almeida Filho são as Vagas Residuais, um processo seletivo já discutido neste capítulo, que promove o aproveitamento das vagas que ficam em aberto nos cursos através de ingressos por meio de transferência interna, externa e portadores de diploma. Esta ação também antecede o Reuni.

Em relação à quantidade de bolsas de estudos, pesquisa e auxílios que auxiliam na manutenção do aluno, particularmente o de baixa renda, tiveram uma variação<sup>139</sup> na ordem de 51%, totalizando, em 2010, 3.029 bolsas/auxílios para o universo de aproximadamente 28.000 alunos matriculados, o que equivale a uma unidade de bolsa/auxílio para cada 9,2<sup>140</sup> alunos.

---

<sup>139</sup> Fonte: UFBA em Números, publicado pela Proplan, no período de 2008 a 2010.

<sup>140</sup> O cálculo é feito com base nas informações divulgadas pela Proplan/UFBA, através do documento UFBA em Números, de 2010.

Se comparada a variação destes subsídios institucionais com a das matrículas, é quatro vezes maior; o que implica em um aumento considerável dos mesmos. No entanto, o maior volume de bolsas é na modalidade Iniciação Científica/CNPq. Nesta modalidade a variação é de 55%, porém não se trata de projetos vinculados apolítica de permanência na Universidade Pública, mas de estímulo à pesquisa. Os programas ligados à permanência, como o Permanecer e Moradia/Residência, que constam nesta modalidade na proposta de adesão ao Reuni tiveram variação menor: de 22% e 40%, respectivamente.

Desse modo, as ações afirmativas na UFBA, pelo menos nos aspectos analisados neste estudo, não mudaram de forma significativa a partir do Reuni. As ações adotadas para o ingresso são anteriores a sua instituição. Houve incremento na quantidade de bolsas (Permanecer e Moradia/residência), numa variação média anual de 21%. Este índice leva em conta toda a UFBA (Salvador e Barreiras) uma vez que os dados são disponibilizados de forma agregada. A variação média do aumento das vagas, no mesmo período, é de 34%. A variação na quantidade de bolsas é positiva e apresenta tendência de elevação, ano a ano, porém, considerando a evolução das vagas ofertadas, o elevado índice médio de evasão da UFBA (43%), o foco em inclusão de alunos provenientes das camadas mais baixas da população (o valor médio deste tipo de ajuda de custo é de R\$ 400,00), requer o incremento ainda maior na quantidade de bolsas/auxílios ofertados. No caso das ações afirmativas, chama a atenção o fato de poucos coordenadores de curso conhecerem a existência de programas desta natureza na UFBA. Poucos souberam informar sobre as bolsas/auxílios disponíveis para os alunos. Os que conhecem, citam apenas o Programa Permanecer.

Nesse contexto, é preciso chamar a atenção para a mudança no perfil do aluno da UFBA. Este fato é reconhecido no Memorial Universidade Nova (2010), como fruto da implantação do sistema por cotas e também é reconhecido por vários coordenadores de curso. As ações afirmativas são importantes mecanismos de manutenção do aluno na Universidade Pública, entretanto, durante a pesquisa realizada não surgiram comentários, por parte dos gestores ou dos coordenadores de curso, sobre movimentos de caráter institucional no sentido de apreender esta nova realidade do alunado da UFBA, bem como, discutir formas para enfrentar os desafios advindos desse novo contexto. Intriga saber que os números existem, estão divulgados (perfil, retenção, evasão); que a percepção das mudanças ocorridas é sentida pela comunidade universitária, mas, por enquanto, a UFBA, enquanto instituição, parece protelar a discussão de questões centrais como as surgidas a partir da implementação do

Reuni (obras inacabadas, e vagas em aberto, por exemplo) e como lidar com o atual perfil do aluno ingressante.

Esse quadro relativo a estrutura curricular e as ações afirmativas, que compõem a dimensão curricular-pedagógica do Reuni, conforme é definido neste estudo, são elementos fundamentais ao debate sobre a democratização do acesso à UFBA. Para Coutinho (2008) analisar se uma determinada situação é ou não democrática requer cuidado conceitual exatamente pelo fato de que o conceito de democracia é utilizado com vários sentidos, incluindo aquele que o mantém apenas nos planos formal, o que implica em reducionismo, em artifício ideológico que termina por retirar seu caráter transformador. Democratizar, a partir deste pressuposto, tem o sentido de, conforme Coutinho (2008, p. 14) “igualdade, de participação coletiva de todos na apropriação dos bens coletivamente criados; tem também uma dimensão social e econômica.”

Sobrinho (2011) afirma que democratizar a educação não é apenas sinônimo de ampliação de vagas. Significa ofertar, dentro das condições adequadas, o ensino. Estas condições dizem respeito a diferentes formas de manter o aluno na Universidade Pública, recebendo educação de qualidade. Vivemos em um tempo em que a qualidade da educação é pautada pela lógica da economia capitalista. Portanto, o modelo de educação reforçado é aquele pautado no pragmatismo e que oferta resultados no curto prazo, disseminado como meio para alcançar o *desenvolvimento do país*, ou seja, a inserção competitiva no capitalismo globalizado. O conhecimento denominado como útil e que deve ser apreendido pelos alunos é aquele que contribui para o aumento da base produtiva particularmente, no campo das novas tecnologias. O Estado atua no sentido de responder às pressões internas e externas por formação de mão de obra qualificada e viabiliza as condições para que a lógica da educação instrumental seja implantada e o faz, dentre outros meios, criando condições objetivas e regulamentando a educação. Por meio de tais normas, o Estado dita o seu modelo de qualidade, pautado em avaliações que mensuram o desempenho institucional, dos professores e dos alunos. Na verdade, nesse processo de expansão, o Estado controla a redução de custos e com uma suposta transparência na aplicação dos recursos orçamentários, procura uma melhor relação custo-benefício e forma profissionais de acordo com as demandas.

Apesar de o modelo vigente de qualidade educativa ser o hegemônico, é preciso ter claro que advém de concepções de mundo, de interesses econômicos e sociais claramente corporificados no âmbito do Estado. É preciso registrar que no contexto social mais amplo como no âmbito da própria Universidade Pública, existem outras concepções de qualidade,

forjadas em modelos e concepções de qualidade educacional, que caminham na contramão do modelo hegemônico. Não que se trata de tentar definir a “qualidade” sem levar em conta o momento histórico e suas demandas, mas de afirmar a necessidade de conciliar a formação para o mundo do trabalho à reflexão crítica sobre as condições econômicas, sociais e políticas que estruturam a sociedade. Desse modo, a título de exemplo, o debate em torno do que pode ser compreendido como a “qualidade educativa” precisa enfatizar elementos que assegure às camadas populares o direito de apropriar dos conhecimentos multidisciplinares que impulsionam o processo de superação das inúmeras desvantagens sociais, ou seja, que contribua para estancar a exclusão social.

Portanto, a qualidade educativa que democratiza o acesso à Universidade Pública é aquela cuja ênfase não é no produtivismo, em suas versões propriamente técnica, comercial e financeira. Para Sobrinho (2011, p. 134), “qualidade educativa se vincula necessariamente com a justiça social, fundamento da democracia, e se constrói integrada, contínua e sistematicamente.” A democratização do acesso à Universidade Pública, portanto, não exclui a quantidade, mas tem como tônica a qualidade, uma vez que pressupõe a ampliação do acesso no ensino superior de qualidade. Neste sentido, deveria caber ao Estado promover os meios para ampliar as oportunidades para que a população jovem pudesse usufruir de uma educação com qualidade. Estes meios não se restringem apenas aos investimentos orçamentários, aos arranjos operacionais da expansão das IFES, mas precisam contemplar as ações de natureza pedagógica, de modo que a formação superior propicie ao aluno, através da aquisição de um conjunto de competências, realizar-se como cidadão e profissional.

Lima (2009) afirma que o Reuni é uma face do projeto Universidade Nova que propõe um novo arranjo curricular através da implantação dos BIs, sem a contrapartida dos investimentos necessários para efetivá-lo. O Reuni, por este e outros fatores, precariza a educação superior, o que vai de encontro à democratização do acesso à Universidade Pública por não assegurar a qualidade da educação. Esta precarização tem duas dimensões: a da formação profissional e a docente. A formação, é precarizada pelo exacerbado aumento de vagas sem o suficiente aporte de recursos orçamentários, criação de cursos de curta duração (com ciclos, a exemplo dos BIs), elevação da quantidade de alunos por turma, com formação célere e dissociada da pesquisa; pelo rearranjo curricular que tem como princípios norteadores a flexibilização que é obtida através da redução de pré-requisitos, da diversificação dos modelos de graduação, do ensino a distância e da otimização da oferta de disciplinas obrigatórias, dentre outros elementos. Na dimensão docente a precarização ocorre pela falta

da contratação de professores na quantidade correspondente à expansão das vagas, pelo acúmulo de trabalho e na ênfase atribuída às IFES, de serem instituições de ensino.

