

# UNIVERSIDADE E SOCIEDADE

# 48

Ano XXI - Nº 48 - julho de 2011



## **PNE e Financiamento**

**Expansão, precarização e intensificação do trabalho e adoecimento docente**

## **REUNI: entre as promessas e a realidade**

**C&T: Modelo Energético e Dívida Pública**

**Consciência de Classe e Movimentos Sociais**



# Editorial

Apresentamos aos/às leitores/as a edição 48 da Revista *Universidade e Sociedade*. Conforme deliberação de diretoria, após o 30º Congresso do ANDES-SN, em Uberlândia/MG, tanto a chamada pública, como os convites feitos, buscaram compor o temário definido: *Ciência & Tecnologia e Trabalho Docente*. Este número contaria ainda com um primeiro ensaio fotográfico sobre o processo de Expansão nas IES, e, na seção *Debates Contemporâneos*, com discussões sobre os Movimentos Sociais e PNE, em especial, o Financiamento.

De fato, os artigos acolhidos, como encomenda e, também, aqueles enviados por diferentes autores/as, privilegiaram a Política Educacional – Plano Nacional da Educação e Financiamento, o processo de reforma do Estado e a contrarreforma da Educação Superior – expressas na expansão, na precarização e na intensificação do trabalho docente. Condições de trabalho, cujos desdobramentos, incluem o adoecimento de professores/as submetidos/as ao produtivismo como lógica gerencial de avaliação na Educação Superior Pública.

A pauta do PNE abre o número 48 com o artigo de Lobo Neto, recuperando os Planos Nacionais de Educação ao longo de nossa história, para apreendermos o necessário debate sobre o PNE 2011-2020. O artigo seguinte traz a contribuição de Guimarães, Monte e Santiago, enfocando a expansão e o financiamento da educação superior pública no escopo do PNE. Fechamos a temática trazendo a produção do Seminário do Fórum Estadual em Defesa da Escola Pública-RJ, por entendermos a importância do movimento produzido no Rio de Janeiro, pelo debate político empreendido e pela mobilização popular em torno de um PNE que, efetivamente, radicalize na defesa da Escola Pública. Assim, apresentamos a carta do FEDEP-RJ e os textos referentes às falas de Bolmann, e Carvalho e Pinheiro.

O bloco de artigos a seguir aborda a reforma do Estado e o processo de expansão e precarização do trabalho nas Universidades: Tonetto, Prieb e Tonetto analisam a situação dos servidores técnico-administrativos; Chaves e Araújo ressaltam a expansão via contrato de gestão, na particularidade do REUNI; Mancebo avalia o trabalho docente na pós-graduação e sua repercussão nas condições de saúde da categoria; e Leite discorre sobre o mundo do trabalho, reforma universitária e saúde docente.

A seção seguinte, o *1º Ensaio Fotográfico*, apresentado por Lima, expõe arbitrariedades, promessas, dívidas e lutas travadas em torno do REUNI. Desde já agradecemos às Seções Sindicais que nos enviaram uma rica seleção de imagens. Infelizmente, por problemas de resolução, parte significativa desse material não pôde ser acolhida, mas seguiremos, nos próximos números, expondo as faces da expansão nas IES. ⇨

⇒ Os *Debates Contemporâneos* salientam C&T sob dois aspectos – o modelo energético e a dívida pública. O primeiro tema tratado, em uma entrevista de Neiva, fala da luta dos operários nos megaprojetos, em especial na construção das hidroelétricas de Jirau e Santo Antônio e a luta do Movimento de Atingidos por Barragens contra a lógica desse modelo. O segundo texto, escrito por Ávila, associa ao endividamento o entrave ao desenvolvimento da C&T. A mesma seção aborda, ainda, a questão da classe e dos Movimentos Sociais. Transcrevemos a fala de Iasi no V EBEM (Encontro Brasileiro de Educação e Marxismo), preciosa reflexão sobre educação, consciência de classe e estratégia revolucionária. Fechando a seção, o artigo de Guimarães debate o movimento estudantil.

Acolhemos a resenha do livro *Universidade Federativa, Autônoma e Comunitária*, escrita por Calderón e Poltronieri, entendendo que esta é uma discussão relevante no Movimento Docente – como são compreendidas as IES ditas comunitárias?

E, novamente, encerramos a edição com uma poesia.

*Editoria Executiva*

# Sumário

- EDITORIAL**
- 3 **Política de C&T e Trabalho Docente**
- POLÍTICA EDUCACIONAL - PNE e financiamento**
- 8 **Plano nacional de educação 2011-2020: uma leitura e uma discussão necessárias**  
Francisco José da Silveira Lobo Neto
- 21 **Expansão e financiamento da educação superior pública brasileira: perspectivas para o novo PNE (2011-2020)**  
André Rodrigues Guimarães; Emerson Duarte Monte; Salomão Nunes Santiago
- Fórum Estadual em Defesa da Escola Pública - RJ**
- 32 **Apresentação**
- 33 **Pronunciamento público do FEDEP sobre o Projeto de Lei 8035/10 [dispõe sobre o Plano Nacional de Educação 2011-2020]**
- 35 **Os movimentos de resistência no Brasil: o papel do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública**  
Maria da Graça Nóbrega Bollmann
- 47 **Financiamento da Educação Pública no Brasil: para os trabalhadores, basta o mínimo?**  
Tarcísio Motta de Carvalho; Jefte Pinheiro
- REFORMA DO ESTADO - Expansão e precarização do trabalho na universidade**
- 54 **Os efeitos da Reforma Administrativa do Estado sobre os servidores técnico-administrativos da UFSM**  
Elci da Silva Tonetto; Sérgio Alfredo Massen Prieb; Thaíse da Silva Tonetto
- 64 **Política de expansão das universidades federais via contrato de gestão – uma análise da implantação do REUNI na Universidade Federal do Pará**  
Vera Lúcia Jacob Chaves; Rhoberta Santana de Araújo
- 76 **Trabalho docente na pós-graduação**  
Deise Mancebo
- 84 **As transformações no mundo do trabalho, reforma universitária e seus rebatimentos na saúde dos docentes universitários**  
Janete Luzia Leite
- 98 **ENSAIO FOTOGRÁFICO**
- DEBATES CONTEMPORÂNEOS - CIÊNCIA E TECNOLOGIA**
- 108 **Modelo energético em chamas, por Alvaro Neiva**
- 115 **Dívida Pública: entrave ao desenvolvimento da Ciência e Tecnologia no Brasil**  
Rodrigo Vieira de Ávila
- CONSCIÊNCIA DE CLASSE ORGANIZAÇÃO DA CLASSE**
- 122 **Educação, consciência de classe e estratégia revolucionária**  
Mauro Luís Iasi
- MOVIMENTOS SOCIAIS**
- 131 **A construção sócio-histórica dos movimentos sociais: notas sobre o movimento estudantil.**  
Maria Clariça Ribeiro Guimarães
- RESENHA**
- 142 **Universidade Federativa, Autônoma e Comunitária.**  
Adolfo Ignacio Calderón; Heloísa Poltronieri
- POESIA**
- 146 **Uma hora e mais outra - Carlos Drummond de Andrade**



# PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2011-2020: uma leitura e uma discussão necessárias

**Francisco José da Silveira Lobo Neto**

Prof. Aposentado da Faculdade de Educação da Universidade Federal Fluminense  
E-mail: sloboneto@gmail.com

**Resumo:** O Projeto de Lei: seu encaminhamento à Câmara dos Deputados e sua tramitação inicial. Contextualização e histórico dos Planos de Educação no Brasil. Leitura comentada dos textos e abordagem de questões gerais e específicas. Necessidade de participação no debate que se abre com a tramitação no Congresso Nacional.

**Palavras-chave:** Educação brasileira. Planejamento educacional. Políticas de Educação.

## Introdução

Enviado ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo, em 20 de dezembro de 2010, o Projeto de Lei nº 8035 (PL 8035/2010) tem como objeto a aprovação do Plano Nacional de Educação para o

decênio 2011-2020 (PNE 2011-2020). No mesmo dia, foi distribuído às Comissões de Educação e Cultura, Finanças e Tributação, e Constituição e Justiça e de Cidadania para parecer conclusivo em regime de tramitação prioritária. Imediatamente, a Comissão de

Educação e Cultura designou como Relatora a Deputada Fátima Bezerra (PT-RN).

Em 22 de março de 2011, acolhendo requerimentos de lideranças, a Presidência da Câmara cria a “Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 8035 de 2010”, cuja constituição se dá em 7 de abril, com 25 membros titulares e 25 suplentes, sob a Presidência do Deputado Gastão Vieira (PMDB-MA) e tendo como Relator o Deputado Ângelo Vanhoni (PT-PR).

A elaboração desse Plano, o segundo a obedecer à prescrição do Art. 214 da Constituição, é deflagrada a partir da Conferência Nacional sobre a Educação Básica, realizada em abril de 2008, quando o Ministério da Educação se compromete a apoiar uma Conferência Nacional de Educação (CONAE). De fato, através da Portaria do MEC nº 10, de 3 de setembro de 2008, o Ministro da Educação cria a Comissão Organizadora, cujo Coordenador é o Secretário Executivo Adjunto do MEC (Francisco das Chagas Fernandes). No mesmo ato, define que a CONAE deverá ocorrer no mês de abril de 2010, na Capital Federal, depois de um processo de construção de bases originadas em Conferências Municipais de Educação e de Conferências Estaduais de Educação, realizadas respectivamente no primeiro e no segundo semestres de 2009.

Na primeira composição da Comissão (Portaria nº 17, de 6 de outubro de 2008) constam representações do ANDES (Simone Pericmanis e Antônio Lisboa Leitão de Souza, respectivamente titular e suplente) e do PROIFES (Helder Machado Passos e Paulo Roberto Haidamus de Oliveira Bastos, respectivamente titular e suplente). Já, na Portaria Normativa nº 13 e na Portaria nº 828, de 27 de agosto de 2009, não mais consta a representação da ANDES.

Assim é que, em 20/10/2008, a Comissão Organizadora aprova suas “Normas Regulamentares”, que estabelecem a “elaboração e reprodução do Documento Referência sobre os eixos temáticos da CONAE, a serem debatidos nas Conferências Municipais e Estaduais da Educação”. É proposto como tema central: “Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: O Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação”, a ser desenvolvido a partir dos seguintes Eixos Temáticos:

I – Papel do Estado na Garantia do Direito à Educação de Qualidade: Organização e Regulação da Educação Nacional;

II – Qualidade da Educação, Gestão Democrática e Avaliação;

III – Democratização do Acesso, Permanência e Sucesso Escolar;

IV – Formação e Valorização dos Trabalhadores em Educação;

V – Financiamento da Educação e Controle Social;

VI – Justiça Social, Educação e Trabalho: Inclusão, Diversidade e Igualdade.

Terminados os ciclos das Conferências Municipais e Estaduais de Educação, foi sistematizado um Documento Base para a Conferência Nacional que incorporou, ao Documento de Referência, as emendas apresentadas pelos educadores que se reuniram nos Estados e Municípios. Em um primeiro volume foram incorporadas as emendas que receberam aprovação em cinco Estados e mais, no segundo volume foram apresentadas as emendas que mereceram destaque, mas cuja aprovação ocorreu em menos de cinco Estados.

A CONAE “estruturou-se de maneira a garantir o aprofundamento de questões e encaminhamentos debatidos pelos/as delegados/as, por meio de discussões teórico-práticas ocorridas nos colóquios, palestras, mesas de interesse, plenárias de eixos e demais atividades do evento, incluindo a plenária final”. O Documento Final resultou das “deliberações, majoritárias ou consensuadas, nas plenárias de eixo e que foram aprovadas na plenária final” (CONAE 2010, p. 11).

A Introdução do Documento Final destaca a articulação com a aprovação da expressão “Sistema Nacional de Educação” no texto constitucional pela EC nº 59 /2009, na alteração do art. 214, que passa a ter a seguinte redação:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzem a:

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - melhoria da qualidade do ensino;
- IV - formação para o trabalho;
- V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.
- VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto”.

Vale lembrar que a Comissão já usara a expressão “Sistema Nacional Articulado de Educação” no Documento Referência, antes da aprovação da Emenda Constitucional. Assim, não há propriedade na menção – feita na Introdução – “ao processo constituinte da forma de organização da educação de um sistema nacional de educação” como influente na formulação do tema central da CONAE. Contudo – considerando o dispositivo constitucional, aprovado em novembro de 2009 – “o SNE é entendido como mecanismo articulador do regime de colaboração no pacto federativo, que preconiza a unidade nacional, respeitando a autonomia dos entes federados”.

Assim, o Documento Final da CONAE pode ser considerado um estímulo “a um processo de mobilização e debate permanente nos diferentes segmentos educacionais e setores sociais brasileiros”, contribuindo tanto “no balizamento das políticas educacionais, na perspectiva do Sistema Nacional de Educação”, quanto na “elaboração do novo Plano Nacional de Educação” para o período de 2011 a 2020.

As discussões que precederam a CONAE/2010, o processo de realização da Conferência na semana de 28 de março a 01 de abril de 2010, não surgiram apenas do Documento Referência nem do Documento Base, mas de toda a efervescência dos movimentos sociais e das entidades que reúnem os educadores e os cidadãos brasileiros – debatendo a questão educacional, analisando criticamente as políticas desenvolvidas pelo poder público, propondo e reivindicando medidas de garantia do direito de todos a uma educação de qualidade socialmente referenciada – que geraram e continuam a gerar esse inesgotável processo de construção da educação brasileira.

Não é ocioso resgatar, em brevíssimos apontamentos, o histórico de alguns “Planos” para a educa-

ção no Brasil. Todos marcados pela polêmica, pela disputa de poder e, sobretudo, pelo confronto e luta de projetos opostos de sociedade.

A intencionalidade insinuada nas cartas de Nóbrega – e que só no final do século XVI vai encontrar sistematização na “Ratio studiorum...” – terá como contraponto a Carta ao Rei, em que os Capitães Gerais, pedindo mais investimento em fortalezas e tropas, reclamam dos recursos da Corôa, repassados aos jesuítas, para uma considerada inútil e indesejável educação dos gentios (cf. AMADO, 1990).

Como não lembrar a trajetória dos Planos do militar matemático Francisco de Borja Garção Stockler (1759-1829) que, desde 1799 vêm sendo apresentados – todos encomendados por autoridades superiores – para a Educação em Portugal (“Plano e Regimento de Estudos” seguindo as ideias da Convenção revolucionária francesa) e depois no Brasil (“Projecto sobre o estabelecimento e organização da Instrução Publica no Brasil”, em 1816). A crítica apresentada à Academia Real das Sciencias por António Ribeiro dos Santos enfatiza as dificuldades de execução e as características de uma proposta eminentemente teórica e afastada da prática educacional portuguesa. Na verdade, também no Projeto, a maior preocupação de Stockler é com a organização dos níveis de ensino e os conteúdos a serem trabalhados, quase não cuidando da maneira de financiá-los (cf. SARAIVA, 1997).

E, cabe ainda mencionar, a “Memória sobre a Reforma dos Estudos na Capitania de São Paulo”, de autoria do mais novo dos Andrada, Martin Francisco Ribeiro d’Andrada Machado. Com o “Projecto” de Stockler, a “Memória” teve inegável influência no Plano do Cônego Januário da Cunha Barbosa (1780-1846), que fundamenta a Lei de 15 de outubro de 1827. Mas sua elaboração aconteceu antes de 15 de novembro de 1816, data que consta no Parecer de Luiz José de Carvalho e Melo. Em 1823, Martin Francisco encaminha sua “Memória” à Comissão de Instrução da Assembleia Constituinte, que não só a elogia como manda publicá-la “para servir de guia aos atuais professores (...) enquanto se não dá uma adequada forma à instrução pública” (cf. NEVES, 2000).

Ainda no período imperial, a Reforma Leôncio de Carvalho suscita, no Parlamento, a análise profunda e extensa da Comissão de Instrução, empreendida e

apresentada por seu Relator, Rui Barbosa. Os Pareceres de Rui se constituem num coerente plano de educação nacional, marcado por uma forte proposta de modernização liberal (cf. LOURENÇO Filho, 1956; NASCIMENTO, 2000).