A educação é fator de inclusão e mobilidade social; é um dos direitos do cidadão, além de ser um bem público que deve ser assegurado, pelo Estado, de maneira universal. Peixoto (2011, p. 219) afirma que democratizar o acesso à educação é possibilitar a inserção de pessoas das mais condições sociais e origens no sistema educacional, “contribuindo para tornar essas instituições e países mais plurais e diferenciados, social e culturalmente, e em dia com os direitos de cidadania.” Para a efetiva democratização do ensino superior é preciso obter a sua universalização, seguindo um padrão de qualidade elevado. A qualidade tem como diretrizes, entre outros, a inovação, aprendizagem e pesquisa. No entanto, como ressalta Peixoto (2011), as reformas da educação superior na América Latina e no Caribe estão sendo concretizadas levando em conta aspectos e dimensões, sobretudo, com foco na expansão de vagas.

Na UFBA o Reuni pretende se efetivar através das dimensões operacional e curricular-pedagógica amparado no argumento de que democratiza o acesso à Universidade Pública. No entanto, a análise dos fatores que compõe o contexto da sua implantação na UFBA permite identificar diversos fatores que contribuem para precarizar a qualidade da educação superior, além de que promovem a não permanência na Universidade. Estes fatores são, dentre outros: descompasso entre a expansão e a criação das condições adequadas para a oferta do ensino; número insuficiente de professores e servidores, recursos orçamentários limitados para dar conta das demandas advindas da expansão, muitas obras inacabadas, elevado índice de evasão e retenção, vagas em aberto, falta de políticas de as ações afirmativas que realmente mantenham o aluno na instituição, ausência de reestruturação curricular e pedagógica dos cursos, adequação dos cursos ao padrão minimalista prescrito nas Diretrizes Curriculares, gestão limitada das distorções advindas da implantação de cursos que funcionam numa lógica diferente daquela adotada pela maioria dos cursos da UFBA (BIs – CPL), dentre outros.

Desse modo, a UFBA, através do Reuni, amplia o número de vagas e aumenta a inserção de pessoas de segmentos sociais situados nas menores faixas de rendas no ensino superior, ação que é apenas reforçada, uma vez que o sistema de acesso por cotas sociais é anterior ao Reuni. Com a implantação deste programa, tal inserção torna-se mais expressiva. Portanto, a democratização do acesso, no sentido de promover a igualdade de oportunidades, a participação coletiva de todos na apropriação dos bens coletivamente criados e manter a qualidade educativa, pelos diversos fatores limitantes apresentados anteriormente, ocorre

apenas parcialmente porque a UFBA, uma vez que o Reuni amplia o número de vagas, mas não reestrutura pedagogicamente o ensino de graduação.

## 7 CONCLUSÃO

O presente estudo procurou discutir se o programa Reuni implementado pelo governo Lula da Silva (2008-2010), no contexto da globalização flexível, democratiza ao cesso à Universidade Federal da Bahia, particularmente nas duas dimensões operacional e curricular-pedagógica. Discussão esta que está localizada historicamente na reforma da educação superior brasileira implantada a partir dos anos 1990 e que buscou evidenciar o seu significado no âmbito do projeto político-econômico do governo Lula da Silva/PT, bem como, o papel atribuído à Universidade Pública.

A revisão teórica realizada no capítulo dois demonstra que as mudanças no modo de produção e reprodução do capital, surgidas com o esgotamento do fordismo resultaram na reestruturação capitalista dos anos 1970 que teve como objetivo a superação da crise do capital através, dentre outros meios, do aprofundamento da financeirização da economia, materializada por meio da adoção, em escala mundial, dos fundamentos da política econômica neoliberal. Estas modificações no modo de acumulação capitalista constituíram um corpo político e ideológico que determinam práticas sociais e reestruturam formas tradicionais de regulação na prestação de serviços de consumo coletivo, particularmente dos países periféricos. Neste contexto, destaca-se o papel da educação, elemento estratégico no processo de produção e reprodução social, particularmente na qualificação da mão de obra necessária para o atendimento das demandas da reconfiguração do capital, na inserção social de camadas menos favorecidas, além de ser elemento fundamental na constituição e ampliação do mercado de consumo em tempos de crise do modelo de desenvolvimento capitalista.

Através das reflexões apresentadas nos capítulos três e quatro, conclui-se que os elementos de caráter estrutural que foram discutidos ao longo desse trabalho condicionaram e fundamentaram a constituição do Programa Reuni, instrumento utilizado pelo governo petista para efetivar a sua política para a educação superior através da ampliação das vagas, sendo o mesmo político e ideologicamente justificado a partir da retórica da democratização do acesso ao ensino superior. Ademais, a educação superior foi qualificada no discurso do governo Lula da Silva/PT como componente estratégico fundamental para o desenvolvimento econômico do país e por conta disso deveria ter a sua oferta ampliada. Desse modo, o que na retórica do referido governo é tido como democratização do acesso ao ensino superior, pode ser traduzido como a ampliação do acesso, por parte das camadas menos favorecidas da população, à



Universidade Pública. Isto posto, este estudo teve como objetivo central analisar se o Reuni, o governo Lula da Silva/PT (2008 a 2010) efetivamente democratiza o acesso Universidade, tendo como referência a experiência da Universidade Federal da Bahia.

É nesse contexto que se situa a reforma do ensino superior discutida nesse trabalho. Na verdade, o projeto político implementado pelo governo Lula da Silva/PT, a princípio, parecia programaticamente se contrapor ao modelo em curso nos anos noventa. O Programa Reuni, objeto deste estudo, situa-se exatamente no contexto histórico deste, tendo sido implementado como parte da sua reforma educacional. Como afirma Oliveira (2003; 2010) embora o governo de Lula da Silva/PT, modifique alguns aspectos da política econômica e introduza alterações no campo social, efetivamente o mesmo não constrói uma política de desenvolvimento em longo prazo, com o desenvolvimento de áreas estruturantes dos setores econômico e social do país. A análise crítica do governo Lula da Silva/PT permitiu constatar o alinhamento deste governo com a ordem econômica vigente em função de aspectos, dentre outros, como: solapamento da classe trabalhadora, arrefecimento dos movimentos populares, além da ausência de projetos que promovessem modificações estruturais em áreas como a educação.

A reflexão sobre a configuração político-econômica do governo Lula da Silva/PT permite constatar a existência de uma continuidade em relação à política econômica dominante. Não se trata de igualar os dois governos (FHC e Lula da Silva/PT), uma vez que o governo petista conseguiu, durante certo tempo, construir um certo consenso social em torno da sua proposta política, reforçando a dominação de classe e despolitizando a luta da sociedade civil organizada – o que, na realidade, terminou por aprofundar a subordinação do país à lógica da economia globalizada e financeirização.

Desse modo, o que se constata é que, substancialmente, nos governos FHC e Lula da Silva/PT, organismos internacionais, particularmente do Banco Mundial e da Unesco, pautaram as políticas educacionais – essa intervenção aparece na retórica governamental de Lula da Silva/PT como um discurso de que é preciso combater a pobreza nos países periféricos, utilizando como uma das estratégias o investimento na educação. Essa referência ao protagonismo dos organismos internacionais se justificou ao longo desse trabalho pelo fato de que suas prescrições foram determinantes para a reforma do ensino superior iniciada no país nos anos 1990, prosseguindo até o governo de Lula da Silva/PT.

A análise de documentos dos referidos organismos internacionais evidencia que os seus conteúdos têm forte impacto nas prescrições econômicas incorporadas pelos países da

periferia capitalista. Neste âmbito, a educação superior, reforçada pelo pronunciamento da OMC que a classificou como serviços, é compreendida como investimento que tanto serve para combater os malefícios advindos da política econômica neoliberal, quanto para promover a expansão do capital, uma vez que reconhece ou reafirma o caráter comercial da educação superior. O protagonismo dos organismos internacionais no campo econômico e da educação deixa evidente o uso estratégico da educação como mecanismo difusor do projeto de desenvolvimento capitalista.

Desse modo, a análise dos condicionantes que caracterizaram a reforma da educação no governo de FHC e, mais tarde, no governo de Lula da Silva/PT torna evidente que a reforma educacional realizada pautou-se nas prescrições internacionais e, portanto, foi alinhada com o projeto de desenvolvimento capitalista, o que terminou assegurado com a revisão do marco regulatório da educação nacional, particularmente a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira que entrou em vigor no ano de 1996, o Plano Nacional de Educação publicado no ano de 2001 e a implementação do Reuni em 2007. Todos estes documentos constituíram-se, na verdade, em elementos e peças distintas de um mesmo projeto ou padrão de desenvolvimento.

Isso não significa afirmar que não existam diferenças entre os governos FHC e Lula da Silva/PT em relação a política do ensino superior. Com base nos estudos de Lima (2005) o governo FHC expande a educação superior e adota a ênfase na flexibilização, diversificação, avaliação, qualificação e modernização. No que diz respeito a diversificação, FHC promove a oferta da educação a distância, com o uso das novas tecnologias. A retórica que fundamentou esta ação foi a necessidade de interiorizar o ensino superior, levá-lo até onde estão as camadas menos favorecidas da população. Este governo compreendeu o sistema nacional da educação como um conjunto de instituições públicas e privadas. Mas, enfatizou a expansão via setor privado e justificou sua opção no fato de que a Universidade Pública não tinha as condições adequadas de oferta, bem como era preciso reduzir gastos governamentais para produzir superávit fiscal. Assim, a lógica do controle rigoroso das contas públicas e a estratégia do empresariamento do ensino superior favoreceram a sua expansão via setor privado.

Lula da Silva/PT assumiu o governo durante a vigência da LDB e do PDE, que foram marcos regulatórios importantes da reforma educacional de FHC. Não apenas por isso, mas por ter havido o alinhamento do referido governo em relação à ordem vigente, o modelo de reforma da educação superior, assim como a condução política e econômica do país, não sofreu grandes modificações com o governo do Partido dos Trabalhadores. A ênfase de Lula

da Silva/PT, ao contrário de FHC, foi na expansão de vagas via Universidade Pública, com o argumento de que era preciso aproveitar a capacidade operacional ociosa desta instituição, sobretudo, no período noturno. Na verdade, o setor privado da educação superior já se encontrava acomodado depois de anos seguidos de grande crescimento. Portanto, a estratégia de Lula da Silva/PT só podia ser colocada em prática via Universidade Pública. Para tanto, assim como FHC, fez uso do marco regulatório anteriormente consolidado e instituiu os instrumentos que fundamentaram ideologicamente a reforma educacional vigente, como a Lei de Inovação Tecnológica/2004; PNE/2007 e Decreto n° 6.096/2007.

O estudo desse marco regulatório revela que a expansão e reestruturação da Universidade Pública durante o governo Lula da Silva/PT conduziu a flexibilização, diversificação, expansão de vagas, qualificação e modernização do ensino, sendo ainda reforçado o ensino à distância. Esse elementos estão amplamente discutidos na experiência da implementação do Reuni na Universidade Federal da Bahia, no período de 2008-2010. A agregação das suas seis dimensões em duas (operacional e curricular-pedagógica) tornou possível a observação, através da análise de documentos, observações *in loco* e de entrevistas de aspectos do programa como: expansão de vagas, ampliação de pessoal, orçamento, estruturas físicas, modificações curriculares/ pedagógicas e ações afirmativas. Todos estes aspectos foram analisados à luz do conceito de democratização do acesso ao ensino superior, conceito fartamente utilizado para justificar a implementação do Reuni nas instituições de ensino superior.

Desse modo, de forma conclusiva os estudos realizados, recuperam o conceito de democratização e questionam exatamente em que medida a ampliação do acesso ao ensino superior, promovida pelo Reuni, de fato conduz a democratização da universidade. Efetivamente, a ampliação ao acesso ao ensino superior, promovida pelos governos FHC e Lula da Silva/PT (através de mecanismos diferentes), apesar de justificar as modificações propostas para este nível de ensino e para a Universidade Pública, efetivamente não o faz uma vez que a ampliação ocorrida não é acompanhada de melhoria das condições e qualidade de ensino. Ou seja, o argumento de que a expansão de vagas democratizava ao acesso ao ensino superior, por si só, não se sustenta, fato fartamente comprovado pelas evidências empíricas reunidas nesse trabalho. O conceito que fundamenta tais conclusões é o formulado por Coutinho (2008) e Chauí (2001), ou seja, a democracia diz respeito a liberdade e a igualdade e essa ainda uma promessa a ser conquistada a duras penas. O significado da democratização do acesso ao ensino superior requer a transformação das condições de produção da educação o

que demanda transformações econômicas e sociais mais profundas. A educação é um direito a ser conquistado em meio a conflitos sociais, conflitos que envolvem inclusive o embate em torno do modelo de desenvolvimento em curso.

As evidências empíricas apresentadas ao longo do capítulo seis, sobre a efetivação do Reuni na UFBA, permitiram identificar ainda diversos fatores que descaracterizam a democratização de acesso ao ensino superior, tais como: descompasso entre a expansão e a criação das condições adequadas para a oferta do ensino; número insuficiente de professores e servidores, recursos orçamentários limitados para dar conta das demandas advindas da expansão, muitas obras inacabadas, dentre outros. Isto posto, o que se constata é que na dimensão operacional os recursos aportados pelo Reuni promoveram a ampliação do acesso à UFBA. Não se pode negar que após anos de falta de investimentos públicos, a Universidade Federal da Bahia, assim como outras IFES, recebeu considerável aporte de recursos, mas foram insuficientes para atender as demandas advindas da expansão dos seus cursos. Deste modo, constata-se um descompasso entre o aporte de recursos e a expansão de vagas, sendo os recursos inferiores às demandas por infraestrutura e contratação de pessoal.

Além do descompasso entre o montante de aporte de recursos e as demandas advindas da célere expansão das vagas, é constatado que, sob o ponto de vista administrativo, a UFBA não estava preparada para fazer a gestão do Reuni. Não havia equipe técnico-administrativa para realizar os projetos de infraestrutura, as licitações e gerenciar os inúmeros projetos que foram implementados ao mesmo tempo. Aliado a isso, soma-se a falta de um Plano Diretor previamente definido, orientando a aplicação dos recursos nas obras eleitas. Com isso, vê-se que a falta de gestão profissionalizada contribuiu de maneira significativa para a precarização das condições de oferta do ensino superior na UFBA.

Em relação à dimensão curricular-pedagógica, as alterações implementadas pelo Reuni praticamente inexisteram, pois ficaram restritas a algumas ações afirmativas e poucas mudanças na estrutura curricular, sendo insuficientes para reestruturar as condições de oferta dos cursos da UFBA. As modificações nas matrizes curriculares dos cursos nem mesmo foram em consequência do Reuni, mas da vigência das Diretrizes Curriculares no país e das determinações advindas do Ministério da Educação, quando implementou a carga horária mínima dos cursos. Deste modo, a constatação é que o Reuni, na UFBA, não alcançou a dimensão curricular-pedagógica, restringindo-se, portanto, à dimensão operacional.

Em síntese, a implementação do REUNI na UFBA democratiza apenas parcialmente o acesso a universidade, uma vez que amplia o número de vagas, mas não reestrutura

pedagogicamente o ensino de graduação. O trabalho de pesquisa desenvolvido no âmbito da Universidade Federal da Bahia, desse modo, reforça a tese de que a educação precisa ser ofertada dentro de adequadas condições de ensino, constituindo um padrão de qualidade que contempla, dentre outros, dos seguintes elementos: reconhecimento e fortalecimento da Universidade Pública como instituição social; investimento na qualidade do trabalho docente; contratação de pessoal, criação de modelo de avaliação institucional que privilegie os aspectos qualitativos da formação do aluno; discussão democrática das propostas curriculares, das metodologias do ensino, avaliação da aprendizagem e criação das condições estruturais para a oferta da educação superior (edificações, mobiliário, acervo bibliográfico, entre outros).

A experiência de realização dessa pesquisa coloca o desafio de aprofundamento de um conjunto de questões relativas ao *locus* da educação, particularmente a educação superior na construção de projetos de desenvolvimento que efetivamente possam ser qualificados como democráticos. A experiência de ampliação de vagas nas universidades públicas sugere ainda a necessidade de repensar, do ponto de vista político-pedagógico, a estrutura universitária herdada do modelo desenvolvimentista – o que se encontra praticamente intocada. Enfim, apesar do avanço no processo de democratização do país nas últimas décadas o Brasil tem a urgente tarefa de pensar a complexa relação entre a educação, em seus vários níveis, desenvolvimento e democracia.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA FILHO, Naomar Monteiro de. **Universidade Nova: textos críticos e esperançosos**. Salvador: Edufba, 2007.

\_\_\_\_\_. **Memorial da Universidade Nova**. UFBA 2002-2010. Salvador, Bahia, julho de 2010.