A proclamação do regime republicano – mesmo tendo Rui Barbosa no Gabinete do Governo Provisório, mas como Ministro da Fazenda – não trouxe uma proposta republicana de educação, e muito menos um Plano de Educação que desse conta do sistema federativo implantado. A mudança das Províncias em Unidades Federadas mais autônomas não estimulou o governo a buscar mais articulação. As reformas, no campo educacional, caracterizaram-se como tópicas. Deve-se, entretanto, reconhecer que os movimentos reivindicatórios de reconhecimento de direitos passam a explicitar cada vez mais a questão educacional. Assim, o movimento de dinâmica modernizadora repercute nas reformas locais de educação, fazendo crescer e amadurecer abordagens críticas.

Em 1932, o Manifesto dos Pioneiros afirma a necessidade de sistematizar um plano de educação, em palavras que se caracterizam por um diagnóstico crítico contundente:

No entanto, se depois de 43 anos de regime republicano, se der um balanço ao estado atual da educação pública, no Brasil, se verificará que, dissociadas sempre as reformas econômicas e educacionais, que era indispensável entrelaçar e encadear, dirigindo-as no mesmo sentido, todos os nossos esforços, sem unidade de plano e sem espírito de continuidade, não lograram ainda criar um sistema de organização escolar, à altura das necessidades modernas e das necessidades do país. Tudo fragmentário e desarticulado. A situação atual, criada pela sucessão periódica de reformas parciais e freqüentemente arbitrárias, lançadas sem solidez econômica e sem uma visão global do problema, em todos os seus aspectos, nos deixa antes a impressão desoladora de construções isoladas, algumas já em ruína, outras abandonadas em seus alicerces, e as melhores, ainda não em termos de serem despojadas de seus andaimes...

**A proclamação do regime republicano – mesmo tendo Rui Barbosa no Gabinete do Governo Provisório, mas como Ministro da Fazenda – não trouxe uma proposta republicana de educação, e muito menos um Plano de Educação que desse conta do sistema federativo implantado.**

E, mesmo reconhecendo uma maior preocupação educacional do poder público, na discussão da primeira LDB, os manifestantes de 1932 se sentem “mais uma vez convocados”, em 1959, diante das investidas dos interesses privados e, reiterando com firmeza sua convicção na educação pública, argumentam:

Entendemos, por isso, que a educação deve ser universal, isto é, tem de ser organizada e ampliada de maneira que seja possível ministrá-la a todos sem distinções de qualquer ordem; obrigatória e gratuita em

todos os graus; integral, no sentido de que, destinando-se a contribuir para a formação da personalidade da criança, do adolescente e do jovem, deve assegurar a todos o maior desenvolvimento de suas capacidades físicas, morais, intelectuais e artísticas. Fundada no espírito de liberdade e no respeito da pessoa humana, procurará por todas as formas criar na escola as condições de uma disciplina consciente, despertar e fortalecer o amor à pátria, o sentimento democrático, a consciência de responsabilidade profissional e cívica, a amizade e, a união entre os povos. A formação de homens harmoniosamente desenvolvidos, que sejam de seu país e de seu tempo, capazes e

empreendedores, aptos a servir no campo que escolherem, das atividades humanas, será, num vasto plano de educação democrática, o cuidado comum, metódico e pertinaz, da família, da escola e da sociedade, todo o conjunto de suas instituições.

Com a aprovação da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, fica determinada a competência do Conselho Federal de Educação de elaborar Planos “para execução em prazo determinado”, aplicando “preferencialmente na manutenção e desenvolvimento do sistema público de ensino”, conforme seus artigos 92 e 93:

Art. 92. A União aplicará anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino, 12% (doze por cento), no mínimo de sua receita de impostos e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, 20% (vinte por cento), no mínimo.

§ 1º Com nove décimos dos recursos federais destinados à educação, serão constituídos, em parcelas iguais, o Fundo Nacional do Ensino Primário, o Fundo Na-



cional do Ensino Médio e o Fundo Nacional do Ensino Superior.

§ 2º O Conselho Federal de Educação elaborará, para execução em prazo determinado, o Plano de Educação referente a cada Fundo.

§ 3º Os Estados, o Distrito Federal e os municípios, se deixarem de aplicar a percentagem prevista na Constituição Federal para a manutenção e desenvolvimento do ensino, não poderão solicitar auxílio da União para esse fim.

Art. 93. Os recursos a que se refere o art. 169, da Constituição Federal, serão aplicados preferencialmente na manutenção e desenvolvimento do sistema público de ensino de acordo com os planos estabelecidos pelo Conselho Federal e pelos conselhos estaduais de educação, de sorte que se assegurem:

1. o acesso à escola do maior número possível de educandos;
2. a melhoria progressiva do ensino e o aperfeiçoamento dos serviços de educação;
3. o desenvolvimento do ensino técnico-científico;
4. o desenvolvimento das ciências, letras e artes; [...].

Assim é que vamos ter o Plano Trienal de Educação 1963-1965, que é saudado, por Anísio Teixeira, como um passo fundamental no equacionamento dos problemas educacionais, numa perspectiva de direito de todos à educação.

O plano trienal para que nos convocou o Presidente da República não é, pois, mais uma panacéia educacional, mas o esforço total da nação para implantar um sistema educacional que nos emancipe e forme o nacional como se formaria o imigrante de que antes podíamos depender. A escola brasileira terá de ser uma escola que em nada se envergonhe das escolas dos países desenvolvidos. É assim que a queremos - nós, das classes privilegiadas - para os nossos filhos. É assim que a devemos desejar para o povo brasileiro (TEIXEIRA, 1963).

O regime autoritário, arbitrariamente implantado pelo golpe militar e civil de 1964, interrompe a execução do Plano Trienal e, na prevalência da leitura dos objetivos nacionais por tecnocratas tecnicistas, assim como no afã de solucionar questões agudas do sistema educacional, empreende-se a reforma da Lei de Diretrizes e Bases, com a Lei nº 5.540, de 28 de

novembro de 1968 (reforma do ensino superior) e a Lei nº 5.692, 11 de agosto de 1971 (reforma do ensino de primeiro e segundo graus). Na década de 1970 vão surgir os três Planos Setoriais de Educação, Cultura e Desportos como desdobramento dos Planos Nacionais de Desenvolvimento. O primeiro, para o período 1972-1974, o segundo para 1975-1979 e o terceiro abrangendo de 1980-1985.

Na redemocratização do país, o processo constituinte foi um importante instrumento de sistematização das discussões críticas e propositivas que já se vinham manifestando nos movimentos sociais sobre a questão educacional. Uma primeira fase dessa discussão ocorre nas reuniões anuais da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), passando a ter depois, como fórum específico, as Conferências Brasileiras de Educação (CBE), promovidas por organizações da sociedade civil. E é na IV Conferência, realizada em 1986, que se produz a Carta de Goiânia: um texto referendado pela plenária, trazendo um diagnóstico da educação no Brasil e organizando, em 21 itens, o conteúdo a ser contemplado nas disposições constitucionais sobre o tema.

Durante o debate constituinte, a mobilização das organizações e movimentos sociais não arrefece. Busca ganhar força pela articulação no Fórum em Defesa da Escola Pública. E tem continuidade nos 8 anos de embates durante a tramitação da nossa segunda LDB, a Lei nº 9.394, aprovada em 20 de dezembro de 1996.

Em primeiro lugar, se faz presente nos debates que levam ao “Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003)” que – cumprindo compromisso assumido pelo Brasil na “Conferência Mundial sobre Educação para Todos”, realizada em Jomtien, Tailândia de 5 a 9 de março de 1990 – responde ao Artigo 60 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição de 1988.

Em 1997 – com a LDB, em seu Art. 87 § 1º, determinando que “a União, no prazo de um ano a partir da publicação desta Lei, encaminhará, ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos” – mais uma vez se deflagram as discussões, acompanhando (muito mais paralelamente, muito menos participativamente) a elaboração do Plano pelo Ministério da Educação e do Desporto. Em 16 de de-

zembro de 1997 (quatro dias antes do prazo estabelecido na LDB), através da Exposição de Motivos nº 221, o Ministro encaminha ao Presidente da República o Projeto de Lei de aprovação do PNE para o período de dez anos. Mas é o texto refletindo as discussões realizadas no âmbito da sociedade, que se constitui como Projeto de Lei nº 4.155, de 10 de fevereiro (apoiado pelo Fórum de Defesa da Escola Pública e pelos partidos de oposição), enquanto o texto oficial do Governo, que só é entregue no dia seguinte e se constitui no Projeto de Lei nº 4.178/98, foi apensado ao primeiro. Após três anos de tramitação e confrontações, em 9 de janeiro de 2001, é aprovada a Lei nº 10.172 e o Plano Nacional de Educação, com base no Relatório da Comissão de Educação, assinado pelo Relator, o Deputado Nelson Marchesan (PSDB-RS).

E agora, que estamos diante do fato de um Projeto de Lei no Congresso Nacional, apresentando para aprovação o Plano Nacional de Educação, para o decênio que já começou, o pior que poderia ocorrer é deixar que siga os trâmites regimentais da Câmara e do Senado sem a nossa inquieta e constante participação. Seria trágico aceitar a falácia de que ele já foi discutido pela sociedade nas estratégias de realização da Conferência Nacional de Educação de 2010. Discuti-lo, na etapa de seu percurso pela Comissão Especial (até 26/05/2011 foram apresentadas 522 Emendas) e pelo Plenário da Câmara, assim como depois, em todos os momentos, na sua passagem pela revisão do Senado Federal, não é uma sugestão, mas uma necessidade. Portanto, uma obrigação.

## 1 – Ler o PNE 2011-2020

### 1.1 – Texto do Projeto de Lei nº 8035/2010

Apresentado em 12 Artigos, o Projeto de Lei dispõe, além da aprovação do anexado Plano Nacional de Educação 2011-2020, tanto sobre as 10 diretrizes, elencadas no Art. 2º (erradicação do analfabetismo; universalização do atendimento escolar; superação das desigualdades educacionais; melhoria da qualidade do ensino; formação para o trabalho; promoção da sustentabilidade sócio-ambiental; promoção humanística,

**É necessária nossa especial atenção naqueles artigos que tratam dos instrumentos de acompanhamento e avaliação da execução do PNE. Migraram para o texto do Projeto de Lei algumas políticas valorizadas pela atual administração do MEC.**

científica e tecnológica do País; estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto; valorização dos profissionais da educação; e difusão dos princípios da equidade, do respeito à diversidade e a gestão democrática da educação) quanto sobre algumas medidas complementares e fundamentais para viabilizar a execução e o acompanhamento.

Importante o Art. 5º, que exige uma avaliação sobre e durante o percurso de realização da Meta 20 do PNE (am-

pliação progressiva do investimento público em educação), assim como o Art. 6º, determinando à União promover ao menos duas conferências nacionais de educação – articuladas e coordenadas pelo Fórum Nacional de Educação, a ser instituído no âmbito (e não pelo) MEC – durante a vigência do Plano. Da mesma forma, deve-se destacar o Art. 10 que, tendo presente a determinação de elaboração ou adequação de Planos de Educação já existentes nas Unidades Federadas e nos Municípios (Art. 8º) ao PNE aprovado, assim determina:

Art. 10. O plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deverão ser formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do PNE - 2011/2020 e com os respectivos planos de educação, a fim de viabilizar sua plena execução.

É necessária nossa especial atenção naqueles artigos que tratam dos instrumentos de acompanhamento e avaliação da execução do PNE. Migraram para o texto do Projeto de Lei algumas políticas valorizadas pela atual administração do MEC. Exemplo disso é o Art. 11 e, sobretudo, seu § 2º (responsabilidade – exclusiva? – do INEP, valorização do sistema de exames por nível de ensino, redação vaga sobre estudos para o desenvolvimento de “outros indicadores de qualidade relativos ao corpo docente e à infraestrutura das escolas de educação básica”).

Ao apontar alguns aspectos do texto do Projeto

de Lei que merecem entrar em nossas pautas de discussão, não ignoramos que o Plano, com suas Metas e Estratégias, pode estar contemplando-os. Mas a verdade é que, ao encaminhar ao Congresso Nacional o instrumento legal de aprovação, o governo federal quis destacar esses e outros aspectos, explicitando-os nos artigos do texto de aprovação.

Por que a menção “em redação aberta” para alguns aspectos? Por que, ao elencar nas diretrizes a valorização dos “profissionais da educação”, não se fala na especificidade da necessária valorização do “magistério”, mas se especifica a “qualidade docente” no acima mencionado Art. 11?

Por que a omissão da Universidade Brasileira como participante, com ou sem o INEP, da avaliação dos vários aspectos da execução do Plano? Nem basta vê-la, velada, integrando o Fórum Nacional e representada por delegados nas CONAEs.

Por que, sobretudo, não se explicita no Projeto de Lei, antes do disposto no Art. 10, a responsabilidade específica do governo federal em garantir a progressiva ampliação do percentual do PIB a ser aplicado na educação, inclusive prevendo os responsáveis e os mecanismos de articulação com os Governos Estaduais e Municipais para a consecução desse objetivo?

Se no Anexo estaria tudo, por que não optar pelo encaminhamento curto e simples como o do projeto alternativo da sociedade para a aprovação do PNE 2001-2010? Era tão simplesmente assim: “Art. 1º. Fica aprovado o anexo Plano Nacional de Educação, pelo período de 10 (dez) anos. Art. 2º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação. Art. 3º. Revogam-se as disposições em contrário”.

## 1.2 – Texto do Plano Nacional de Educação (2011-2020) anexo ao PL nº 8.035/2010

O Plano Nacional de Educação se apresenta estruturado em Metas e Estratégias. Para o entendimento de sua organização, vale passar os olhos na Exposição de Motivos nº 033, de 3 de novembro de 2010, em que o Ministro da Educação encaminha ao presidente da República o Projeto de Lei para aprovação do PNE 2011-2020. O documento critica a forma de organização do Plano anterior, e considera o “Plano de Desenvolvimento da Educação”, lançado em 2007, como uma reinterpretação que buscava “uma visão

sistêmica da educação que compreendesse o ciclo educacional de modo integral, promovesse a articulação entre as políticas específicas e coordenasse os instrumentos disponíveis (políticos, técnicos e financeiros) entre os três níveis federativos”. Desse modo, “apesar de não ser a tradução direta do PNE, o PDE – como conjunto de programas e ações destinadas à melhoria da educação, acabou por constituir-se em importante instrumento para persecução das metas quantitativas estabelecidas naquele diploma legal”.

O Ministério da Educação optou por uma estruturação diversa da criticada organização do Plano 2001-2010, em que diagnóstico, diretrizes e metas se replicam a cada nível, modalidade e etapa, gerando uma fragmentação que dificulta a visão de conjunto sistêmico. O novo PNE se organiza de forma “radicalmente diferente: as metas foram reduzidas a vinte e se fizeram acompanhar das estratégias indispensáveis a sua concretização”. Segundo o Ministro, autor da Exposição de Motivos 033/2010:

A fim de que o PNE não redunde em uma carta de boas intenções incapaz de manter a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação, é preciso associar a cada uma das metas uma série de estratégias a serem implementadas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios em regime de colaboração. São as estratégias que orientam não apenas a atuação do Poder Público mas, sobretudo, a mobilização da sociedade civil organizada.

É irresistível sublinhar a preocupação do texto em “orientar” a mobilização da sociedade civil organizada e lembrar que, imediatamente antes desse trecho, encontramos a afirmação de que essa formulação “permitirá que a sociedade tenha clareza das reivindicações a serem opostas ao Poder Público”.

Além da defesa da forma, a EM 033 traz uma espécie de glossário que explicita o significado atribuído pela CONAE 2010 a uma dúzia de palavras e expressões que se destacam entre “as conceituações que subjazem às proposições para elaboração do PNE”.