AMARAL, Nelson Cardoso. **Autonomia e Financiamento das IFES: desafios e ações**. In: Fórum Sobre as IFES: o TCU promove a busca de soluções, n. 1, Brasília, 2007. Brasília: TCU, Anais do Fórum, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/aval/v13n3/03.pdf>>. Acesso em jun. 2013.

ANDIFES. **Pleno discute repactuação orçamentária do Reuni e distribuição de recursos da assistência estudantil**. Boletim de Notícias, publicado em 21 ago. 2009. Disponível em: <<http://www.andifes.org.br/?p=1672>>. Acesso em jun. 2013.

ANDRADE, Maria Margarida de. **Como preparar trabalhos para cursos de pós-graduação: noções práticas**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

BANCO MUNDIAL. **La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia**. Washington, 1994. Disponível em <<http://www.bancomundial.org.br>>. Acesso em dez. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lifelong Learning in the Global Knowledge Economy: challenges for Developing Countries**. Disponível em: < [http://siteresources.worldbank.org/INTLL/Resources/Lifelong-Learning-in-the-Global-Knowledge-Economy/lifelonglearning\\_GKE.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTLL/Resources/Lifelong-Learning-in-the-Global-Knowledge-Economy/lifelonglearning_GKE.pdf)>. Acesso em dez. 2012.

\_\_\_\_\_. **Estratégia para o setor educacional**. Documento estratégico do Banco Mundial: a educação na América Latina e Caribe. Disponível em: < [http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/ESSU/Education\\_Sector\\_Strategy\\_Update.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/ESSU/Education_Sector_Strategy_Update.pdf)>. Acesso em dez. 2012.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2011.

BARRETO, Raquel Goulart; LEHER, Roberto. Do Discurso e das condicionalidades do banco Mundial, a educação “emerge” terciária. **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro, v. 13, número 39, p.423-438, set./dez., 2008.

BARROS, Elizabeth; BRUNACCI, Maria Izabel. Superação e Permanência: políticas públicas da educação brasileira e neoliberalismo. In: **O Brasil sob nova ordem**. A economia brasileira contemporânea. Uma análise dos governos Collor a Lula. São Paulo: Saraiva, 2010.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. **O que é educação**. São Paulo: Brasiliense, 2007.

BENKO, Georges. Mundialização da Economia: metropolização do mundo. In: **Revista do Departamento de Geografia**. USP, 15 (2002), 45-54. Disponível em [http://www.geografia.fflch.usp.br/publicacoes/RDG/RDG\\_15/45-54.pdf](http://www.geografia.fflch.usp.br/publicacoes/RDG/RDG_15/45-54.pdf). Acesso em 16 abril 2012.

BERCHANSKY, Juan Carlos. **Século XXI: novo imperialismo e educação**. Brasil – Argentina nos governos Lula e Kirchner. Educação Superior e a reforma da reforma. 2008. 271 f. Tese (Doutorado em educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 2008.

BERNHEIM, Carlos Tünnerman; CHAUI, Marilena. **Desafios da Universidade na sociedade do conhecimento**. 2003. Disponível em <Desafios da Universidade na sociedade do conhecimento>. Acesso em dez. 2012.

BEUREN, Ilse Maria (Org.). **Como elaborar trabalhos monográficos em Contabilidade**. Teoria e prática. São Paulo: Atlas, 2004.

BORDIEU, Pierre Jean Claude Chamboredon y Jean Claude Passeron (2004) *El oficio del sociólogo. Presupuestos epistemológicos*. 1º Edición. 1º Reimpresión. Siglo XXI. Buenos Aires.

BOTELHO, Adriano. **Do Fordismo à produção flexível**. O espaço da indústria num contexto de mudanças das estratégias de acumulação do capital. São Paulo: Annablume, 2008.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 6.096**, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais. Reuni. Brasília: DF, Diário oficial da União, 25 abr. 2007.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm)>. Acesso em jun. 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. **Reuni**. Reestruturação e Expansão das Universidades Federais. Diretrizes Gerais. Brasília, agosto, 2007.

\_\_\_\_\_. **Plano de Desenvolvimento da Educação**. PDE. Razões, Princípios e Programas. Brasília: MEC, 2007. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/>>. Acesso em Nov. 2012.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Educação**. PNE. Brasília: Senado Federal, 2001.

\_\_\_\_\_. **Relatório do Primeiro Ano do Reuni**. Brasília: MEC/SESU/DIFES, 2009. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12261&Itemid=1085](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12261&Itemid=1085)>. Acesso em dez. 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP). **Sinopses Estatísticas da Educação Superior – Graduação**. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acesso em jun. 2013.

\_\_\_\_\_. **Censo da Educação Superior**. Brasília: 2011.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de orçamento Federal. **Manual Técnico do Orçamento**. Brasília: DF, 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçam. **PAC**. Programa de Aceleração do Crescimento. Brasília: DF, 2013. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=500&sub=677&sec=62>>. Acesso em jun. 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Portaria Interministerial nº 22/MEC**, de 30 de abril de 2007. Disponível em: <[http://www.ufjf.br/prorh/files/2010/02/portariaministerial22\\_2007.pdf](http://www.ufjf.br/prorh/files/2010/02/portariaministerial22_2007.pdf)>. Acesso em jun. 2013.

BOYADJIAN, Ana carolina Paes de Barros. Os Programas de transferência de renda no Brasil no período de 1992 a 2007. In: **O Brasil sob nova ordem**. São Paulo: Saraiva, 2010.

BRÍGIDO, Carolina. Brasil tem um dos piores índices de GINI. **O Globo**, Rio de Janeiro, 23 jun. 2010. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/gini-brasil-tem--piores-indices>>. Acesso em jul. 2012.

CABRITO, Belmiro Gil. Globalização e mudanças no ensino superior na Europa: o Processo de Bolonha entre as promessas e a realidade. **Reformas da Educação Superior**. Cenários passados e contradições do presente. São Paulo: Xamã, 2009.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Execução da Lei Orçamentária Anual de 2007**. Brasília: DF, 2007. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/loa/loa2007/execucao/loa2007.html>>. Acesso em dez. 2012.

\_\_\_\_\_. **Execução da Lei Orçamentária Anual de 2008**. Brasília: DF, 2008. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/loa/loa2008/execucao/loa2008.html>>. Acesso em dez. 2012.

\_\_\_\_\_. **Execução da Lei Orçamentária Anual de 2009**. Brasília: DF, 2009. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/loa/loa2009/execucao/loa2009.html>>. Acesso em dez. 2012.

\_\_\_\_\_. **Execução da Lei Orçamentária Anual de 2010**. Brasília: DF, 2008. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/loa/loa2010/execucao/loa2010.html>>. Acesso em dez. 2012.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. Inserção externa e vulnerabilidade da economia brasileira no governo Lula. In: **Os anos Lula**. Contribuições para um balanço crítico 2003-2010. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.



CARVALHO, Marcio Luiz Buente de.; SCORTEGAGNA, Liamara; SPANHOL, Fernando. **A Educação a distância no contexto da reforma da educação superior no Brasil**. São Paulo: ideias e Letras, 2011.

CASASSUS, Juan. **A reforma educacional na América Latina no contexto de globalização**. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-15742001000300001](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742001000300001). Acesso em dez. 2012.

CISLAGHI, Juliana Fiuza. **Análise do REUNI**: uma nova expressão da contra-reforma universitária brasileira. 2010. 202 f. Dissertação. (Mestrado em Serviço Social) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2010.

CHARLOT, Bernard. Educação e Globalização. Uma tentativa de colocar ordem no debate. **Sísifo**. Revista de Ciências da Educação. 2007, volume 4, p. 129-136. Disponível em [www.sisifo.fpce.ul.pt](http://www.sisifo.fpce.ul.pt). Acesso em mai. 2012.

CHAUÍ, Marilena. **Escritos sobre a Universidade**. São Paulo; Editora da UNESP, 2001.

\_\_\_\_\_. A Universidade sob nova perspectiva. **Revista Brasileira de Educação**, set./dez. 2003, número 24. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n24/n24a02.pdf>. Acesso em jan. 2012.

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

CONCEIÇÃO, Octavio A.C. **Michael Aglietta**: da Teoria da Regulação à violência da moeda. Textos para discussão n. 11. Fundação de Economia e Estatística (FEE). Porto Alegre, 2007. Disponível em < <http://www.fee.tche.br/sitefee/download/tds/011.pdf>>. Acesso em maio 2012.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Resolução nº 2, de 18 de junho de 2007. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/2007/rces002\\_07.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/2007/rces002_07.pdf).> Acesso em dez. 2012.

COUTINHO, Luciano. A hegemonia da pequena política. **Hegemonia às avessas**. Coleção Estado de Sítio. São Paulo: Boitempo Editorial, 2010, p. 29-43.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Democracia**: um conceito em disputa. Disponível em: <http://laurocampos.org.br/2008/12/democracia-um-conceito-em-disputa/>>. Acesso em jan. 2013.

DIAS SOBRINHO, José. Educação superior: democratização, acesso e permanência com qualidade. **Reformas e democratização da educação superior**. No Brasil e na América Latina. São Paulo: Ideias e Letras, 2011.

DOURADO, Luiz Fernandes; CATANI, Afrânio Mendes (Orgs.). **Universidade Pública**. Políticas e identidade institucional. Coleção Polêmicas de Nosso Tempo. São Paulo: Autores Associados; Goiânia: Editora UFG, 1999.

DOURADO, Luiz Fernandes. Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil dos anos 90. **Revista Educação & Sociedade**. Campinas, vol. 23, n. 80, p. 234-252, setembro 2002.

\_\_\_\_\_. Políticas de expansão da educação superior no Brasil e a modalidade EAD. In: **Reformas e Políticas**. Educação superior e pós-graduação no Brasil. Campinas, São Paulo: Editora Alínea, 2008.

DRUCK, Maria da Graça. Globalização e reestruturação produtiva: o fordismo e/ou Japonismo. In: **Revista de Economia Política**. Vol. 19, n. 2, abril-junho, São Paulo: Ed. Trinta e Quatro, 1999, p. 31-48.

DUPAS, Gilberto. **Tensões contemporâneas entre o público e o privado**. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

ENTENDA o Caso Enron. **FOLHA DE SÃO PAULO**, São Paulo, 27 de mai. 2003. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/sinapse/ult1063u416.shtml>>. Acesso em jun. 2012.

FAGNANI, Eduardo. **Política Social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade**. 604 f. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Estadual de Campinas. Campinas, São Paulo, 2005.

FERREIRA, Suely. A Universidade no século XXI: concepções, finalidades e contradições. 2009. 305 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Goiás. Goiânia, Goiás, 2009.

\_\_\_\_\_. A Internacionalização da educação superior no contexto da mundialização do capital. **Educación y Sociedad**. Santiago de Chile, Chile, número 3, p. 654-88, novembro de 2010. Nº3.

FERNANDES, Florestan. **Universidade Brasileira: reforma ou revolução?** São Paulo: Alfa-Ômega, 1975.

FILGUEIRAS, Luiz *et al.* Modelo liberal-periférico e bloco de poder: política e dinâmica macroeconômica nos governos Lula. In: **Os anos Lula**. Contribuições para um balanço crítico 2003-2010. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

FILGUEIRAS, Luiz; GONÇALVES, Reinaldo. **A Economia política do governo Lula**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

FIORI, José Luís. Crises e hecatombes. In: **Carta Maior**. Revista Eletrônica. 31.03.2008. Disponível em [http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna\\_id=3856](http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=3856). Acesso: 09 jun. 2012.

FIORI, José Luís. **Brasil no espaço**. 2 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

FRIGOTTO, Gaudêncio (Org.). **Educação e crise do trabalho**: perspectivas de final de século. 9 ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 16 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOMES, Alfredo Macedo. As Reformas e políticas da educação superior no Brasil. **Reformas e Políticas**. Educação superior e pós-graduação no Brasil. Campinas, São Paulo: Alínea, 2008.

GONÇALVES, Reinaldo. **Globalização e desnacionalização**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

HARVEY, David. **A Produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

\_\_\_\_\_. David. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

\_\_\_\_\_. David. O Novo Imperialismo: acumulação por desapossamento. Tradução de Mariana Bueno; Fhoutine Marie Reis Souto. **Lutas Sociais**. São Paulo, volume 15/16, p. 21-34, 2003.

\_\_\_\_\_. David. **Neoliberalismo e restauração do poder de classe**. 2008. Disponível em: <[http://resistir.info/varios/neoliberalismo\\_ago04\\_port.html](http://resistir.info/varios/neoliberalismo_ago04_port.html)>. Acesso em nov. 2012.

HIRSCH, Joachim. **Teoria do Estado materialista**. Processos de transformação do sistema capitalista de Estados. Tradução: Luciano Cavini Martorano. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

HISSA, Cássio Eduardo Viana. **A Mobilidade das fronteiras**. Inserções da Geografia na crise da modernidade. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

IANNI, Octavio. **A Sociedade global**. 6 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998.

JARDIM, Maria Chaves. Fundos de pensão no Brasil: novo ethos sindical? In: COLÓQUIO SABER E PODER, 2008, Campinas, São Paulo. **FOCUS**. Disponível em <<http://www.fe.unicamp.br/focus/textos>>. Acesso em jul. 2012, p. 1-28.

\_\_\_\_\_. **Entre a solidariedade e o risco**: sindicatos e fundos de pensão em tempos de governo Lula. 2007. 423 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, São Paulo, 2007.

KRAWCZYK, Nora Rut; VIEIRA, Vera Lucia. **A reforma educacional na América latina nos anos 1990**. Uma perspectiva histórico-sociológica. São Paulo: Xamã, 2008.

KUENZER, Acácia Zeneida. Exclusão includente e inclusão excludente: a nova forma de dualidade estrutural que objetiva as novas relações entre educação e trabalho. **Revista Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 1153-1178, out. 2007.

LACERDA, Gislene Edwiges de. **O surgimento do Partido dos Trabalhadores**: uma análise de documento histórico de sua pré-fundação. Disponível em <<http://www.ufjf.br/virtu/files/2010/05/artigo-7a22.pdf>> Acesso em jul. 2012.

LÉDA, Denise Bessa; MANCEBO, Deise. REUNI: heteronomia e precarização da universidade e do trabalho docente. **Educação e Realidade**. Porto Alegre, UFRGS, volume 34, 49-64, jan. abr. 2009.

LEHER, Roberto. Educação no governo Lula da Silva: a ruptura que não aconteceu. **Os anos Lula**. Contribuições para um balanço crítico 2003-2010. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

LEMOS, Denise Vieira da Silva. **Alienação no trabalho docente?** O professor no centro da contradição. 2007. 277 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal da Bahia. Salvador, Bahia, 2007.

LIMA, Kátia Regina de Souza. **Reforma da educação superior nos anos de contra-revolução neoliberal:** de Fernando Henrique Cardoso a Luis Inácio Lula da Silva. 2005.466 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal Fluminense. Rio de Janeiro, 2005.

\_\_\_\_\_. Reformas e Políticas de Educação Superior no Brasil. In: MANCEBO, Deise; SILVA JUNIOR, João dos Reis; OLIVEIRA, João Ferreira. **Reformas e Políticas**. Educação superior e pós-graduação no Brasil. Campinas, São Paulo: Editora Alínea, 2008.

\_\_\_\_\_. **Contra-reforma da educação nas universidades federais:** o REUNI na UFF. Universidade e Sociedade, Brasília, nº 44, p.147-157, jul. 2009.

LIMOEIRO, Mirian Cardoso. **Ideologia do desenvolvimento:** Brasil, de JK –JQ. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

\_\_\_\_\_. Os Formuladores da reforma da Universidade são funcionários do Banco Mundial. **Revista ADUSP**. São Paulo, número 22, março de 2001. Disponível em <<http://www.adusp.org.br/files/revistas/22/rev22.pdf>>. Acesso em jan. 2012.

MACEDO, Roberto Sidnei; GALEFFI, Dante; PIMENTEL, Álamo. **Um rigor outro**. Sobre a questão da qualidade na pesquisas qualitativa. Educação e ciências antropológicas. Salvador: EDUFBA, 2009.

MACIEL, Maria Helena Ribeiro. **Hegemonia, ajuste neoliberal e ensino superior no Brasil**. 2008. 155 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, Paraíba, 2008.

MAGALHÃES, Paulo et al. **Os anos Lula**. Contribuições para um balanço crítico 2003-2010. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

MAIOR corte no Orçamento atinge áreas prioritárias. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 2009. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc3103200902.htm>>. Acesso em jun. 2013.

MANCEBO, Deise. Diversificação do ensino superior no Brasil e qualidade acadêmico-crítica. In: OLIVEIRA, João Ferreira; CATANI, Afrânio Mendes; SILVA JÚNIOR (Org.). **Educação Superior no Brasil**. Tempos de internacionalização. São Paulo: Xamã, 2010.

MANCEBO, Deise; SILVA JUNIOR, João dos Reis; OLIVEIRA, João Ferreira. **Reformas e Políticas**. Educação superior e pós-graduação no Brasil. Campinas, SP: Editora Alínea, 2008.