Finalmente, talvez reconhecendo o risco de interpretações desviantes diante de um texto “em que as metas foram reduzidas” e, portanto, são “metas multidimensionais”, a EM 033 traz um comentário sobre cada uma delas. Eis um exemplo para os leitores, pelo

próprio autor:

Por exemplo, quando pensamos na meta 5 (“Alfabetizar todas as crianças até, no máximo, os oito anos de idade”), devemos levar em conta as estratégias pertinentes – do contrário, ela significa apenas que a União e os Estados nada podem fazer pela educação infantil. Contudo, as duas primeiras estratégias previstas para esta meta (a saber: “Fomentar a estruturação do ensino fundamental de nove anos com foco na organização de ciclo de alfabetização com duração de três anos, a fim de garantir a alfabetização plena de todas as crianças, no máximo, até o final do terceiro ano”; e “Aplicar exame periódico específico para aferir a alfabetização das crianças”) demonstra que será preciso envolver não apenas Estados e Municípios na estruturação do ensino fundamental de nove anos, mas também contar com exame nacional aplicado pela União para aferir a alfabetização de crianças até os oito anos de idade, como condição indispensável para que as demais etapas da educação básica transcorram de maneira a incrementar o aprendizado das crianças.

Isso significa que o exame nacional é “condição indispensável” para que as etapas subsequentes consigam “incrementar o aprendizado das crianças”?

As 20 Metas e Estratégias parecem obedecer a um critério de organização que traz, em um primeiro bloco, aquelas que dizem respeito ao direito de todos à educação de qualidade (Metas 1 a 10); um segundo bloco trata de questões específicas de modalidades, níveis e profissionais da educação, gestão e financiamento (Metas 10 a 20). A formulação da Meta 10 nos parece situá-la em ambos os blocos.

Na leitura das estratégias referentes a cada meta, será frequente encontrarmos algumas que poderiam ser metas e não estratégias. Ao fazer essa observação, não nos convence a argumentação da EM 033 ao afirmar: “ao invés de adotarmos a via de transformar em meta todas as possíveis medidas administrativas a serem adotadas para a melhoria da qualidade da educação, a anexa proposta de PNE optou por definir metas estruturantes, ousadas, que imponham de fato obrigações capazes de orientar os sistemas de ensino”. Primeiro porque não estamos nos referindo a todas as

estratégias, segundo porque é evidente a “metificação” de algumas estratégias, por expressarem programas especialmente acalentados pelo MEC (a estratégia do PROEJA está claramente “metificada”, na Meta 10).

Como exemplo de uma estratégia que poderia ser formulada como uma meta, seguida de estratégias que apontassem para uma real integração nas ações dos setores de educação com os de atenção social e de saúde, é a 8.6.

Uma leitura repetida do texto, confrontada aos fatos que se apresentam na experiência cotidiana do atendimento escolar e de programas educativos, pode revelar a necessidade de complementar e retificar o texto apresentado, e que está no Congresso, para ser melhorado. De certa forma, sente-se falta não somente de uma melhor organização, mas também de uma maior explicitação e, talvez, de uma abordagem de outros problemas, outras questões. Certamente tal acontece em relação às questões de gestão e financiamento.

Para uma leitura inicial, reproduzimos a seguir as Metas constantes no PNE 2011-2020:

**Meta 1:** Universalizar, até 2016, o atendimento escolar da população de quatro e cinco anos, e ampliar, até 2020,

a oferta de educação infantil de forma a atender a cinquenta por cento da população de até três anos.

**Meta 2:** Universalizar o ensino fundamental de nove anos para toda população de seis a quatorze anos.

**Meta 3:** Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de quinze a dezessete anos e elevar, até 2020, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para oitenta e cinco por cento, nesta faixa etária.

**Meta 4:** Universalizar, para a população de quatro a dezessete anos, o atendimento escolar aos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação na rede regular de ensino.

**Meta 5:** Alfabetizar todas as crianças até, no máximo, os oito anos de idade.

**Meta 6:** Oferecer educação em tempo integral em cinquenta por cento das escolas públicas de educação básica.

**Meta 7:** Atingir as seguintes médias nacionais para o IDEB:

Na leitura das estratégias referentes a cada meta, será frequente encontrarmos algumas que poderiam ser metas e não estratégias.

IDEB	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Anos iniciais do ensino fundamental	4,6	4,9	5,2	5,5	5,7	6,0
Anos finais do ensino fundamental	3,9	4,4	4,7	5,0	5,2	5,5
Ensino médio	3,7	3,9	4,3	4,7	5,0	5,2

**Meta 8:** Elevar a escolaridade média da população de dezoito a vinte e quatro anos de modo a alcançar mínimo de doze anos de estudo para as populações do campo, da região de menor escolaridade no país e dos vinte e cinco por cento mais pobres, bem como igualar a escolaridade média entre negros e não negros, com vistas à redução da desigualdade educacional.

**Meta 9:** Elevar a taxa de alfabetização da população com quinze anos ou mais para noventa e três vírgula cinco por cento até 2015 e erradicar, até 2020, o analfabetismo absoluto e reduzir em cinquenta por cento a taxa de analfabetismo funcional.

**Meta 10:** Oferecer, no mínimo, vinte e cinco por cento das matrículas de educação de jovens e adultos na forma integrada à educação profissional nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio.

**Meta 11:** Duplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta.

**Meta 12:** Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para cinquenta por cento e a taxa líquida para trinta e três por cento da população de dezoito a vinte e quatro anos, assegurando a qualidade da oferta.

**Meta 13:** Elevar a qualidade da educação superior pela ampliação da atuação de mestres e doutores nas instituições de educação superior para setenta e cinco por cento, no mínimo, do corpo docente em efetivo exercício, sendo, do total, trinta e cinco por cento doutores.

**Meta 14:** Elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu*, de modo a atingir a titulação anual de sessenta mil mestres e vinte e cinco mil doutores.

**Meta 15:** Garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, que todos os professores da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.

**Meta 16:** Formar cinquenta por cento dos professores da educação básica em nível de pós-graduação *lato e stricto sensu* e garantir a todos formação continuada em sua área de atuação.

**Meta 17:** Valorizar o magistério público da educação básica, a fim de aproximar o rendimento médio do profissional do magistério com mais de onze anos de escolaridade

do rendimento médio dos demais profissionais com escolaridade equivalente.

**Meta 18:** Assegurar, no prazo de dois anos, a existência de planos de carreira para os profissionais do magistério em todos os sistemas de ensino.

**Meta 19:** Garantir, mediante lei específica aprovada no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a nomeação comissionada de diretores de escola vinculada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à participação da comunidade escolar.

**Meta 20:** Ampliar progressivamente o investimento público em educação até atingir, no mínimo, o patamar de sete por cento do produto interno bruto do País.

## 2 – Questões gerais

### 2.1 – Financiamento da educação

Mais uma vez, voltando ao passado – que deveria sempre estar presente na construção do futuro – para abordar o texto do PNE 2011-2020. Ao analisar o Plano anterior encaminhado pelo governo federal ao Congresso, Dermeval Saviani trata, na proposta alternativa, da questão crucial dos investimentos em educação:

[...] para enfrentar os problemas que foram se acumulando os recursos orçamentários regulares não são suficientes. Impõe-se um plano de emergência que permita investir maciçamente, elevando-se substancialmente e em termos *imediatos* o percentual do PIB destinado à educação. Esta há de ser a idéia-força, o eixo central do Plano Nacional de Educação que devemos propor” (SAVIANI, 1999, p. 128).

Por seu lado, a CONAE 2010, em seu Documento Final, é incisiva sobre esse aspecto. Ao apresentar suas conclusões relacionadas ao Eixo I (Papel do Estado na garantia do direito à educação de qualidade: organização e regulação da educação nacional) inscreve entre suas recomendações para o PNE 2011-2020:

Tendo em vista a necessidade de efetivação e/ou consolidação de políticas educacionais direcionadas à garantia de padrões de qualidade social e de gestão de-

mocrática, destacam-se as seguintes diretrizes a serem consideradas, com vistas a um novo PNE como política de Estado: ... h) consolidação das bases da política de financiamento, acompanhamento e controle social da educação, por meio da ampliação dos atuais percentuais do PIB para a educação, de modo que, em 2014, sejam garantidos no mínimo 10% do PIB; i) definição e efetivação, como parâmetro para o financiamento, de padrão de qualidade, com indicação, entre outros, do custo-aluno qualidade por níveis, etapas e modalidades de educação, em conformidade com as especificidades da formação [...].

Assim, é surpreendente que a última meta do Plano se restrinja a um avanço de 2% do PIB, já que se proclama termos chegado, em 2010, a 5%.

Não se repete aqui a covardia do governo federal, em 1997, encaminhando como esforço para a década, o atingimento de um mínimo de 6,5% do PIB, quando o Projeto alternativo da sociedade já postulava – ainda que es-corregadamente – “aumentar em dez anos os gastos públicos com educação até cerca de 10% do PIB para o pleno atendimento das propostas contidas neste Plano Nacional de Educação”. Mas um acesso e excesso de timidez – nem sempre presente em outras faixas menos sociais de investimentos – deu coragem ao Governo para desrespeitar a manifestação de vontade política inequívoca da sociedade em duplicar o percentual atingido. Duplicar o percentual atingido em 2010, e não aquele que deveria ter sido atingido, porque determinado no PNE aprovado em 2001, de 7% do PIB, embora tenha sido vetado pelo Presidente da República.

Nenhum esforço a mais é proposto. Se nesta condição *sine qua non* de todo o PNE apresentado não há avanço, é preciso pressionar o Congresso Nacional para que se defina objetiva e claramente a favor da prioridade da educação, no contexto das políticas sociais. O Plano sempre aceitará as palavras “prioridade”, “qualidade”, “universalização”, “acesso e permanência de todos na escola”, “valorização do magistério”. Mas não serão expressão de verdade e de ação sem o salto de priorização concreta nos investi-

mentos públicos, capazes de dar-lhes condições de reatualização.

Há, contudo, algo mais estranho em relação a isso, inscrevem-se nessa Meta, esforços conjuntos das três esferas de Governo e, também, da sociedade civil. E as estratégias não se referem diretamente às responsabilidades, aos mecanismos e ao controle especificamente deste aspecto.

É importante que se obtenha maior objetividade na condução dessa Meta.

## 2.2 – Universalização, Democratização e Direito à Educação

Na ordem constitucional brasileira, a educação “é direito de todos e dever do Estado e da família” e sua promoção e incentivo terá “a colaboração da sociedade” (Art. 205). E

o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; II - progressiva universalização do ensino médio gratuito; III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino; IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um; VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando; VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (Art. 208).

Na interpretação do sentido em que a CONAE 2010 usou a expressão “Direito à Educação”, a EM 033 nos esclarece que se refere

à garantia do direito social à educação. Como direito social, avulta, de um lado, a educação pública, gratuita, laica, democrática, inclusiva e de qualidade social para todos/as e, de outro, a universalização do acesso, a ampliação da jornada escolar e a garantia da permanência bem-sucedida para crianças, adolescentes, jovens e adultos/as, em todas as etapas e modalidades. Esse di-

**É preciso pressionar o Congresso Nacional para que se defina objetiva e claramente a favor da prioridade da educação, no contexto das políticas sociais.**

reito se realiza no contexto desafiador de superação das desigualdades e do reconhecimento e respeito à diversidade. As instituições do setor privado, nesse contexto, subordinam-se ao conjunto de normas gerais de educação e devem harmonizar-se com as políticas públicas, que têm como eixo o direito à educação, e acatar a autorização e avaliação desenvolvidas pelo poder público. Dessa forma, no que diz respeito ao setor privado, o Estado deve regulamentar, controlar e fiscalizar todas as instituições com base nos mesmos parâmetros e exigências aplicados às do setor público (Art. 208).

Tem razão a EM de integrar, no quadro do direito social à educação, a democratização e a universalização. É preciso reconhecer que, nas metas e estratégias de mais este Plano Nacional de Educação, esse direito é, outra vez, tratado com as salvaguardas de proteção de privilégios, que se erguem como obstáculo ao direito social de educação. E, constitucionalmente, esse é um direito público positivo, no que se refere ao ensino obrigatório e gratuito, hoje estendido a cada pessoa dos 4 aos 17 anos, implicando seu não oferecimento em responsabilidade da autoridade competente (cf. Art. 208 § 1º e § 2º). Não há como deixar de cumprir, portanto, as Metas de 1 a 4, porque não são metas a serem atingidas, mas dispositivos constitucionais que já deveriam estar em execução. O escalonamento da universalização da educação obrigatória e gratuita, até o ano de 2016, é abusivo.

A questão da democratização – entendida como o acesso de todos, sem discriminações – a uma educação de qualidade, merece ampla análise. Não é democrática uma educação niveladora que desrespeita diferenças e diversidades. O atendimento às diferenças faz com que só possa haver unidade na diversidade. É necessário questionar até que ponto as ações nacionais, quando igualmente aplicadas a todo país e a todos os estudantes das escolas do Brasil, são realmente democratizadoras. Nesse ponto, quando se precisa lidar equilibradamente com a unidade na diversidade, com a igualdade na diferença, com a pluralidade das culturas na defesa de um patrimônio cultural nacional,

exige-se uma sincera busca de caminhos, um honesto intercâmbio de concepções, um cordial confronto de divergências. Mas não se pode mais admitir imposições centralistas muitas vezes travestidas de cooperação, desrespeitando e atropelando as diferenças regionais. E que, até mesmo no plano constitucional, chegam perto de comprometer as autonomias garantidas pelo sistema federativo. A democratização da educação no Brasil passa necessariamente pela nossa diversidade cultural, com as diferenças que não comprometem, mas consolidam a unidade nacional.

### 3 – O magistério: uma questão específica?

Com certeza é muito apropriada a observação que o Ministro faz na EM 033/2010:

Seria possível dizer que praticamente um quarto do PNE que atualmente levamos à consideração de V. Exa. dedica-se à melhoria das condições de trabalho dos profissionais da educação, seja garantindo formação inicial e continuada, seja assegurando condições salariais dignas, seja induzindo alterações estruturais nas secretarias de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

No conjunto das 20 Metas, o PNE 2011-2020 relaciona ao menos cinco à questão do magistério (Metas 13, 15, 16, 17 e 18). Desde a formação inicial até as condições de trabalho, passa pela implantação efetiva de planos de carreira, pela ampliação das oportunidades de educação continuada, pela questão salarial. Nesse aspecto, o clima e o encaminhamento das conclusões da CONAE 2010 repercutiram realmente no PNE 2011-2020, apesar da formulação sintética e número reduzido de metas. De certa forma, muitas estratégias têm um forte componente de complemento das metas.

Será sempre muito importante reler o Eixo V do Documento Final da CONAE 2010, procurando ver sua concreta influência no modo como o Plano trata a questão dos profissionais da educação. Merece destaque o amadurecimento que, durante décadas de movimento da categoria, veio construindo uma lógica de integração entre formação inicial/continuada e valorização profissional

**Não é democrática uma educação niveladora que desrespeita diferenças e diversidades. O atendimento às diferenças faz com que só possa haver unidade na diversidade.**

(inclusive salarial) dos trabalhadores/trabalhadoras da educação, e muito especialmente do magistério.

Embora a EM 033 indique a Meta 19 (sobre os diretores de escola) como parte do grupo de metas referentes ao Magistério, parece que – sem negar uma relação indireta – sua vinculação se dá à gestão democrática das instituições educacionais.

A importância fundamental dos profissionais da educação, como agentes necessários na relação pedagógica com os estudantes, exige uma leitura crítica capaz de superar as dificuldades de redação e, mais que tudo, dificuldades de ações acertadas tanto no que se refere à formação, quanto no que se refere à valorização.

Por exemplo, no que se refere à Meta 15, é preciso buscar uma formulação das estratégias que contemple as diferentes e diversas exigências formativas. As estratégias reproduzidas a seguir dão margem a muitas interpretações:

15.5) Institucionalizar, no prazo de um ano de vigência do PNE - 2011/2020, política nacional de formação e valorização dos profissionais da educação, de forma a ampliar as possibilidades de formação em serviço.

15.7) Promover a reforma curricular dos cursos de licenciatura, de forma a assegurar o foco no aprendizado do estudante, dividindo a carga horária em formação geral, formação na área do saber e didática específica.

#### 4 – Considerações finais

Neste artigo, falta uma análise das questões provocadas no PNE 2011-2020 relacionadas especificamente com a educação de nível superior. Embora algumas observações de ordem geral, como a que se refere ao privilegiamento de programas acalentados pelo Ministério da Educação (no caso, o REUNI e o PROUNI), sejam absolutamente pertinentes, é necessário aprofundar, em toda a sua especificidade, a questão da Educação Superior.

Nosso objetivo maior foi o de trazer estímulo e motivação para uma luta que está apenas começando. Se analisarmos a tramitação do Projeto de Lei, nesses quase seis meses, desde a sua entrega à Mesa da Câmara dos Deputados, acumularam-se requerimentos de audiências públicas e seminários a serem realizados por todo o país. A maioria deles já foi aprovada na Comissão e será a ocasião de debater e encaminhar

reivindicações de mudanças. Com ou sem a nossa presença, esses eventos ocorrerão e sempre surgirá o argumento da “ampla consulta às bases”.

O mínimo que se espera de nós é a leitura atenta, a discussão no âmbito das organizações e movimentos de categorias profissionais relacionadas à educação, e a presença ativa e participativa nos espaços que venham a ser abertos para discussão.

#### REFERÊNCIAS

AMADO, Wolmir. “Ensino Colonial Pré-Pombalino no Brasil”. *Estudos (Rev. da Univ. Cat. de Goiás)*. Goiânia, 17 (1/4): 11 - 27, jan-dez. 1990.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei nº 8035/2010 e Legislação citada**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/831650.doc>. > Acesso em: abril 2011.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº 8035/2010: Andamento**. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/sileg/Prop\\_Deta-lhe.asp?id=490116](http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Deta-lhe.asp?id=490116).> Acesso em abril 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. [Texto promulgado em 5 de outubro de 1988]. Brasília: Senado Federal/Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <<http://www.alep.pr.gov.br/system/files/corpo/Con1988br.pdf>.> Acesso em: abril de 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Versão Compilada com as Emendas Constitucionais até a de nº 67/2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm).> Acesso em: abril 2011.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 [LDB]**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm). Acesso em: abril 2011.

BRASIL. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001 [PNE 2001-2010]**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10172.htm). > Acesso em: abril 2011.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO DESPORTO. **Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003)**. Brasília : MEC, 1993. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me001523.pdf>. >. Acesso em: abril 2011.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA. **Plano Trienal 1963-1965**. Brasília: MEC, 1963. Disponível em: <[http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select\\_action=&co\\_obra=24471](http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=24471). > Acesso em: abril 2011.

\_\_\_\_\_. **A Política e o Plano Setorial de Educação e Cultura [1972-1974]**. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me001755.pdf>.> Acesso em: abril 2011.



\_\_\_\_\_. **II Plano Setorial de Educação e Cultura 1975-1979.** Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me002052.pdf>>. Acesso em abril 2011.

\_\_\_\_\_. **III Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto.** Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me002583.pdf>>. Acesso em: abril 2011.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Portaria Normativa nº 10, de 3 de setembro de 2008.** Disponível em: <<http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/portaria%20republicada.pdf>>. Acesso em: abril 2011.

\_\_\_\_\_. **Portaria Normativa nº 17, de 6 de outubro de 2008.** Disponível em: <<http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/portaria1708.pdf>>. Acesso em: abril 2011.

\_\_\_\_\_. **Portaria Normativa nº 13, de 27 de agosto de 2009.** Disponível em: <<http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/portaria%20normativa%20n%2013%20de%2027.08.2009>>. Acesso em: abril 2011.

\_\_\_\_\_. **Portaria 828, de 27 de agosto de 2009.** Disponível em: <<http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/portaria%20n%20828%20de%2027.08.2009.pdf>>. Acesso em: abril 2011.

CONFERENCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO. COMISSÃO ORGANIZADORA. **Normas Regulamentares da Comissão Organizadora da Conferência Nacional de Educação (CONAE).** Disponível em: <[http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/normregulamentares\\_conae.pdf](http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/normregulamentares_conae.pdf)>. Acesso em: abril 2011.

\_\_\_\_\_. **Documento-Referência.** Sem data [2008?]. Disponível em: <[http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/doc\\_base\\_conae\\_revisado2\\_sl.pdf](http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/doc_base_conae_revisado2_sl.pdf)>. Acesso em: abril 2011.

\_\_\_\_\_. **Documento Final.** 2010. Disponível em: <[http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento\\_final\\_sl.pdf](http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento_final_sl.pdf)>. Acesso em: abril 2011.

LOURENÇO FILHO, M. B. **A Pedagogia de Rui Barbosa.** 2ª ed. São Paulo: Melhoramentos, 1956.

NEVES, Fátima Maria. **O Método de Lancaster e a Memória de Martin Francisco.** Trabalho apresentado na 23ª Reunião da ANPEd, 2000. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/23/textos/0210t.PDF>>. Acesso em: abril 2011.

SARAIVA, Luis Manuel Ribeiro. **Garção Stockler e o “Projecto sobre o estabelecimento e organização da Instrução Pública no Brasil”.** In: Actas do 2º Encontro Luso-Brasileiro de História da Matemática.

Águas de S. Pedro (SP): 1997. Também disponível em: <<http://www.spce.org.pt/sem/6.pdf>>. Acesso em: abril 2011.

NASCIMENTO, Terezinha A. Quaiotti Ribeiro do. **Pedagogia Liberal Modernizadora de Rui Barbosa e os Fundamentos da Educação Brasileira Republicana.** São Paulo: Autores Associados, 1997.

TEIXEIRA, Anísio. **1963: Ano da Educação.** In: Boletim Informativo CAPES, nº 122. Rio de Janeiro: CAPES, 1963.

SAVIANI, Dermeval. **Da nova LDB ao novo Plano Nacional de Educação:** por uma outra política educacional. 2ª edição revista. Campinas (SP): Autores Associados, 1999.

VALENTE, I. e ROMANO, R. **PNE: Plano Nacional de Educação ou Carta de Intenção?** In: Educ. Soc., Campinas, vol. 23, nº 80, setembro/2002, p. 96-107. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12926.pdf>>. Acesso em: abril 2011. **US**



# Expansão e financiamento da educação superior pública brasileira: perspectivas para o novo PNE (2011-2020)\*

**André Rodrigues Guimarães**

Professor da UNIFAP

E-mail: andre@unifap.br

**Emerson Duarte Monte**

Professor da UEPA

E-mail: edm489@gmail.com

**Salomão Nunes Santiago**

Licenciado em Pedagogia na UFPA

E-mail: salulusantiago@hotmail.com

**Resumo:** O objetivo do artigo é analisar a expansão da educação superior no Brasil (1995-2009) com ênfase nas matrículas e no financiamento público das IFES. Consideramos que o processo de contrarreforma do Estado brasileiro, provocado pela crise estrutural do capitalismo, afeta negativamente a educação superior pública. A política de expansão adotada por FHC e Lula da Silva, ainda que com diferenças na forma adotada, incentivou o crescimento do setor privado, por meio de medidas legais e fiscais, e instituiu lógicas mercantis na manutenção das IFES, com a *otimização* da aplicação dos recursos e rebaixamento da qualidade

de ensino. Essa perspectiva será mantida caso o novo PNE (2011-2020) mantenha a essência do PL 8.035/2010 do governo federal que, no âmbito da expansão e do financiamento da educação superior, referenda a política adotada por Lula da Silva com a intenção de converter política de governo em política de Estado. Ainda que aparentemente a expansão desse nível de ensino apresente um caráter ampliador das oportunidades educacionais, é possível compreendermos, na essência, a partir da correlação dessa política com o seu correspondente financiamento, a sua submissão aos interesses do capital.

**Palavras-chave:** Expansão da Educação Superior. Financiamento da Educação Superior. PNE.

### Crise do capital e contrarreforma do Estado

Desde o último quarto do século XX presenciamos, em escala global, um conjunto de transformações socioprodutivas. A organização produtiva linear e rígida, de base tayloristafordista, e o intervencionismo estatal, seguindo as premissas keynesianas, são gradativamente alterados, dando lugar a ajustes flexibilizadores na produção e redutores da atuação do Estado no âmbito social. Após um período de acúmulo de capitais e crescimento global da economia, o padrão produtivo fordista demonstra o seu esgotamento no início da década de 1970. Cocco (2000) aponta como marco de referência dessa decadência quatro fatores: a queda nos ganhos da produtividade, a abertura da concorrência internacional, a desterritorialização ligada à internacionalização dos mercados e a necessidade de flexibilidade produtiva para possibilitar a competitividade e manutenção das empresas. Em suma, essa crise evidencia agudamente as contradições do modo de produção capitalista e sua incapacidade de efetivar-se como sistema estável, ainda que no âmbito estritamente econômico-burguês.

Para a lógica burguesa, tal crise, expressa principalmente nas reduções das taxas de lucros, tem sua origem na saturação dos mercados e na ampliação dos direitos trabalhistas com forte intervenção estatal. Em contrapartida, entendemos que esse colapso deve ser compreendido a partir da crise do capital que atinge dimensão estrutural. Para postergar a sobrevivência do sistema capitalista diante do aprofundamento da crise estrutural do capital (MÉSZÁROS, 2009), é necessário acentuar a lógica destrutiva do sistema capitalista e instaurar formas produtivas flexíveis e políticas antissociais de cunho neoliberal. Como resultado, intensifica-se o processo de exploração da classe trabalhadora com a ampliação da precarização

do trabalho e a redução dos direitos sociais e trabalhistas. Para flexibilizar as relações trabalhistas e ampliar o mercado, segundo orientações neoliberais, privatizam-se os direitos sociais: as políticas sociais passam a ser concebidas segundo a lógica estrita do mercado. O livre mercado seria então autônomo e autossuficiente para organizar as relações sociais em escala global.

Desse modo, “o neoliberalismo expressa uma saída política, econômica, jurídica e cultural específica para a crise hegemônica que começa a atravessar a economia do mundo capitalista” (GENTILI, 1995, p. 230). Os organismos financeiros internacionais, principalmente o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, cumprindo um papel protagonista nesse processo, estabelecem diretrizes para ajustar os países periféricos às novas necessidades do capitalismo. De um modo geral, é enfatizado que a burocracia e morosidade estatal impedem o livre arbítrio dos sujeitos e que por isso a necessidade imperiosa de ampliar o mercado/liberdade capitalista em escala global. Essas orientações encontram nos Estados periféricos do capitalismo correspondentes econômicos locais que, articulando-as com seus interesses específicos, passam a viabilizar a implementação de seus princípios gerais.

No caso brasileiro, a crise do desenvolvimentismo foi a justificativa nacional para efetuar reformas estruturais no país a partir dos anos 1990. Behring (2008) evidencia que um conjunto de fatores políticos, econômicos e sociais, desencadeados na década de 1980, criou as condições propícias para a redefinição do Estado, levando, na década seguinte, à reformulação da política econômica e social do país. Trata-se de ajustes que visam “reformular” o Estado a partir dos princípios neoliberais: reformas que desestruturam políticas sociais e atacam os direitos da

classe trabalhadora, por isso conhecidas como contrarreformas (BEHRING, 2008).

Principalmente a partir dos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o Estado brasileiro passou por mudanças estruturais que seguiram as indicações do Consenso de Washington<sup>1</sup>. A centralidade de tal reforma para FHC é explicitada na criação, em seu primeiro mandato, do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), tendo como ministro Bresser Pereira. Nesse mesmo ano, o então ministro criou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado para redefinir o papel do Estado na condução do setor público a partir de um modelo gerencial com centralidade no controle de resultados.

Em 2002, com a eleição de Lula da Silva, em uma Coligação de Frente Popular, da qual participou o Partido Liberal (que indicou como seu vice-presidente José de Alencar, empresário da indústria têxtil), havia expectativa, por parte do movimento sindical e popular e de intelectuais da esquerda, de modificação na política econômica. Entretanto, seu governo evidenciou a manutenção, em uma nova fase, da política de ajustes neoliberais no país (LIMA, 2007).

Desse modo, sustentado ideologicamente no discurso de reformas estruturais que levariam ao desenvolvimento nacional, o Estado brasileiro adentra o século XXI marcado por um processo histórico de submissão/dependência internacional, construído a partir de acordos/consenso com a burguesia brasileira. Como característica nova, tal processo traz a redefinição do caráter social do Estado brasileiro e o ajuste aos novos ditames do capitalismo em crise e global.

Especificamente para a educação superior, esse processo de contrarreforma tem levado à intensificação de sua mercantilização, tal como indicou o Consenso de Washington. Desde o final dos anos 1990 presenciamos a ampliação da oferta privada de ensino e a constituição, nas IES públicas, de mecanismos mercantis (cujos maiores exemplos são: a instituição do modelo público-privado, a venda de “serviços” por meio das ditas fundações de apoio e a cobrança de taxas e mensalidades, principalmente em cursos de especialização).

### **Contrarreforma na educação superior brasileira: as faces da expansão e do financiamento nas IFES**

A aprovação da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabeleceu as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), segundo as premissas neoliberais, ampliou a liberdade para oferta da educação privada, garantido, inclusive, a destinação de recursos públicos a entidades filantrópicas, confessionais e comunitárias. Em convergência com a nova estrutura do aparelho estatal, a autonomia universitária abrange a possibilidade de se estabelecer contratos, acordos, convênios e outras formas de relação/cooperação financeira que resultem de convênios com entidades públicas ou privadas. Em tal perspectiva de autonomia está implícita a ideia de que as universidades públicas devem buscar subsídios financeiros no mercado, principalmente por meio da relação público-privado: as primeiras oferecem o aparato material e humano necessário para o desenvolvimento da ciência e tecnologia, e o setor privado o financiamento, a definição das prioridades e, fundamentalmente, usufruto de pesquisas<sup>2</sup>.

A atual LDB apresenta íntima relação com as orientações do Banco Mundial para a educação dos países “em desenvolvimento”. A tese de que para esses países é prioritário o investimento em educação básica, em virtude do maior retorno social e individual, foi exaustivamente abordada pelo Banco Mundial (BM) no documento *Financing education in developing countries: An exploration of policy options*, de 1986 (SGUISSARDI, 2006). De igual modo, as orientações do Banco para a reforma da Educação Superior se expressam na LDB e nas legislações que a sucederam. Sguissardi (2006) faz alusão ao documento *Higher education: the lessons of experience*, publicado em 1994, como a mais importante publicação do Banco das duas últimas décadas.

Nesse documento, a equipe do BM realizou uma caracterização dos desafios e das limitações das políticas de reformas educacionais para os países em desenvolvimento, para, em seguida, apontar a sua política nos seguintes tópicos: 1. Maior diferenciação das instituições; 2. Diversificação do financiamento das instituições estatais e adoção de incentivos para o seu desempenho; 3. Redefinição da função do

**O Estado brasileiro adentra o século XXI marcado por um processo histórico de submissão/dependência internacional, construído a partir de acordos/consenso com a burguesia brasileira.**

governo e; 4. Enfoque na qualidade, na adaptabilidade e na equidade (BANCO MUNDIAL, 1995). Especificamente sobre o primeiro ponto, o BM propõe uma completa ruptura com o modelo Humboldtiano de Universidade (centrada na produção científica), por ser financeiramente oneroso e apresentar pouco retorno social. Para o Banco, é necessário ampliar as possibilidades de oferta da educação superior não universitária, ou seja, aumentar a diferenciação institucional (com instituições restritas ao ensino e, em menor número, de ensino e pesquisa) e subsidiar o ensino privado para se desenvolver. Paralelo à diferenciação institucional, é necessário atrelar o financiamento das Instituições Públicas de Ensino Superior aos critérios de desempenho e produtividade.