MALAGUTI, Manoel; CARCANHOLO, Reinaldo A.; CARCANHOLO, Marcelo D (orgs.). **Neoliberalismo: a tragédia do nosso tempo**. 2ed. Questões da Nossa Época. São Paulo: Cortez, 2000.

MARTINS, Gilberto de Andrade; THEÓPHILO, Carlos Renato. **Metodologia da Investigação científica para Ciências Sociais Aplicadas**. São Paulo: Atlas, 2007.

MENEZES, Luís Carlos de. **Universidade sitiada**. A ameaça da liquidação da universidade brasileira. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa Social**. Teoria, método e criatividade. Coleção Temas Sociais. 20 ed., Petrópolis: Vozes, 2002.

MINEIRO, Adhemar S. Desenvolvimento e inserção externa: algumas considerações sobre o período 2003-2009 no Brasil. In: **Os anos Lula**. Contribuições para um balanço crítico 2003-2010. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

MANDEL, Ernest. **A Crise do Capital**. Os fatos e sua interpretação marxista. São Paulo: Ed. Ensaios, 1990.

MÉSZÁROS, István. **A Educação para além do capital**. Rio de Janeiro: Boitempo Editorial, 2008.

MOISÉS, José Álvaro. **Lições de liberdade e de opressão: os trabalhadores e a luta pela democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

MORAES NETO, Benedito R. **Marx, Taylor e Ford: as forças produtivas em discussão**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

MORAES, Reginaldo Carmello Correa de. **Estado, desenvolvimento e Globalização**. São Paulo, UNESP, 2006.

MORIN, Edgar. **Introdução ao pensamento complexo**. Porto Alegre: Editora Sulina, 2006.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **A agenda cristalizada, o Estado e o Governo Lula**. Serviço Social & Sociedade. São Paulo, ano XXIV, n° 76, p. 6-36, novembro 2003.

OBSERVATÓRIO BRASIL DE IGUALDADE DE GÊNERO. **Relatório Anual 2010/2011**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as mulheres, 2011.

OLIVEIRA, Giuliano Contento de; VAZQUEZ, Daniel Arias. Florestan Fernandes e o capitalismo dependente: elementos para a interpretação do Brasil. **Revista Oikos**. Rio de Janeiro, vol. 9, n. 1, p. 137-160, 2010.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista**. O Ornitorrinco. São Paulo: Boitempo, 2003.

\_\_\_\_\_. Hegemonia às avessas. In: **Hegemonia às avessas**. Coleção Estado de Sítio. São Paulo: Boitempo Editorial, 2010, p. 21-27.

\_\_\_\_\_. A Dominação globalizada: estrutura e dinâmica da dominação burguesa no Brasil. **Neoliberalismo e sectores dominantes**. Tendencias globales y experiencias nacionales. Basualdo, Eduardo M.; Arceo, Enrique. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires: 2006.

OLIVEIRA, Francisco de; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele (Orgs). **Hegemonia às avessas**. Coleção Estado de Sítio. São Paulo: Boitempo Editorial, 2010.

OLIVEIRA, Vanderli Fava de. Crescimento do número de cursos e de modalidade de engenharia: principais causas e consequências. In: **Congresso Brasileiro do Ensino de Engenharia**. XXXIII, 2005, Campina Grande, Paraíba. Associação Brasileira de Engenharia. Disponível em: <<http://www.abenge.org.br/CobengeAnteriores/2005/artigos/MG-1-20835930653-1118693297153.pdf>>. Acesso em jun. 2013.

ORLANDI, Eni Puccinelli. **Análise de Discurso**. Princípios e procedimentos. 8 ed. Campinas, São Paulo: Pontes, 2009.

ORSO, José Paulino (Org.). **Educação, sociedade de classes e reformas universitárias**. Campinas, São Paulo: Editores Associados, 2007.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Plano de governo de Lula da Silva 2002**. Disponível em: <[www1.uol.com.br/fernandorodrigues/arquivos/.../plano2002-lula.doc](http://www1.uol.com.br/fernandorodrigues/arquivos/.../plano2002-lula.doc)>. Acesso em jun. 2012.

PAULA, João Antonio de. A longa servidão: a trajetória do capitalismo no Brasil. **Adeus ao desenvolvimento**: a opção do governo Lula. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

PAULA, Maria de Fátima Costa de; LAMARRA, Norberto Fernández (Orgs.). **Reformas e democratização da educação superior no Brasil e na América Latina**. São Paulo: Ideias & letras, 2011.

PAULA, Cristiana Maria de. **Neoliberalismo e Reestruturação da educação superior no Brasil**: o Reuni como estratégia do governo Lula da Silva e da burguesia brasileira para subordinar a Universidade Federal à lógica do atual estágio de acumulação do capital. 2009. 245 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal Fluminense. Rio de Janeiro, 2009.

PAULANI, Leda Maria; PATO, Christy Ganzert. Investimentos e servidão financeira: o Brasil do último quarto de século. In: **Adeus ao desenvolvimento**. A opção do governo Lula. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

PEREIRA DE DEUS, Maria Alba. **Reforma da Educação Superior e gestão das Universidades Federais**: o planejamento institucional na Universidade Federal de Viçosa. 2008. 246 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal Fluminense. Rio de Janeiro, 2008.

PEIXOTO, Maria do Carmo de Lacerda. Políticas para a democratização do acesso e a inclusão social na educação superior do Brasil. **Reformas e democratização da educação superior no Brasil e na América Latina**. São Paulo: Ideias e Letras, 2011.

\_\_\_\_\_. Educação como bem público, internacionalização e as perspectivas para a educação brasileira. In: **Educação Superior no Brasil**. Tempos de internacionalização. OLIVEIRA, João Ferreira; CATANI, Afrânio Mendes; SILVA JÚNIOR, João dos Reis. (Org.). São Paulo: Xamã, 2010.

POSTONI, Moishe. Teorizando o mundo contemporâneo. Tradução de Fernando Rugitsky. **Novos Estudos CEBRAP**, 2008.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Controladoria Geral da União. Secretaria Federal de Controle Interno. **Relatório de Auditoria Anual de Contas**. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/relatorios/RA208462/RA208462.pdf>> Acesso em dez. 2012.

QUEIROZ, Viviane de. **As políticas do Banco Mundial para a educação superior na América Latina: diversificação das IES, dos cursos e das fontes de financiamento**. Disponível em: <[http://www.5ebem.ufsc.br/trabalhos/eixo\\_09/e09c\\_t004.pdf](http://www.5ebem.ufsc.br/trabalhos/eixo_09/e09c_t004.pdf)>. Acesso em dez. 2012.

QUIVY, Raymon; CAMPENHOUDT, Luc Van. **Manual de Investigação em Ciências Sociais**. Tradução de João Minhoto Marques; Maria Amália Mendes e Maria Carvalho. Lisboa, Portugal: 2005.

RODRIGUES, José. **Os Empresários e a educação superior**. Coleção Polêmicas de Nosso Tempo. São Paulo: Autores Associados, 2007.

SABIA, Claudia Pereria de Pádua. **A Mercantilização da Universidade**. Via projetos de cooperação Universidade-Empresa. São paulo: Arte e Ciência, 2009.

SALAMA, Pierre. **O Desafio das desigualdades**. São Paulo: Perspectiva, 2011.

SALES, Francisco José Lima. Da Queda do modelo de desenvolvimento fordista à ascensão da acumulação flexível. **Revista Labor**. Fortaleza,CE, v. 1, n.5 p. 75-98, 2011.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A Universidade no século XXI**. Para uma reforma democrática e emancipatória da Universidade. Coleção Questão de Nossa Época. São Paulo: Cortez, 2004.

\_\_\_\_\_. **Introdução a uma ciência pós-moderna**. São Paulo: Graal, 1989.

SANTOS, Milton. Nação ativa, nação passiva. **Folha Online**. São Paulo, 21 nov. 1999. Brasil 500 d.C, p. 1. Disponível em [http://www1.folha.uol.com.br/fof/brasil500/dc\\_3\\_2.htm](http://www1.folha.uol.com.br/fof/brasil500/dc_3_2.htm). Acesso em jul. 2012.

\_\_\_\_\_. **Por uma outra globalização**. Do pensamento único à consciência universal. 5 ed. São Paulo: Record, 2011.

\_\_\_\_\_. **Técnica, espaço, tempo.** Globalização e meio técnico-científico-informacional. São Paulo: EDUSP, 2009.

SANTOS, Reginaldo Souza. et al. Reestruturação produtiva do Estado brasileiro na perspectiva do projeto neoliberal. **RAP.** Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 38, n. 1, p. 7-32, jan./fev. 2004.

SGUISSARDI, Valdemar. **Universidade Brasileira no século XX.** Desafios do presente. São Paulo: Cortez, 2009.