Nessa perspectiva, o êxito do processo de reforma da educação superior depende de três elementos: “1. O estabelecimento de um marco rigoroso de políticas; 2. Maior apoio nos incentivos e mecanismos orientados ao mercado para aplicar as políticas e; 3. Maior autonomia administrativa das instituições públicas.” (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 10, tradução nossa). Vale enfatizar que a autonomia administrativa diz respeito à ampliação das relações entre as instituições públicas e as empresas privadas, tanto no que diz respeito à ingerência na estrutura organizacional das instituições públicas (heteronomia<sup>3</sup>), quanto ao financiamento de cursos e pesquisas.

As estratégias de diversificação e diferenciação das instituições de ensino superior, com a ampliação das matrículas, objetiva formar, em larga escala, mão de obra adequada aos novos desígnios produtivos: função a ser desempenhada por instituições privadas e públicas. A eficiência e a qualidade das instituições são mensuradas nas avaliações e estão relacionadas ao “[...] atendimento às demandas e exigências do mercado ou de outros segmentos interessados

na produção do trabalho acadêmico, sobretudo no que diz respeito aos serviços, processos e/ou produtos tecnológicos que gerem inovações e vantagens competitivas [...]” (DOURADO; OLIVEIRA, 2005, p. 58).

Seguindo as diretrizes do BM, a política de educação superior, nos governos de FHC (1995-2002) e Lula da Silva (2003-2010), facilitou a expansão do ensino privado, elevação das matrículas na graduação com a redução/otimização dos investimentos públicos para Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), consolidação da Educação à Distância (EaD) e a implementação de avaliações nacionais com controle de resultados (com a instituição do Exame Nacional de Cursos e, seu substituto, do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior).

De modo geral, como expressa a Tabela 1, é possível identificarmos que a expansão da educação superior nos governos de FHC ocorreu por meio do crescimento estrondoso do número de instituições e matrículas presenciais na iniciativa privada. Considerando o período 1995-2001, atingiu-se, respectivamente, elevação de 76,6% e 97,4%. Já nos governos Lula da Silva essa expansão encontra seus limites em função do poder aquisitivo das famílias brasileiras (SGUISSARDI, 2008). Isso conduziu, apesar da elevação nominal, a uma retração percentual, em relação ao período anterior, do número de

**Tabela 1 – Evolução das IES, Matrículas Presenciais e a Distância na Educação Superior, por categoria administrativa – Brasil – 1995/2009**

Ano	IES		Matrículas Presenciais		Matrículas EAD	
	Pública	Privada	Pública	Privada	Pública	Privada
1995	210	684	700.540	1.059.163	-	-
1997	211	689	759.182	1.186.433	-	-
1999	192	905	832.022	1.537.923	-	-
2001	183	1.208	939.225	2.091.529	5.359	-
2003	207	1.652	1.136.370	2.750.652	39.804	10.107
2005	231	1.934	1.192.189	3.260.967	53.117	61.525
2007	249	2.032	1.240.968	3.639.413	92.873	276.893
2009	245	2.069	1.351.168	3.764.728	172.696	665.429
<b>Δ (%) 95-01</b>	<b>-12,8</b>	<b>76,6</b>	<b>34,1</b>	<b>97,4</b>	<b>..</b>	<b>..</b>
<b>Δ (%) 03-09</b>	<b>18,3</b>	<b>25,2</b>	<b>18,9</b>	<b>36,8</b>	<b>333,8</b>	<b>6.483,8</b>
<b>Δ (%) 95-09</b>	<b>16,6</b>	<b>202,5</b>	<b>92,9</b>	<b>255,4</b>	<b>..</b>	<b>..</b>

**Fontes:** INEP (1999a, 1999b, 2000, 2002, 2005, 2007a, 2007b, 2009).

**Notas:** Sinal convencional utilizado:

- Dado numérico igual a zero não resultante de arredondamento;

.. Não se aplica dado numérico.

instituições e matrículas presenciais no setor privado para, respectivamente, 25,2% e 36,8%<sup>4</sup>.

Lima (2008, p. 59) relaciona a origem da expansão no governo FHC com: “[...] a ‘explosão’ do setor privado e privatização interna das IES públicas”. Tais ações foram possíveis, segundo Castro (2006), entre outros fatores, por duas legislações que possibilitaram a materialização da expansão da educação superior, seguindo o modelo indicado pelo BM. Os Decretos nº 2.306, de 19 de agosto de 1997, e nº 3.860, de 9 de julho de 2001, são responsáveis pela liberalização da diversificação das IES, o primeiro revogado pelo segundo, e este pelo Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006, que reorganiza as instituições de ensino superior em faculdades, centros universitários e universidades.

Nos governos de Lula da Silva, ressalta Lima (2008), a política de expansão apresenta diferenciações e continuidades. Basicamente, a diferenciação se deu na forma da expansão, por meio de três ações. Em 2004, temos a aprovação do Programa Universidade Para Todos (PROUNI<sup>5</sup>), por meio da Medida Provisória nº 213, de 10 de setembro, regulamentada pelo Decreto nº 5.245, de 15 de outubro de 2004, posteriormente convertida na Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, e regulamentada pelo Decreto nº 5.493, de 18 de julho de 2005.

O Programa objetiva ampliar o quantitativo de matrículas no setor privado por meio da concessão de bolsas de estudo (Integral e Parcial), e oferece renúncia fiscal em quatro tributações (IRPJ<sup>6</sup>, PIS<sup>7</sup>, CSSL<sup>8</sup> e INSS<sup>9</sup>). O desenvolvimento do PROUNI, no período 2005-2010, possibilitou a expansão de 112.275 bolsas, em 2005, para 240.441 bolsas, em 2010, totalizando 1.127.886 bolsas (Integral – 57,3%) nos 6 anos<sup>10</sup>.

Também no governo Lula da Silva foi regulamentada, pelo Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005, a oferta de cursos de graduação na modalidade de EaD. Isso impulsionou a expansão geral das matrículas em cursos de graduação: de 5,3 mil, em 2001, para 838,1 mil, em 2009. Conforme podemos constatar, especificamente para o setor privado (que em 2001 não tinha registros de matrículas nessa modalidade), considerando o período de 2003 a 2009, ocorreu um crescimento acima de 6.400% (com evolução de pouco mais de 10 mil para mais de 665 mil

matrículas, tal como expressa a Tabela 1). Certamente a EaD foi, nos últimos 7 anos, a alternativa principal adotada pelas instituições privadas de ensino superior para garantir a manutenção e ampliação do mercado.

Considerando as matrículas públicas nessa modalidade, tendo por base o mesmo período (2003-2009), também identificamos uma enorme expansão. Ainda que tal crescimento não atinja os percentuais gigantescos da iniciativa privada, os números são significativos, expandindo em 333,8%. Ao compararmos esse crescimento com as matrículas públicas presenciais (evolução de 18,9%) percebemos a centralidade para a expansão das vagas públicas que a EaD adquiriu no governo Lula da Silva, principalmente por meio da criação da Universidade Aberta do Brasil (UAB)<sup>11</sup>. Tal ação, além de afinar-se com a expansão no setor privado, coaduna-se com a lógica de ampliar a formação em ensino superior a partir da otimização dos recursos financeiros estatais.

Por fim, a instituição do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), por meio do Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, finaliza as ações da política de expansão do governo Lula da Silva. O REUNI tem por premissa básica ampliar a expansão da educação superior pública e, para isso, se utiliza de duas ferramentas: elevar a taxa discente/docente (tal como expressa o documento de 1995 do Banco Mundial) para 18:1 e elevar o índice de aprovação para 90% (BRASIL, 2007).

O primeiro relatório do REUNI divulgado pelo governo federal, de 30 de outubro de 2009, referente ao ano de 2008, enfatiza a adesão de 53 Universidades Federais, do total de 55, ao Programa (conforme dados do INEP). A adesão das universidades se deu a partir do momento em que a garantia da ampliação dos investimentos às instituições passaria a vincular-se com a participação no Programa, e isso implica o cumprimento das metas de expansão (MEC/SES, 2009). Desse modo, havia a promessa, por parte do governo federal, de elevar o orçamento das universidades federais que aderissem e cumprissem as metas do REUNI (com foco para a expansão das vagas em cursos de graduação).

Cabe destacar que, ao observarmos o financiamento do conjunto das IFES (incluindo as universidades

federais e as instituições federais de educação tecnológica), o quadro desenvolvido no período 1995-2009 demonstra que não existiu proporção equivalente entre a ampliação das matrículas em cursos de graduação e o financiamento desse nível de ensino. A Tabela 2 apresenta a variação percentual, nesse período, de 128,4% para as matrículas totais (presenciais e à distância), todavia, a evolução no financiamento das IFES ficou na casa de 54,7%. Isso significa que a expansão das matrículas se deu com a “otimização” dos recursos: o que conduz ao rebaixamento da qualidade na educação superior pública.

A prioridade dos governos, no período, manteve-se no pagamento dos Juros e Encargos da Dívida e na Amortização da Dívida Pública, que apresentou média de 51% do orçamento, com base nos dados da Tabela 2. Ao se articular o financiamento das IFES com o Orçamento Geral da União, constata-se redução percentual no período em análise: se em 1995 o percentual das IFES correspondia a 1,7%, o ano de 2009 encerra percentil de 1,2%. Em relação aos

Valores da Dívida, mesmo tendo o maior investimento em 2009 para as IFES (acima de R\$ 18 bilhões), os recursos são percentualmente menores dos que o da Dívida. Isso evidencia que o crescimento dos recursos para a educação é proveniente do aumento do Orçamento Geral da União, ficando inalterada a lógica econômica adotada ao longo do período.

Ainda que a partir de 2007 se registre um crescimento no orçamento das IFES (parte do aumento é proveniente de recursos do REUNI para Investimentos, com caráter provisório de acordo com a vigência do Programa) e uma redução nos valores da Dívida, destacamos que a política econômica permanece afinada às orientações neoliberais. A elevação nos valores nominais deve ainda ser analisada em função da expansão das matrículas nas IFES: no período 1995-2009 as matrículas cresceram 128,4% e o orçamento 54,7%.

É nesse cenário privatista e decadente da educação superior brasileira que devemos analisar as projeções apresentadas ao final do governo Lula da Silva e início do governo de sua *fidel* sucessora, Dilma Rousseff, ex-

**Tabela 2 – Evolução do Orçamento Geral da União, da Dívida Pública da União, do Financiamento das IFES<sup>1</sup>, e das Matrículas nas IFES – Brasil – 1995/2009**

Ano	Orçamento Geral da União [A]	Dívida [1] [B]		Financiamento IFES e IF/CEFET [2] [C]			Matrículas Totais [3]	Matrículas EAD
		Valor	B/A (%)	Valor	C/A (%)	C/B (%)		
1995	681.298	318.069	46	11.799	1,7	3,7	367.531	-
1997	892.175	383.439	43	9.819	1,1	2,5	395.833	-
1999	1.239.822	720.577	58	11.051	0,9	1,5	442.562	-
2001	1.112.417	603.734	54	12.718	1,1	2,1	504.797	1.837
2003	1.298.726	782.907	60	12.068	0,9	1,5	581.520	14.419
2005	1.439.637	831.100	57	12.022	0,8	1,4	595.327	15.740
2007	1.474.179	737.463	50	15.101	1,0	2,0	641.094	25.552
2009	1.539.287	698.280	45	18.253	1,2	2,6	839.397	86.550
<b>Δ (%) 95-01</b>	<b>63,3</b>	<b>89,8</b>	<b>..</b>	<b>7,8</b>	<b>..</b>	<b>..</b>	<b>37,3</b>	<b>..</b>
<b>Δ (%) 03-09</b>	<b>18,5</b>	<b>-10,8</b>	<b>..</b>	<b>51,2</b>	<b>..</b>	<b>..</b>	<b>44,3</b>	<b>500,2</b>
<b>Δ (%) 95-09</b>	<b>125,9</b>	<b>119,5</b>	<b>..</b>	<b>54,7</b>	<b>..</b>	<b>..</b>	<b>128,4</b>	<b>..</b>

**Fontes:** Execução do Orçamento da União (1995/2009). INEP (1999a, 1999b, 2000, 2002, 2005, 2007a, 2007b, 2009).

**Notas:** Sinal convencional utilizado:

- Dado numérico igual a zero não resultante de arredondamento;

.. Não se aplica dado numérico.

1. Os dados financeiros são postos em milhões de reais.

[1] A Dívida Pública é a somatória dos Juros e Encargos da Dívida e da Amortização da Dívida.

[2] Os dados foram extraídos dos Bancos de Dados dos relatórios de execução da Lei Orçamentária Anual disponibilizados pela Câmara dos Deputados. Para os três primeiros anos considerou-se apenas os dados relativos ao Ensino Superior, os demais anos foram somados aos dados das Subfunções do Ensino Superior e Ensino Profissional. Os valores foram corrigidos para janeiro de 2011 pelo IPCA.

[3] Considerou-se aqui como Matrículas Totais a somatória das matrículas presenciais com as matrículas à distância em cursos de graduação.

pressas em 2011, principalmente, na elaboração do novo PNE (2011-2020).

### **Novo PNE (2011-2020): perspectivas de expansão das matrículas e do financiamento público no marco do PL 8.035/2010**

Um importante instrumento legal de sustentação da política educacional brasileira é a Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, que institui o Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2010. O processo de tramitação e o texto da Lei reafirmaram a política econômica neoliberal de FHC e Lula da Silva (que não alterou em nada o Plano aprovado em 2001).

Cabe destacar que a conjuntura na qual se gestou o PNE 2001-2010, com mobilização das entidades educacionais, explicitava a correlação de forças político-sociais antagônicas com propostas distintas de *sociedade* e de *educação*. Lançavam-se dois planos nacionais de educação, um do poder executivo<sup>12</sup> (Ministério da Educação – MEC) e outro da sociedade civil, denominado *Plano Nacional de Educação – Proposta da Sociedade Brasileira*<sup>13</sup>. De acordo com Neves (2000), tratava-se da proposta liberal-corporativa, Plano do executivo, e a proposta democrática de massas, Plano da sociedade civil.

A forma de participação da sociedade era a primeira grande diferença entre os dois projetos (NEVES, 2000). A concepção de democracia do governo federal restringia-se à “participação” da sociedade por meio da consulta ao documento já previamente elaborado. Por outro lado, a proposta da sociedade brasileira, resultante do II CONED, foi elaborada pelo conjunto da sociedade civil organizada: com a definição coletiva das diretrizes e metas da educação escolar para os próximos anos do milênio vindouro.

Dez anos se passaram da aprovação da Lei e um novo PNE, segundo preceitos legais, deve ser aprovado para a década seguinte (2011-2020). Para tal, o poder executivo encaminhou, em dezembro de 2010, ao Congresso Nacional, o Projeto de Lei (PL) nº 8.035/2010 (BRASIL, 2011). Antecedendo ao PL, o governo federal, por meio do Ministério

da Educação (MEC), buscou envolver a sociedade educacional brasileira na construção da Conferência Nacional de Educação (CONAE), realizada em 2010. Esse processo almejou legitimar a política de contrarreforma da educação brasileira atribuindo-lhe um caráter democrático. De certa forma, o governo Lula da Silva pretendia ideologicamente recuperar a imagem coletiva e democrática do *PNE da Sociedade Brasileira*. Entretanto, o governo Lula da Silva, na construção da CONAE e do próprio PL 8.035/2010, manteve a mesma concepção restrita de democracia (nos moldes de FHC): a participação da sociedade é apenas para legitimar a política executada.

Considerando o objetivo deste artigo, buscaremos analisar as orientações para a expansão das matrículas em cursos de graduação e o financiamento da educação superior expressas no PL 8.035/2010. Destacamos que o Projeto apresenta três *Metas* (12, 13 e 14), desdobradas em trinta e duas *Estratégias*, para a educação superior, sendo que as *Metas* 13 e 14, com suas respectivas *Estratégias*, não abordam a questão enfocada neste estudo. Consideramos, portanto, para nossa análise, apenas a *Meta* 12 que propõe: “Elevar

a taxa bruta de matrícula na educação superior para cinquenta por cento e a taxa líquida para trinta e três por cento da população de dezoito a vinte e quatro anos, assegurando a qualidade da oferta”.

Para analisarmos tal *Meta* é necessário considerarmos fundamentalmente dois aspectos. O primeiro é o quadro atual de matrículas, tendo como parâmetro o diagnóstico, as metas e os índices alcançados no PNE 2001-2010. O segundo diz respeito à forma como essas taxas serão alcançadas, no período vindouro, conforme estabelecem as *Estratégias* que acompanham tal *Meta* e o aporte financeiro disponibilizado.

Preliminarmente, destacamos que o PL não apresenta diagnóstico e avaliação do PNE anterior que possam subsidiar as projeções para a próxima década. De certa forma, isso tanto obscurece a realidade na qual se encontra a educação nacional, quanto evidencia a descontinuidade e descompromisso estatal na implementação das políticas sociais em tempos neo-

**É nesse cenário privatista e decadente da educação superior brasileira que devemos analisar as projeções apresentadas ao final do governo Lula da Silva e início do governo de sua fiel sucessora, Dilma Rousseff.**



liberais. Como consequência, no tocante à expansão das matrículas em cursos de graduação, inexistem elementos balizadores que expressem a situação em que as taxas (bruta e líquida) se encontram.

A projeção de matrículas no antigo PNE (2001-2010), que não faz referências à taxa bruta, expressa na *Meta 1* da Educação Superior, fixou a oferta de pelo menos 30% de matrícula líquida (na proposta do *PNE da Sociedade Brasileira* era de 40%). O almejado em 2001 evidencia o caráter limitado da *Meta 12* do PL 8.035/2010, ao apresentar uma proposta de expansão para a matrícula líquida em percentual pouco maior (apenas 3%) com relação ao estabelecido no Plano anterior. Para nossa análise, é interessante ainda clarificar que em 2001 essa taxa correspondia a 8,8% e, em 2009 alcançou o patamar de 14,4% (IPEA, 2010), ou seja, nesse período, a expansão líquida da matrícula ficou bastante aquém da letra da Lei: cerca de 50% da *Meta* estabelecida em 2001.

Para atingir as taxas de expansão o PL propõe em suas estratégias: a) ampliar a rede federal; b) *otimizar* a capacidade física e humana das IFES (incluindo EaD); c) elevar o orçamento do FIES.

É importante observar que o Documento não faz nenhuma referência ao percentual específico da expansão pública (a formulação é genérica e sem parâmetros) e tenta de forma distorcida recuperar a perspectiva de expansão do *PNE da Sociedade Brasileira* (que propunha a expansão da oferta e dos recursos públicos em IFES com parâmetros claros). Em suma, essa expansão reafirmará a lógica privatizante na oferta desse nível de ensino em curso no país.

Para as IFES o PL, ao não mencionar a necessidade de elevação orçamentária e propor a *otimização* da estrutura disponível, legitima a expansão aos moldes do REUNI e da UAB, ou seja, precarizando as condições de ensino já existentes e rebaixando a sua qualidade. Na *Estratégia 12.3*, é possível confirmar tal lógica, posto que imprime: taxa de conclusão média dos cursos para 90%, oferta de um terço das vagas em cursos noturnos e, ainda, elevação da relação de estudantes por professor para 18/1. Acrescente-se a isso o processo de flexibilização curricular, na medida em que visa a “introdução de estratégias de aproveitamento de créditos e inovações acadêmicas que valorizem a aquisição de competências de nível superior”.

A *Meta 12* do PL é omissa quanto ao financiamento da expansão prevista. A questão do financiamento é tratada de forma geral (envolvendo a educação escolar como um todo) na *Meta 20*, a qual propõe: “Ampliar progressivamente o investimento público em educação até atingir, no mínimo, o patamar de sete por cento do produto interno bruto do país”.

Novamente percebemos o retrocesso da proposta governamental que, além de desrespeitar a própria indicação da CONAE (que sinalizou com o percentual de 10% do Produto Interno Bruto – PIB), mantém o patamar de 7% aprovado há dez anos, pelo Congresso Nacional (PNE 2001-2010), e vetado por FHC.

De acordo com Amaral (2011) o Brasil investe atualmente cerca de 4% do PIB em educação. Com tal percentual entramos no *ranking* dos países com maiores necessidades educacionais, cujo investimento *per capita* é de US\$ 959, bem abaixo da média (US\$ 4.456) de 27 países com grandes e pequenas necessidades educacionais. Para atingir a média seria necessário “[...] multiplicar por quase cinco os valores atuais, o que implicaria aplicar o equivalente a 20% do PIB de recursos financeiros em educação.” (AMARAL, 2011, p. 9-10). O autor destaca que caso fosse aplicado, desde 2011, 7% do PIB, chegaríamos em 2020 com a aplicação *per capita* de US\$ 2.854,77 e, somente após 2030 atingiríamos a média atual dos países considerados em seu estudo (isso seria antecipado em uma década se o investimento, a partir de 2011, fosse igual a 10% do PIB).

Em suma, para enfrentar os desafios postos à educação brasileira e atender aos interesses coletivos da sociedade é necessário que o governo federal altere a condução da política econômica e educacional vigente. Não é possível expandir a educação com qualidade se continuarmos destinando 50% do orçamento público para juros, encargos e amortização da dívida. Isso implica romper com os interesses do capital em crise, que se reproduz e se sustenta a partir do usufruto dos fundos públicos e, conseqüentemente, da exploração da classe trabalhadora.

### Considerações finais

Em linhas gerais, podemos perceber que a política de expansão e financiamento da educação superior em curso no Brasil, nos marcos da crise estrutural do

capital, afina-se aos interesses mercantis defendidos pelo Banco Mundial e consolidados no Consenso de Washington. Aparentemente a expansão desse nível de ensino apresenta um caráter ampliador das oportunidades educacionais, mas, essencialmente, representa o favorecimento das políticas neoliberais, incentivadoras do alargamento do mercado educacional tanto na proliferação das instituições e matrículas privadas quanto pela consolidação de tal lógica no financiamento das instituições públicas. Ainda que com diferenças pontuais na forma, FHC e Lula da Silva efetivaram, no conteúdo, a mesma política.

Esse processo possibilitou, na esfera privada, um crescimento de 255,4% de matrículas presenciais, em cursos de graduação, no período 1995-2009. Tal crescimento, para ser mantido, necessitou do incentivo direto do governo federal, quer seja por meio da isenção fiscal (PROUNI), do financiamento estudantil (FIES), da liberalização da EaD, ou ainda, com a conjunção de todas essas ações. Para as IFES o período em questão instituiu a expansão da educação superior a partir da premissa de *otimização* dos recursos. Enquanto as matrículas em cursos de graduação, presenciais e à distância, cresceram 128,4%, o financiamento foi elevado em apenas 54,7%.

É nesse cenário que foi forjado o PNE 2001-2010 e que é a base para as projeções do próximo Plano. A análise que realizamos do PL 8.035/2010 evidenciou duas questões centrais: a) a intenção de referendar a política para a educação superior de Lula da Silva, para converter *política de governo* em *política de Estado*; b) considerando a conclusão anterior, é questionável até que ponto se trata da formulação de um novo PNE. Entendemos que estamos, mais uma vez, diante da reificação do *velho*.

## NOTAS

\* Esta produção vincula-se ao Projeto Nacional “Políticas de Expansão da Educação Superior pós-LDB”, da Rede UNIVERSITAS/BR, especificamente, no subprojeto 1 - “Financiamento na Expansão da Educação Superior”. Cf. <<http://anped11.net/>>.

1. O “Consenso de Washington” foi como ficou conhecido o resultado da reunião realizada no final de 1989, conduzida pelos EUA e organismos financeiros (FMI, BM e BID), que, avaliando a situação latino-americana, reafirmou a necessidade de políticas econômicas de orientações neoliberais para a re-

gião. O documento encerra dez pontos para a adequação dos países em desenvolvimento às políticas neoliberais, são eles: 1) disciplina fiscal; 2) prioridades nas despesas públicas; 3) reforma tributária; 4) taxa de juros de mercado; 5) taxa de câmbio competitiva; 6) política comercial de integração aos fluxos mundiais; 7) abertura ao investimento direto estrangeiro; 8) privatização de estatais; 9) desregulação de setores controlados ou cartelizados; 10) direitos de propriedade. (WILLIAMSON, 2002).

2. Cf. Chaves (2005).

3. Cf. Sguissardi (2004).

4. Para contornar essa situação, o governo federal utilizou novos mecanismos: ampliação do Programa Financiamento Estudantil (FIES), em 2001, e a instituição do Programa Universidade para Todos (PROUNI), em 2005.

5. Para o ANDES-SN, o PROUNI consiste numa política do governo federal que objetiva o apoio à educação superior privada para a manutenção dos rendimentos desse setor, por meio de subsídios fiscais (ANDES, 2004).

6. Imposto de Renda – Pessoa Jurídica.

7. Programa de Integração Social.

8. Contribuição Social sobre o Lucro Líquido.

9. Vale destacar que o montante das receitas renunciadas pelo Estado por meio do PROUNI somaram, no período 2006-2010, 2.048 bilhões (valor corrigido pelo IPCA de janeiro de 2011). (MF/SRF, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009).

10. Disponível nos relatórios publicados no *site* do programa: <[http://prouniportal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=137:quadros-informativos&catid=26:dados-e-estaticas&Itemid=147](http://prouniportal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=137:quadros-informativos&catid=26:dados-e-estaticas&Itemid=147)>. Acesso em: 04 maio 2011.


11. Atualmente a organização da EaD nas IES públicas se dá por meio da Universidade Aberta do Brasil, criada pelo Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006. Em 2007, 49 instituições (entre Universidades Federais e Centros Federais de Educação Tecnológica), aderiram ao programa. (BRASIL, 2006). Em 2009, houve um salto para 87 instituições, acrescidas de Universidades Estaduais. (MONTE, 2010, p. 97). Hoje, o *site* da UAB apresenta 92 instituições vinculadas ao programa, em que se ofertam 929 cursos nos 584 polos de apoio presencial. (Disponível em: <<http://www.uab.capes.gov.br>>. Acesso em: 10 maio 2011).

12. “[...] a primeira versão do PNE protocolada no Congresso Nacional não foi encaminhada pela União, nesse caso representada pelo Ministério da Educação (MEC), que não foi capaz de elaborar e encaminhar, ao Congresso Nacional, qualquer proposta de Plano Nacional de Educação no prazo estipulado por esse § 1º, do artigo 87, da LDB” (BRANDÃO, 2006, p. 17).

13. Proposta elaborada no II Congresso Nacional de Educação (CONED), realizado em 1997, Belo Horizonte.

## REFERÊNCIAS

- AMARAL, Nelson Cardoso. **O novo PNE e o financiamento da educação no Brasil**: os recursos como um percentual do PIB. In: SEMINÁRIO DE EDUCAÇÃO BRASILEIRA, 3. Campinas, 2011. Disponível em: <[http://www.cedes.unicamp.br/seminario3/nelson\\_amaral.pdf](http://www.cedes.unicamp.br/seminario3/nelson_amaral.pdf)>. Acesso em: 5 maio 2011.
- BANCO MUNDIAL. **La enseñanza superior**: las lecciones derivadas de la experiencia. Washington, DC: Publicación del Banco Mundial, 1995. Disponível em: <<http://www.scribd.com/doc/9333867/Banco-Mundial-La-ensenanza-superior>>. Acesso em: 8 nov. 2009.
- BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma**: de-sestruturação do Estado e perda de direitos. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- BRANDÃO, Carlos da Fonseca. **PNE passo a passo**: (Lei nº 10.172/2001): discussão dos objetivos e metas do plano nacional de educação. São Paulo: Avêcamp, 2006.
- BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei nº 8.035/2010**. Brasília, 2011. Disponível em: <[http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/5826/projeto\\_pne\\_2011\\_2020.pdf?sequence=1](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/5826/projeto_pne_2011_2020.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 15 abr. 2011.
- BRASIL. Decreto nº 2.306, de 19 de agosto de 1997. Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas no art. 10 da Medida Provisória nº 1.477-39, de 8 de agosto de 1997, e nos arts. 16, 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 ago. 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto/D2306.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto/D2306.htm)>. Acesso em: 11 jan. 2010.
- BRASIL. Decreto nº 3.860, de 9 de julho de 2001. Dispõe sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 10 jul. 2001a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto/2001/D3860.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto/2001/D3860.htm)>. Acesso em: 11 jan. 2010.
- BRASIL. Decreto nº 5.245, de 15 de outubro de 2004. Regulamenta a Medida Provisória nº 213, de 10 de setembro de 2004, que institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 10 out. 2004b. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/97304/decreto-5245-04>>. Acesso em: 11 jan. 2010.
- BRASIL. Decreto nº 5.493, de 18 de julho de 2005. Regulamenta o disposto na Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19 jul. 2005a. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/96558/decreto-5493-05>>. Acesso em: 11 jan. 2010.
- BRASIL. Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 dez. 2005b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5622.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5622.htm)>. Acesso em: 20 jul. 2009.
- BRASIL. Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 10 maio 2006a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5773.htm#art79](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5773.htm#art79)>. Acesso em: 11 jan. 2010.
- BRASIL. Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 9 jun. 2006b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5800.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5800.htm)>. Acesso em: 16 set. 2009.
- BRASIL. 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 abr. 2007a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6096.htm)>. Acesso em: 18 set. 2009.
- BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de abril de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 10 jan. 2001b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm)>. Acesso em: 18 maio 2010.
- BRASIL. Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 14 jan. 2005c. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/96949/lei-11096-05>>. Acesso em: 11 jan. 2010.
- BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/l9394.htm)>. Acesso em: 14 maio 2007.
- BRASIL. Medida Provisória nº 213, de 10 de setembro de 2004. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 set. 2004a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil/\\_ato2004-2006/2004/mpv/213.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil/_ato2004-2006/2004/mpv/213.htm)>. Acesso em: 20 maio 2009.
- CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. Ensino superior no Brasil: expansão e diversificação. In: CABRAL NETO, Antônio; LIMA, Rosângela Novaes; NASCIMENTO, Ilma Vieira