SINDICATO DOS PROFESSORES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR DA BAHIA (APUB). **Pauta local.** Disponível em: <<https://docs.google.com/file/d/0B9kK4Gngi90rUHhpdV9FNWhoOXM/edit?pli=1>> Acesso em dez. 2012.

SILVA JUNIOR, João dos Reis. Reforma Universitária: a nova forma histórica das esferas pública e privada no início do século XXI. In: **Educação, sociedade de classes e reformas universitárias.** Campinas, São Paulo: Autores Associados, 2007.

SILVA, Maria Abádia da. **Intervenção e Consentimento.** A política educacional do banco Mundial. Campinas, SP: Editores Associados, 2002.

SILVA, Luis Inácio Lula da. **Carta ao povo brasileiro.** São Paulo, junho de 2002. Disponível em: <[http://www.iisg.nl/collections/carta\\_ao\\_povo\\_brasileiro.pdf](http://www.iisg.nl/collections/carta_ao_povo_brasileiro.pdf)>. Acessado em mai. 2012.

SINGER, André. A Segunda alma do Partido dos Trabalhadores. **Novos estudos CEBRAP,** n° 88, São Paulo, dez. 2010. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002010000300006](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002010000300006)>. Acesso em Nov. 2012.

SINGER, Paul. Um histórico da globalização. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política.** Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 35-86, 1997.

SIQUEIRA, Ângela C. de. A regulamentação do enfoque comercial no setor educacional via OMC/GATS. **Revista Brasileira de Educação.** Rio de Janeiro, n. 26, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n26/n26a11.pdf>>. Acesso em 05 dez. 2012.

TONELLI, Flávio; QUEIROZ, Antônio Carlos. Trabalho e sindicalismo no governo Lula. In: **Os anos Lula.** Contribuições para um balanço crítico 2003-2010. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão n° 2731/2008.** Brasília: TCU, 2008. Disponível em <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias\\_arquivos/Fund.%20apoio.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias_arquivos/Fund.%20apoio.pdf)>. Acesso em dez. 2012.



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. Gabinete da Reitoria. **Proposta de inclusão da Universidade Federal da Bahia no Programa de Apoio a Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais-Reuni**. Salvador: UFBA, 2007.

\_\_\_\_\_. Pró-Reitoria de Ensino de Graduação. Serviço de Seleção, Orientação e Avaliação. **Manual do Vestibular 2013**. Salvador: UFBA, 2012. Disponível em: <<http://www.vestibular.ufba.br/docs/vest2005cotas.pdf>>. Acesso em jun. 2013.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão 2010**. Salvador: Proplan/UFBA, 2011. Disponível em: <[http://www.proplan.ufba.br/ftp/relatorio\\_2010/relat\\_gestao\\_2010.pdf](http://www.proplan.ufba.br/ftp/relatorio_2010/relat_gestao_2010.pdf)>. Acesso em dez. 2012.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão 2009**. Salvador: Proplan/UFBA, 2010. Disponível em: <[http://www.proplan.ufba.br/ftp/relatorio\\_2009/relat\\_gestao\\_2009\\_final.pdf](http://www.proplan.ufba.br/ftp/relatorio_2009/relat_gestao_2009_final.pdf)>. Acesso em dez. 2012.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão 2008**. Salvador: Proplan/UFBA, 2009. Disponível em: <[http://www.proplan.ufba.br/ftp/relatorio\\_2009/relat\\_gestao\\_2009\\_final.pdf](http://www.proplan.ufba.br/ftp/relatorio_2009/relat_gestao_2009_final.pdf)>. Acesso em dez. 2012.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão 2007**. Salvador: Proplan/UFBA, 2008. Disponível em: <[http://www.proplan.ufba.br/ftp/relatorio\\_2009/relat\\_gestao\\_2009\\_final.pdf](http://www.proplan.ufba.br/ftp/relatorio_2009/relat_gestao_2009_final.pdf)>. Acesso em dez. 2012.

\_\_\_\_\_. **Parecer sobre o relatório da Gestão da UFBA em 2010**. Autoria: Joilson João Lage de Magalhães. Disponível em: <[http://www.proplan.ufba.br/ftp/relatorio\\_2010/prest\\_contas\\_2010.pdf](http://www.proplan.ufba.br/ftp/relatorio_2010/prest_contas_2010.pdf)>. Acesso em dez. 2012.

\_\_\_\_\_. Pró-Reitoria de Planejamento e Administração. Setor de Informação e Documentação. **UFBA em números**. Especial 60 anos. Salvador, 2006. Disponível em: <[http://www.proplan.ufba.br/docs/ufba\\_numeros\\_60anos.pdf](http://www.proplan.ufba.br/docs/ufba_numeros_60anos.pdf)>. Acesso em jun. 2013.

\_\_\_\_\_. Conselho Universitário. **Resolução número 02**, de 14 de maio de 2008. Salvador, 2009. Disponível em: <[https://www.ufba.br/sites/devportal.ufba.br/files/novo\\_planodiretor\\_resol02-09.pdf](https://www.ufba.br/sites/devportal.ufba.br/files/novo_planodiretor_resol02-09.pdf)>. Acesso em jun. 2013.

\_\_\_\_\_. Conselho Universitário. **Ata da reunião extraordinária do Conselho Universitário da Universidade Federal da Bahia**. Salvador: 2008.

\_\_\_\_\_. Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão. Resolução número 02. Salvador: 2008. Disponível em: < [www.ufba.br/legislação](http://www.ufba.br/legislação)>. Acesso em dez. 2012.

\_\_\_\_\_. Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão. Resolução número 04. Salvador: 2008. Disponível em: < [www.ufba.br/legislação](http://www.ufba.br/legislação)>. Acesso em dez. 2012.

\_\_\_\_\_. Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão. Resolução número 03. Salvador: 2008. Disponível em: < [www.ufba.br/legislação](http://www.ufba.br/legislação)>. Acesso em dez. 2012.

\_\_\_\_\_. Plano de Desenvolvimento Institucional. 2012-2016. Salvador: 2012. Disponível em: <[www.ufba.br/sites/devportal.ufba.br/files/pdiufba\\_2012-16.pdf](http://www.ufba.br/sites/devportal.ufba.br/files/pdiufba_2012-16.pdf)> Acesso em dez. 2012.

VAKALOULIS, Michel. Acumulação flexível e regulação do capitalismo. Tradução de Ruy Braga. **Actuel Marx**. Paris, n. 17, 1996.

VITORETTE, Jaqueline Maria Barbosa et al. **Modelo econômico, flexibilização, integração e PROEJA.** Disponível em <[HTTP.www.http://www.ifg.edu.br/observatorio/index.php/textos-colaboradores](http://www.ifg.edu.br/observatorio/index.php/textos-colaboradores)>. Acesso em jul. 2012.

WANDERLEY, Luiz Eduardo W. **O que é a Universidade.** Coleção Primeiros Passos. São Paulo: Brasiliense, 2003.

UNESCO. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos:** satisfação das necessidades básicas de aprendizagem. Disponível em <<http://unesdoc.unesco.org/images/0008/086291por.pdf>>. Acesso em dez. 2012.

## APÊNDICES

A – Roteiro para a entrevista com gestores.....	281
B – Roteiro para a entrevista com os coordenadores de curso da UFBA.....	282
C – Foto I: Instalações antigas de laboratório de prática, embora a turma criada no Reuni ( <i>campus</i> Federação).....	286
D – Foto II: Falta de acessibilidade em prédio ( <i>campus</i> Federação) onde funciona turma criada no Reuni.....	286
E – Foto III: Prédio ainda em construção ( <i>campus</i> Ondina) no ano de 2013, no quinto ano de vigência do Reuni.....	287
F – Foto IV: Prédio de biblioteca setorial ( <i>campus</i> Ondina) construído durante o Reuni, mas que não entrou em funcionamento por falta de móveis, equipamentos e acervo bibliográfico.....	287
G – Foto V: Obra paralisada ( <i>campus</i> Ondina) em 2013, embora o quinto ano de vigência do Reuni.....	288
H – Foto VI: Instalações físicas antigas em funcionamento ( <i>campus</i> Ondina), embora a Unidade Administrativa tenha implantado curso no Reuni.....	288

## APÊNDICE A – Pauta da entrevista com gestores

Entrevistado(a):.....

1 Gostaria de ter a sua avaliação do Reuni enquanto política de educação para o ensino superior do Governo Lula da Silva.

2 O que pensa sobre a seguinte afirmação: o Reuni não reestrutura Universidade Pública Brasileira e sim fortalece os seus vínculos com a educação flexível que intenta responder de maneira eficaz o atual estágio de desenvolvimento do capital.

4 Tendo em vista as duas dimensões, a operacional e a substantiva, o Reuni e consequentemente os BIs poderiam compor uma política de resgate da Universidade Pública? Como isso se daria?

5 A reestruturação, em termos de expansão, na UFBA, está a contento? Número de vagas, salas, auditórios, restaurantes, laboratórios, mobiliários, equipamentos, vagas nas moradias estudantis, bolsas para alunos?

6 Está a contento as contratações de professores e servidores para os BIs?

7 Acha que os BIs podem contribuir para a reestruturação pedagógica dos demais cursos da UFBA, de que modo?

8 Em termos de BI, o que pensa sobre a entrada e a evasão? Como são tratadas as vagas ociosas?

9 Em que medida as contrapartidas exigidas das Universidades foram alcançadas? Daquilo que se imaginou como contrapartida e o que foi alcançado?

10 Quais são as limitações do Reuni? Quais são, na sua opinião, as perspectivas do Reuni e dos BIs?

11 Em que medida o governo Lula da Silva (2008-2010), ao implementar o Reuni, reestruturou as dimensões operacional e acadêmica da Universidade Federal da Bahia? De que maneira esta reestruturação acontece? Como o governo controla esta reestruturação? A Universidade entrou em um novo rumo após o Reuni? Se sim, para onde caminha a Universidade Pública brasileira?

## **APÊNDICE B – Pauta da entrevista com coordenadores de curso**

Questões sobre a dimensão I – Operacional (ampliação de vagas, combate à evasão, ocupação de vagas, recuperação e ampliação da infraestrutura, recursos orçamentários)

- 1 O curso, cujo colegiado coordena, foi criado a partir do Reuni?
- 2 Por que o curso foi criado? Havia uma demanda pelo curso ou a sua criação foi atender a expansão proposta pelo Reuni?
- 3 Como é a entrada dos novos alunos? Por semestre? Por ano? Quantos novos alunos entram em cada nova turma?
- 4 A criação do curso provocou o aumento da quantidade de alunos em turmas de outros cursos por conta de que os alunos fazem disciplinas que são comuns a várias graduações? Ou a quantidade de alunos nas turmas ficou mantida e o que aumentou foi a demanda por professores para atuar no curso?
- 5 As salas de aula existentes foram suficientes para dar conta da expansão proveniente do curso ou tem tido dificuldades para acomodá-los?
- 6 O curso criado obteve estrutura física própria (ou nova) ou funciona nas instalações já existentes?
- 7 O curso obteve os laboratórios de que necessita para funcionar? Se sim, foram advindos do Reuni?
- 8 Os equipamentos dos laboratórios foram adquiridos através do Reuni?
- 9 Até o momento, qual é o índice de evasão do curso?
- 10 A partir do Reuni foram criadas novas formas para preencher as vagas ociosas ou só conhece o preenchimento via vagas residuais?
- 11 O curso tem conseguido preencher todas as vagas ociosas?
- 12 Conhece medidas para combater a evasão que tenham sido advindas do Reuni?
- 13 Qual é a perspectiva de quantidade de alunos na primeira turma de formandos?
- 14 Quantos professores foram contratados, via Reuni, para assegurar o funcionamento do curso?
- 15 Além dos professores contratados, o curso conta com professores de outras graduações para seu funcionamento?

16 Na sua opinião, para assegurar o funcionamento ótimo do curso, ainda precisaria contratar professores? Se sim, quantos?

17 No curso há professores substitutos? Se sim, quantos?

18 O curso obteve contratação de servidores para o seu funcionamento ou os novos servidores são de outros cursos criados que foram compartilhados com o curso?

19 Quantos servidores foram contratados para o curso, em vagas provenientes do Reuni (período de 2008-2012)?

20 Quantos servidores ainda precisam ser contratados para assegurar o ótimo funcionamento do curso?

21 Pensa que os recursos orçamentários para investimentos provenientes do Reuni propiciaram a reforma ou construção da infraestrutura necessária para assegurar a expansão do curso?

22 Se a resposta da questão anterior foi não, por quê?

23 Sabe dizer como os recursos orçamentários para investimentos foram alocados para o curso?

24 Em termos de infraestrutura/equipamentos o que foi reformado/construído ou adquirido (para o curso) a partir do Reuni?

Salas de aula?

Auditórios?

Edificações?

Sala de videoconferência?

Laboratórios?

Mobília?

Equipamentos?

Livros?

25 Como avalia a expansão do curso advinda do Reuni em relação às contrapartidas obtidas?

26 Em termos de infraestrutura para assegurar a expansão, há alguma preocupação para o futuro quanto à dimensão operacional? Se sim, qual?

Questões sobre a dimensão II – Substantiva (estrutura acadêmica, reescrita dos projetos pedagógicos, mudança nas modalidades de graduação, oficinas de formação p/ professores, adoção de novas metodologias de ensino, revisão dos métodos de avaliação da aprendizagem, uso de tecnologias nas aulas, novos processos seletivos)

27 O Reuni promoveu, por parte da Direção Superior da Universidade Federal da Bahia, ações para discutir a adoção de novo modelo acadêmico para o curso cujo Colegiado coordena?

28 A partir do Reuni, a Universidade Federal da Bahia, via Reuni, criou estratégias para divulgar o curso nas escolas de ensino médio de Salvador?

29 O curso têm tutoria acadêmica para orientar os alunos em relação à formação que escolheram?

30 Os alunos do curso ainda precisam deslocar-se do seu campus de origem para cursar componentes curriculares necessários a sua formação?

31 De que modo avalia o modelo dos Bacharelados Interdisciplinares na UFBA?

32 Por que o curso criado não foi no formato dos BIs?

32 Acredita que o formato pedagógico dos Bacharelados Interdisciplinares é a melhor opção para melhorar a qualidade do ensino superior na UFBA ou a melhoria da qualidade do ensino não tem, necessariamente, os BIs como ponto de partida?

32 De que forma avalia o acesso dos alunos provenientes dos Bacharelados Interdisciplinares aos demais cursos da UFBA, seja em disciplinas optativas ou para prosseguirem a formação acadêmica?

33 Acredita que a inserção dos alunos provenientes dos Bacharelados Interdisciplinares pode promover mudanças na concepção pedagógica dos demais cursos da UFBA que não funcionam em regime de ciclos?

34 Quais ações que foram implementadas no curso em função do Reuni:

- |                          |  |
|--------------------------|--|
| <input type="checkbox"/> | Inserção de novas formas de acesso ao curso          |
| <input type="checkbox"/> | Alteração da matriz curricular                       |
| <input type="checkbox"/> | Discussão e reescrita do Projeto Pedagógico do Curso |
| <input type="checkbox"/> | Mudanças nas metodologias de ensino                  |

<input type="checkbox"/>	Novas práticas de avaliação da aprendizagem
<input type="checkbox"/>	Inserção da avaliação global do curso (alunos, professores, infraestrutura)
<input type="checkbox"/>	Adoção de novas práticas pedagógicas
<input type="checkbox"/>	Implantação da flexibilidade curricular
<input type="checkbox"/>	Assunção de práticas interdisciplinares
<input type="checkbox"/>	Adoção de mobilidade dos alunos
<input type="checkbox"/>	Implantação de ambientes virtuais de aprendizagem
<input type="checkbox"/>	Oferta de educação a distância
<input type="checkbox"/>	Oferta de apoio pedagógico aos alunos com dificuldades de aprendizagem
<input type="checkbox"/>	Criação de mecanismos de apoio psicopedagógico aos alunos
<input type="checkbox"/>	Aumento de convênios para realização de estágios
<input type="checkbox"/>	Promoção de programas de cultura e lazer

35 Tendo em vista o papel da Universidade Pública na sociedade brasileira e a sua histórica precarização por falta de investimentos públicos, na sua avaliação, em que medida o Reuni reestruturou, de fato, esta instituição?



Apêndice C – Foto I: Instalações antigas de laboratório de prática, embora a turma criada no Reuni (*campus* Federação)



Apêndice D – Foto II: Falta de acessibilidade em prédio (*campus* Federação) onde funciona turma criada no Reuni



Apêndice E – Foto III: Prédio ainda em construção (*campus Ondina*) no ano de 2013, no quinto ano de vigência do Reuni



Apêndice F – Foto IV: Prédio de biblioteca setorial (*campus Ondina*) construído durante o Reuni, mas que não entrou em funcionamento por falta de móveis, equipamentos e acervo bibliográfico



Apêndice G – Foto V: Obra paralisada (*campus Ondina*) em 2013, embora o quinto ano de vigência do Reuni



Apêndice H – Foto VI: Instalações físicas antigas em funcionamento (*campus Ondina*), embora a Unidade Administrativa tenha implantado curso no Reuni