- do. **Política pública de educação no Brasil: com-partilhando saberes e reflexões.** Porto Alegre: Sulina, 2006. p. 103-146.
- CHAVES, Vera Lúcia Jacob. **As feições da privatização do público na educação superior brasileira: o caso da UFPA.** 2005. 436 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.
- COCCO, Giuseppe. **Trabalho e cidadania: produção e direitos na era da globalização.** São Paulo: Cortez, 2000.
- DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de. Educação superior: o público e o privado na produção do trabalho e da vida acadêmica. In: ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera (Org.). **O público e o privado na educação: interfaces entre estado e sociedade.** São Paulo: Xamã, 2005. p. 57-80.
- EXECUÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. Câmara dos Deputados. **Consultoria de Orçamento (CD).** PRODASEN, 1995/2009. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/loa/loa2010>>. Acesso em: 19 mar. 2010.
- GENTILI, Pablo. Adeus à escola pública: a desordem neoliberal, a violência do mercado e o destino da educação das maiorias. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação.** Petrópolis: Vozes, 1995.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS. **Censo da educação superior: sinopse estatística – 2003.** Brasília: O Instituto, 2005.
- \_\_\_\_\_. **Censo da educação superior: sinopse estatística – 2005.** Brasília: O Instituto, 2007a.
- \_\_\_\_\_. **Censo da educação superior: sinopse estatística – 2007.** 2007b.
- \_\_\_\_\_. **Censo da educação superior: sinopse estatística – 2009.** 2009.
- \_\_\_\_\_. **Sinopse estatística do ensino superior: graduação 1995.** Brasília: O Instituto, 1999a.
- \_\_\_\_\_. **Sinopse estatística do ensino superior: graduação 1997.** Brasília: O Instituto, 1999b.
- \_\_\_\_\_. **Sinopse estatística do ensino superior: graduação 1999.** Brasília: O Instituto, 2000.
- \_\_\_\_\_. **Sinopse estatística da educação superior – 2000.** Brasília: O Instituto, 2001.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Comunicados do IPEA.** n. 66. Brasília, 2010. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/101118\\_comunicadoipea66.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/101118_comunicadoipea66.pdf)>. Acesso em: 12 maio 2011.
- LIMA, Kátia. **Contra-reforma na educação superior: de FHC a Lula.** São Paulo: Xamã, 2007.
- \_\_\_\_\_. Reformas e políticas de educação superior no Brasil. In: MANCIBO, Deise; OLIVEIRA, João Ferreira de; SILVA JÚNIOR, João dos Reis (Orgs.). **Reformas e políticas: educação superior e pós-graduação no Brasil.** Campinas: Alínea, 2008. p. 53-72.
- MÉSZÁROS, István. **A crise do capital.** São Paulo: Boitempo, 2009.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Secretaria de Educação Superior. **Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais: Reuni 2008 - Relatório de primeiro ano.** Brasília. out. 2009.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria da Receita Federal do Brasil. **Demonstrativo dos gastos governamentais indiretos de natureza tributária (gastos tributários) 2006.** Brasília. set. 2005.
- \_\_\_\_\_. Secretaria da Receita Federal do Brasil. **Demonstrativo dos gastos governamentais indiretos de natureza tributária (gastos tributários) 2008.** Brasília. ago. 2007.
- \_\_\_\_\_. Secretaria da Receita Federal do Brasil. **Demonstrativo dos gastos governamentais indiretos de natureza tributária (gastos tributários) 2007.** Brasília. ago. 2006.
- \_\_\_\_\_. Secretaria da Receita Federal do Brasil. **Demonstrativo dos gastos tributários 2009.** Brasília. ago. 2008.
- \_\_\_\_\_. Secretaria da Receita Federal do Brasil. **Demonstrativo dos gastos tributários 2010.** Brasília. ago. 2009.
- MONTE, Emerson D. **Trabalho docente na educação a distância: a UFPA como expressão do fenômeno.** 2010. 219 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Instituto de Ciências da Educação, Universidade Federal do Pará, Belém, PA, 2010.
- NEVES, Lúcia Maria Wanderley. Por que dois planos de educação? In: \_\_\_\_\_. (Org.). **Educação e política no limiar do século XXI.** Campinas: Autores Associados, 2000. p. xx-xx.
- SGUISSARDI, Valdemar. Educação superior e diversidade regional no Brasil: o privado (mercantil) como fator de desigualdade e exclusão. In: CHAVES, Vera Lúcia Jacob; SILVA JÚNIOR, João dos Reis (Orgs.). **Educação superior no Brasil e diversidade regional.** Belém, PA: EDUFPA, 2008. p. 15-46.
- \_\_\_\_\_. Reforma universitária no Brasil – 1995-2006: precária trajetória e incerto futuro. **Educação & Sociedade,** Campinas, v. 27, n. 96, p. 1021-1056, out. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v27n96/a18v2796.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2009.
- WILLIAMSON, John. **What Washington Means by Policy Reform.** Instituto Peterson de Economia Internacional, nov. 2002. Publicações. Discursos, depoimento, artigos. Disponível em: <<http://www.petersoninstitute.org/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=486>>. Acesso em: 16 nov. 2009. 



*O Fórum Estadual em Defesa da Escola Pública (FEDEP) do Rio de Janeiro está sendo (re)construído desde o final do ano passado e reúne forças políticas autônomas em relação aos governos e demais interesses particularistas, contando com o protagonismo de mais de 30 entidades. O Fórum realizou um seminário em 30 de abril de 2011, cuja organização foi precedida pela realização da maior manifestação dos últimos anos na cidade do Rio de Janeiro em defesa da educação pública, que contou com mais de 4 mil pessoas. No seminário foram avaliadas propostas e análises críticas ao PNE (PL 8035/2010) em tramitação no Congresso Nacional. Nesse sentido, a Editoria Executiva decidiu publicar os textos que serviram de base para as palestras ministradas pelos professores Maria da Graça Bolmann (UFSC), Tarcísio Motta de Carvalho (SEPE RJ) e o documento síntese que resulta das falas e debates ocorridos durante o evento, em razão da compreensão que os mesmos apresentam contribuições à discussão da política pública em educação.*

# PRONUNCIAMENTO PÚBLICO DO FEDEP SOBRE O PROJETO DE LEI 8035/10 [DISPÕE SOBRE O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2011-2020]

As entidades e participantes do Seminário do Fórum Estadual em Defesa da Escola Pública (FEDEP), realizado no dia 30 de abril de 2011, na UERJ, Rio de Janeiro, vêm a público manifestar sua disposição de defender os seus princípios, aprovados no dia 23 de fevereiro, em ampla plenária, construída por mais de 30 entidades e centenas de participantes. É a partir desses princípios que promovemos a discussão do PL 8035/10 e concluímos que o PL, por incorporar os piores aspectos do Plano de Desenvolvimento (PDE) da Educação e aprofundá-los, significa um gravíssimo ataque à educação pública: impede a construção do Sistema Nacional de Educação – capaz de garantir o ensino público, gratuito, universal, laico, unitário e de qualidade social, como dever do Estado e direito universal –, e mais, dilui o dever do Estado na garantia do direito à educação pública, por meio da institucionalização e generalização das parcerias público-privadas (PPP's); faz concessões à agenda do Acordo Geral de Comércio de Serviços da Organização Mundial do Comércio (AGCS/OMC) ao promover a internacionalização do “serviço” educacional e desconsidera o protagonismo histórico dos educadores sobre a educação.

O PL 8035/10 ignora a situação atual da educação brasileira ao se furtar a realizar uma avaliação rigorosa dos indicadores educacionais, dos pífios avanços do PNE de 2001 (Lei nº 10.172/2001), e dos anseios dos educadores, expressos nos Congressos Nacionais de Educação e sistematizados no *PNE: Proposta da Sociedade Brasileira*. O referido PL oculta o fato de que está em curso um pernicioso processo de subordinação da educação aos fundos de investimentos, abrangendo desde a produção do material didático-pedagógico até aquisições, fusões e *joint ventures* de empresas educacionais, deslocando de modo radical a educação para o setor mercantil, com o predomínio da esfera financeira. Silenciosamente, mantém como interlocutor privilegiado da educação brasileira o *lobby* empresarial das prin-

cipais corporações – que compõem o bloco de poder, o “Movimento Compromisso Todos pela Educação” e os sindicatos patronais – organizados no chamado Sistema S (SENAI, SENAC, SENAR, SESC etc.).

Por seus objetivos incompatíveis com a construção de uma educação pública, universal e unitária, o método de criação do PL teria que ser antidemocrático e é forçoso reconhecer que o MEC foi diligente nas práticas autocráticas, ignorando, por completo, os debates dos educadores em distintos âmbitos.

Em virtude dessas características, o texto do PL 8035/10 não pode ser lido como se os artigos, as metas e as estratégias fossem unidades isoladas. Existe uma lógica geral na proposta de texto legal que operacionaliza o Estado gerencial e, para isso, redimensiona, para maior, a centralidade das formas de regulação da educação por meio da avaliação. O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) torna-se a referência central de todas as políticas para a educação básica, submetendo-as à regulação internacional promovida pela OCDE, Banco Mundial e UNESCO. Esse Índice é indissociável dos *rankings*, dos prêmios e dos castigos. O dever do Estado com a educação universal, pública e unitária torna-se difuso, apagando o preceito constitucional que estabelece tal dever. A opção de não aumentar o montante de recursos para a educação pública para 10% do PIB e a postergação de 7% do PIB para o longínquo ano de 2020 são coerentes com essa concepção de Estado e, sobretudo, com a supremacia do setor financeiro no atual bloco de poder.

O exame das estratégias de ampliação das matrículas em todos os níveis, em especial no ensino médio, profissional, superior (graduação e pós-graduação), confirma a opção pelo financiamento público às instituições privadas, através das parcerias público-privadas inscritas no FIES e, centralmente, por meio de isenções tributárias. Entre os principais beneficiários de tais parcerias cabe destacar o sistema sindical pa-

tronal (Sistema S) e as grandes empresas do setor.

Os trabalhadores da educação são ressignificados no PL como profissionais desprovidos de autonomia, subordinados às tecnologias da informação e comunicação (TIC's) e aos instrumentos tecnocráticos de avaliação, concepção que impossibilita a função social dos docentes como intelectuais produtores e organizadores da cultura científica, tecnológica, histórico-social, artística e cultural. Em função dessa desqualificação dos professores, o mencionado PL aprofunda a preferência pela formação instrumental por meio de educação à distância (EAD), impossibilitando a formação universitária defendida pelos educadores e suas entidades representativas. Não causa surpresa, por conseguinte, a ausência de metas objetivas para a elevação real da remuneração e para a estruturação de planos nacionais de carreira que alterem em profundidade a situação de hiperexploração dos trabalhadores da educação.

Em conformidade com o AGCS/OMC, o PL concebe a EAD como modalidade axial da educação brasileira, abrangendo, sobretudo, a formação profissional, a graduação e a pós-graduação e, no mesmo diapasão, incentiva a internacionalização reclamada pelas corporações mundiais da educação. A EAD avança, de fato, até mesmo para a pós-graduação *stricto sensu*, notadamente no setor privado, incentivado pelas verbas do FIES e pela proliferação de mestrados, e, quiçá, doutorados profissionais (como previsto no PL 7200/06, que dispõe sobre a regulação da educação

superior), possibilitando mestrados sem dissertações e doutorados sem teses.

Em suma, o PL é uma ferramenta para ampliar o escopo da privatização e da mercantilização da educação brasileira, aprofundando a precarização geral do trabalho no campo da educação. obsta, também, os avanços conquistados pelas lutas sociais em prol do público, como a educação do campo, dos povos originários, quilombolas etc., inviabilizando qualquer tentativa de assegurar o caráter público das instituições estatais.

Os participantes do Seminário do FEDEP, vindos de diversas partes do país, consideram que o futuro da educação pública encontra-se em “estado de emergência”. A vigorosa mobilização social das entidades, que historicamente construíram os Congressos Nacionais de Educação, pode ser decisiva para a alteração desse tenebroso cenário. Por isso, conclamam as entidades nacionais que estão retomando o Fórum Nacional em Defesa da Educação Pública (FNDEP) a convocar uma Plenária Nacional ampliada, aberta a todos os protagonistas da causa da educação pública – visando discutir e debater os termos impostos pelo PL 8035/10 – para afirmar sua adesão à realização de um plebiscito nacional em defesa dos 10% do PIB exclusivamente voltado para a educação pública.

Rio de Janeiro, 30 de abril de 2011.

Signatário:

*Fórum Estadual em Defesa da Escola Pública do Rio de Janeiro*

Foto: Caroline Rodrigues



Foto: Samuel Tosta



## Os movimentos de resistência no Brasil: o papel do fórum nacional em defesa da escola pública

**Maria da Graça Nóbrega Bollmann**

Professora da Universidade do Sul de Santa Catarina – UNISUL

E-mail: [gracabol@uol.com.br](mailto:gracabol@uol.com.br)

**Resumo:** A política educacional brasileira é analisada do ponto de vista da intervenção dos movimentos sociais, entre eles, do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública. Partimos de uma reflexão que o modelo neoliberal transfere para a iniciativa privada, a responsabilidade das políticas sociais nos marcos da orientação dos organismos internacionais. No Brasil, o desenho dessa política segue indicadores por eles definidos. Desde o processo Constituinte nos anos 1980, passando pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, até o Plano Nacional de Educação, o Fórum Nacional e os Fóruns Estaduais em Defesa da Escola Pública enfrentam o desafio de intervir na garantia dos direitos sociais em geral e do direito à educação pública, em particular. Esse movimento organizado e atuante nos diferentes momentos da política educacional brasileira em toda sua dimensão se expressa nas propostas apresentadas a partir de princípios e deliberações das entidades que o integram.

**Palavras-chave:** Educação. Resistência. Políticas Públicas. Plano Nacional.



## Introdução

A Educação instituída como direito fundamental, universal, inalienável e dever do Estado, constitui-se em instrumento de formação ampla, de luta pelos direitos de cidadania e de emancipação social, processo pelo qual as pessoas e a sociedade, como um todo, devem ser preparadas para construir, democrática e coletivamente, um projeto de inclusão e de qualidade social para o país.

A histórica acepção de “educação pública, gratuita, democrática, laica e de qualidade social, como um direito de todos e dever do Estado”, não pode ser entendida apenas como palavras de ordem a serem utilizadas nas grandes manifestações, ainda que legítimas. A materialização dessa concepção exige, também, elaboração de propostas, a partir da reflexão e do conhecimento. Estas devem ter articulação com as demandas dos movimentos organizados da sociedade que, ao pressionarem o campo político partidário, ao mesmo tempo denunciam à sociedade os princípios e concepção de mundo, estado, sociedade e nele, de educação, sobre as quais as propostas legais são elaboradas.

O resgate da imensa dívida social que a América Latina e o Estado Brasileiro, em particular, têm para com a educação, em todos os seus níveis e modalidades, exige dos governos nacionais a responsabilidade do seu amplo e total financiamento. Compete à sociedade organizada, por meio de diferentes mecanismos, estar atenta e realizar permanentemente o controle social da tarefa intransferível e contínua de retribuição de educação pública e gratuita de qualidade, entre outros direitos sociais, por parte do Estado a todos os cidadãos.

A ampliação e manutenção dessa retribuição pelo Estado estão, no entanto, pouco a pouco se esgotando. A rápida ascensão do Estado “mínimo”, de características neoliberais em detrimento da concepção de Estado de Bem-Estar Social, se tornou, nos últimos anos, uma marca que ameaça e vai destruindo as conquistas sociais no mundo, especialmente no continente latino-americano, incluído o Brasil.

A disputa de projetos diferenciados

de sociedade, e que expressa nessa contradição o projeto educacional, se dimensiona no mundo real. De um lado, setores organizados da sociedade elaboram uma proposta educacional que reflete a defesa de princípios éticos voltados para a busca de igualdade e de justiça social, explicitando concepções de ser humano, de mundo, de estado, de sociedade, de democracia, de educação, de autonomia, de gestão, de avaliação, de currículo, radicalmente distintas daquelas que os setores sociais hegemônicos vêm utilizando-se para manter a lógica perversa e excludente, subordinada aos interesses do capital especulativo. De outro, a educação se transforma, na concepção da Organização Mundial do Comércio (OMC), em uma mercadoria, cujo valor agregado depende, como qualquer outro produto, das oscilações do mercado.

A ressignificação, nessa lógica, do papel do Estado para o fortalecimento da concepção mercantilista da educação está diretamente relacionada à crescente redução de suas obrigações como agente financiador desse bem social - a redução do público em benefício do privado.

## A intervenção do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública na Política Educacional Brasileira

Ao escrever este texto, vivencia-se no Brasil um particular momento em que as forças da sociedade civil, organizadas no Fórum Estadual em Defesa da Escola Pública do Rio de Janeiro (FEDEP), organizam uma mobilização histórica na busca de uma política de educação convincente e inclusiva em todos os seus níveis e modalidades para brasileiros e brasileiras socialmente excluídos (as).

Apesar da organização nacional das entidades que integram o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP) na discussão de uma proposta de política educacional brasileira, os Fóruns Estaduais em Defesa da Escola Pública, cuja criação foi estimulada nas décadas de 1980 a 2000, é que sustentavam essa proposta nos estados e em alguns municípios.

Em alguns casos, os movimentos de base organizados nos Fóruns Estaduais, no curso da história, foram res-

**O resgate da imensa dívida social que a América Latina e o Estado Brasileiro, em particular, têm para com a educação, em todos os seus níveis e modalidades, exige dos governos nacionais a responsabilidade do seu amplo e total financiamento.**

ponsáveis pela luta em prol da educação nacional em momentos de desmobilização do Fórum Nacional. Em um movimento contraditório, como em 1994, quando assumiu Fernando Henrique Cardoso, o movimento esteve representado, antes de sua grande mobilização nacional pela LDB, por um pequeno número de entidades, entre essas o ANDES-SN e a CNTE. Assim, o viés partidário acabou imprimindo ao Fórum Nacional, em alguns momentos, o vai e vem na mobilização. Foi importante, nesses momentos, a presença, no movimento nacional, por exemplo, do Fórum Paraense em Defesa da Escola Pública, que não “arredou pé” da luta pela educação pública e gratuita naquele ano.

Em 2011, enquanto a desmobilização do Fórum Nacional caracteriza o recém-articulado espaço de luta da educação, o Fórum Estadual do Rio de Janeiro mostra que o caminho da luta pela educação nacional deve passar pela mobilização dos setores da sociedade comprometidos com a educação pública, gratuita, laica e de qualidade social para todos e todas. Essa concepção que tem sido, no mínimo, descuidada pelos diferentes governos do país, foi o motivo da organização das grandes mobilizações no Rio de Janeiro, agregando demais setores da sociedade organizada na luta política.

É nesse contexto que escrevemos o presente texto, que segue uma reflexão sobre o papel que deve desempenhar o Fórum Nacional na proposição de uma política de educação comprometida com o conjunto da população brasileira.

Este texto tem por objetivo, entre outros, resgatar o papel dos movimentos na proposição da política educacional brasileira desde a elaboração do texto da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e de outros textos legais que compõem o arcabouço legal brasileiro da educação, até o Plano Nacional de Educação.

Esta reflexão se sustenta em alguns aspectos que merecem registro para melhor compreensão do processo político de elaboração de um projeto de lei de educação, por setores organizados da sociedade, no presente caso, do Fórum Nacional em Defesa da escola Pública.

Na segunda metade dos anos 1980, após o processo constituinte que moveu amplos setores da

sociedade brasileira, se materializava, entre outras formas de intervenção política, a disputa de projetos de Constituição Federal. Esse movimento foi concluído com a aprovação de uma nova Constituição da República Federativa do Brasil (CF), sancionada em 5 de outubro de 1988. Entre outras mudanças constitucionais no âmbito dos direitos sociais, a nova Constituição consagrava o direito à educação pública, gratuita, laica e de qualidade social para todos e todas. Tal intervenção, pelo conjunto organizado da sociedade brasileira, só seria possível se fosse sustentada em uma concepção de mundo, estado, sociedade, homem e educação, entre outras, diferenciada da concepção dos poderes hegemônicos, então responsáveis pela condução política do país. Esse processo, ainda que, à época, caracterizado, em sua natureza e finalidade, pela contradição, exigiu a organização de um movimento mais intenso e permanente. Isso foi concretizado por meio da criação do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, integrado por um grande número de entidades nacionais, entre elas o ANDES-SN, que cobria a necessária intervenção de um setor representativo dos docentes das instituições de ensino superior, mais especificamente, das universidades brasileiras. E, no cenário daqueles anos, ainda que com uma série de perdas, o artigo 207 apresentou uma concepção de universidade com destaque para a indissociabilidade entre o ensino, a pesquisa e a extensão; o artigo 214 a possibilidade de elaboração de um plano nacional de educação, entre outros pontos. Importa ressaltar, nessa construção, que o Sindicato Nacional (ANDES-SN) participou, juntamente com outras entidades, do Fórum Nacional de Educação pela Constituinte, atualmente, Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública.

Há problemas decorrentes da formulação e aprovação dos artigos que compõem o Capítulo III da CF de 1988, motivados pela correlação de forças no processo constituinte. O necessário avanço das propostas de educação do campo progressista da sociedade (entidades do Fórum Nacional de Educação pela Constituinte) não foi conquistado em alguns artigos constitucionais. Preponderou o voto da representação conservadora, campo privatista do Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado da República) que impediu a redação e,

consequentemente, uma concepção diferenciada de sociedade e, nela, de educação. O fato de o legislador deixar questões em aberto com a expressão “na forma da lei”, proporcionou abertura para a elaboração de outras leis que viriam regulamentá-la, o que permitiu muitas modificações no texto constitucional.

Não se constituem objeto deste artigo a discussão e o aprofundamento do processo constituinte e o que dele resultou - a aprovação de uma nova Constituição Brasileira. Importa rever esse processo e o seu significado pela reprodução dos conteúdos do Capítulo III na elaboração da LDB, que vem regulamentá-la. O ANDES-SN contribuiu, sobremaneira, com esse processo no Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública.

É necessário que se compreendam as contribuições do Sindicato Nacional no âmbito das políticas públicas e, nesse caso, da política educacional, no processo de elaboração da LDB, tomando, como referência, a concepção de educação defendida pelo ANDES-SN e a conjuntura político-econômica do período entre 1991 e 1996 nos marcos da reforma do Estado. A participação da sociedade civil na elaboração das políticas públicas adquire características contraditórias, na medida em que muitas entidades do campo da educação pautam suas lutas pelo viés partidário. Isso toma, em alguns casos, dimensões que anulam ou quase extinguem o objeto de sua ação, substituídas pelo viés governamental, pautando a contradição como o principal elemento que vai definir a luta do movimento social na sua complexidade. De acordo com Stubrin (2007, p.7):

Partimos del supuesto de que la participación de actores y grupos organizados de la sociedad civil en las políticas públicas, y, en este caso, en las educativas, constituye un fenómeno complejo, donde un conjunto de fuerzas antagónicas puján por establecer sus intereses y prioridades a través de procesos más o menos conflictivos de enfrentamiento y negociación. En este sentido dichos procesos suponen múltiples instancias en las cuales los actores protagonistas, sociedad civil y Estado, ejercen diversas acciones que persiguen la construcción de una realidad educativa particular.

**Nos anos 1990, o mundo viu-se perturbado pela inexorabilidade da globalização econômica que definiu difíceis caminhos para a garantia do exercício dos direitos sociais e plenos do homem na saúde, na moradia, na previdência social e na educação, entre outros direitos.**

Temos de partir da conjuntura política dos anos 1990, período em que se deram as grandes reformas da CF 1988, via Emendas Constitucionais. O movimento de resistência contou com a participação da sociedade organizada no FNDEP e lutou durante 8 anos pela aprovação de um outro projeto de LDB. Por meio de diferentes manobras regimentais, esse projeto não foi aprovado, culminando em 1996 com a aprovação da LDB Darcy Ribeiro/Organismos Internacionais que traria sérios problemas para a educação brasileira. Em especial para a educação superior, com destaque para a abertura de caminhos que levavam à expansão do processo de privatização desse nível de ensino.

Nos anos 1990, o mundo viu-se perturbado pela inexorabilidade da globalização econômica que definiu difíceis caminhos para a garantia do exercício dos direitos sociais e plenos do homem na saúde, na moradia, na previdência social e na educação, entre outros direitos. Isso porque as políticas definidas no “Consenso de Washington” afetaram as políticas sociais, sobremaneira a educação. Ao naturalizá-las (as políticas) como mercadoria e ao transferi-las para o ramo dos serviços, portanto, passíveis de “compra e venda”, esse “negócio rentável”, ou seja, a política de educação passa a pautar-se por outra e “nova” concepção.

No momento dessa mudança de perspectiva educacional, as crises históricas dos modelos político-econômicos vão incidir diretamente nas políticas educacionais, submetendo-as a elas. Num movimento de construção/reconstrução de hegemonias do poder político estabelecem a manutenção do *status quo* da elite dominante. É, portanto, na esteira da globalização econômica que se realizam as reformas para a “necessária” reorganização mundial do trabalho e que resulta na sua transformação: perda de estabilidade nos empregos, redução do número de trabalhadores, flexibilidade e diversificação profissional, privatização das empresas públicas, redução dos orçamentos para as políticas públicas sociais, formação aligeirada de profissionais, entre outras medidas definidas pelos organismos internacionais. Os “novos” padrões de

organização administrativa mundial, importados, sobremaneira, dos conceitos dos grupos de gestão de negócios do “*business* internacional”, para uso nas diferentes áreas do conhecimento, têm como fonte de incorporação o senso comum, forjado no viés econômico capitalista em sua versão “moderna” neoliberal, a partir dos novos padrões de regulação econômica.

O Estado brasileiro vincula-se, historicamente, aos interesses do setor privado, caracterizando-se pela adesão, principalmente, na última década (1990) e nos anos 2000, pelo domínio econômico das políticas de ajuste estrutural dos organismos internacionais, entre eles, o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Organização Mundial do Comércio (OMC). Sua influência atinge todos os setores da organização do Estado-Nação, especialmente as políticas públicas que vão sendo transferidas, em nome do ajuste fiscal, para a iniciativa privada, materializando a sua transformação em serviços a serem oferecidos pelo setor privado.

Diante dessa orientação para os países mais pobres e periféricos do mundo, e frente à chamada modernização conservadora, os valores do mundo globalizado vão sendo absorvidos a partir da ressignificação de conceitos. Na década de 1990 e na primeira metade dos anos 2000, as mudanças desencadeadas pela alegada “crise do capitalismo”, na sua versão neoliberal, ocorrida nos países periféricos, podem ser assim resumidas: internacionalização do mercado financeiro; redução da produção industrial; ascensão desordenada do setor de serviços; substituição do paradigma fordista de base micromecânica, para a eletroeletrônica – especialização flexível; privatizações divisão internacional do trabalho e fim do Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*).

Em 1991, conviveu-se com o impacto da queda do Muro de Berlim, com o avanço da globalização no mundo, divisão internacional do trabalho, e suas transformações no mundo do trabalho, no plano internacional, entre outras; no plano educacional, com a Conferência Internacional de Educação para Todos em Jomtien (Tailândia), marco definidor das políticas

de educação dos diferentes governos dos países do EFA (*Education for All* – Educação para Todos).

Estavam lançadas as propostas e referências sobre as quais o movimento dos docentes do ensino superior, em particular, e os movimentos sociais integrantes do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, de um modo geral, se debruçariam para o debate nacional sobre a “nova” lei da educação no país. Não havia Plano Nacional de Educação no Brasil, o que imprimiu ao processo de elaboração/discussão da LDB uma maior importância, haja vista o vazio deixado pela inexistência de um instrumento para a organização dessa política pública. Isso definiu e conferiu maior responsabilidade ao debate nacional da educação em todos os seus níveis e modalidades.

A LDB do ANDES-SN, assim ficou conhecida, também se propunha a superar a luta corporativa, apresentando ideias de interesse para a maioria trabalhadora da sociedade, sendo um empreendimento previsto para ser “instrumento e arma no embate ideológico” para a transição da Nova República. “A matriz neoliberal constitui uma das tendências mais importantes, com seu apelo à lógica

empresarial como modelo para a educação, à redução do papel do Estado na educação, à autonomia universitária, enquanto forma de cada universidade gerar seu orçamento, mantido o controle político do Estado sobre as instituições e teses semelhantes.” (DAL-ROSSO, 1991, p. 2)

Em 1982, o ANDES-SN lançou a sua primeira versão da “Proposta das Associações de Docentes e da ANDES para a Universidade Brasileira”, na qual expressava sua proposta de ensino superior. Essa proposta veio a ser modificada e reconstruída, aprimorando-se nos diferentes congressos dessa entidade, até que, em 2004, foi revista e publicada como *Caderno do ANDES-SN para a Universidade Brasileira*.

O projeto de LDB do Sindicato Nacional foi publicado na Revista Universidade e Sociedade, nº 1, de fevereiro de 1991, ficando, assim, socializada para o conjunto das outras entidades do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública a contribuição desse mo-

**Não havia Plano Nacional de Educação no Brasil, o que imprimiu ao processo de elaboração/discussão da LDB uma maior importância, haja vista o vazio deixado pela inexistência de um instrumento para a organização dessa política pública.**

vimento da sociedade civil organizada. Foram vinte páginas de propostas nos diferentes títulos e capítulos que abrangiam desde: Concepção de Educação; os Fins da Educação; o Direito à Educação Escolar e o Dever de Educar; o Sistema Nacional de Educação, a Administração dos Conselhos de Educação; a Educação Básica; a Educação Infantil; o Ensino Fundamental; a Educação de Jovens e Adultos; a Gestão Democrática das Escolas de Educação Básica; a Valorização dos Docentes da Educação Básica; a Educação Superior em seus Objetivos, Organização e Funcionamento; a Gestão Democrática; a Educação para Clientelas Especiais com a Educação Indígena; Educação a Distância; Educação Especial; Financiamento da Educação; Plano Nacional de Educação; e Disposições Gerais e Transitórias. Esses temas foram distribuídos em onze títulos, cento e quarenta artigos articulados entre si, numa perspectiva de concepção que permitia compreender a educação na sua totalidade social.

Passo seguinte na intervenção do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública e nele, do ANDES-SN para a política educacional brasileira, tendo nas suas deliberações e no debate no interior do Fórum Nacional que isso proporcionou, foi a discussão e deliberações para um novo Plano Nacional de Educação.

### **Plano Nacional de Educação do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública**

Escrever sobre o Plano Nacional de Educação – Proposta da Sociedade Brasileira no momento histórico da elaboração, pelo governo, do novo Plano Nacional de Educação (2011-2021), exige que se olhe para questões fundamentais que possibilitem compreender o processo de elaboração, pela sociedade, de um Plano Nacional entre os anos 1996 e 1997. Requer a busca de subsídios nos diferentes documentos do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, sem a pretensão de esgotar o estudo do tema, mas a apresentação de elementos fundamentais para a avaliação desse processo e dos seus avanços, hoje. Essa temática, pela sua singularidade, exige que se façam algumas perguntas. Ainda que os limites deste artigo não permitam resposta, é fundamental apresentar elementos que contribuam para a qualificação dessa discussão. Algumas indagações iniciais: Por que as entidades do Fórum Nacional em Defesa da Escola

Pública decidiram elaborar, em 1996, um Plano Nacional de Educação? Em que conjuntura se deu esse processo? Que concepções sustentaram essa elaboração? Que metodologia foi utilizada nesse processo? Como se deu o processo de elaboração da Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001 – PNE? Em que conjuntura se realiza o processo de elaboração do novo PNE 2011-2021? As respostas às perguntas fogem ao escopo deste artigo, até por razões de espaço, ao mesmo tempo sugerem a necessidade da continuação do debate sobre essa temática abrangente, que tenha como intenção contribuir para a sua socialização e empenho nos estudos acadêmicos e para as lutas políticas dos movimentos sociais da sociedade civil organizada.

É importante compreender, nessa perspectiva, o papel que jogou o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP) na elaboração do Plano Nacional de Educação – Proposta da Sociedade Brasileira. Isso requer, portanto, compreender a participação da sociedade civil nas lutas pela educação pública, gratuita e de qualidade social e que teve nesse espaço de luta política da educação no Brasil, fundamental participação.

A mobilização da sociedade civil pela educação continuou na década de 1990, tendo no FNDEP o seu espaço de síntese em uma conjuntura nacional e internacional, sob o impacto dos acontecimentos no Leste Europeu e das mudanças estruturais no mundo do trabalho, proporcionado pelo processo de globalização neoliberal. Isso convencia as entidades do Fórum Nacional sobre a necessidade da continuidade e ampliação do debate nacional acerca das consequências da “nova” ordem internacional dos organismos internacionais e materializadas, no caso da educação, no arcabouço legal: Leis, Emendas Constitucionais, Decretos e Medidas Provisórias, que, no Brasil, foram fragmentando e criando mecanismos de facilitação à privatização da educação, em particular do ensino superior.

Foi nessa conjuntura que o FNDEP decidiu pela necessidade de elaboração, pela sociedade organizada, de uma proposta de educação nacional alternativa ao modelo vigente, tanto no processo de elaboração, como nos conteúdos que os sucessivos governos vinham implantando.

Desse modo, o FNDEP, representado pelo con-

junto das entidades, em particular do campo da educação, decidiu pela elaboração, a partir de uma proposta democrática de Plano Nacional de Educação que contemplasse os anseios e a concepção de educação, estado e sociedade das entidades que integravam esse Fórum. Utilizando-se de uma metodologia que envolvia amplos setores do campo da educação, num período de menos de dois anos, entre 1996 e 1997, foi consolidado o PNE no II CONED. Este Plano foi intitulado PNE – Proposta da Sociedade Brasileira. Ainda que se considere importante para a educação no Brasil outras manifestações desse Fórum, para não se correr o risco de simplificar a atuação dessa parcela da sociedade civil organizada, discutir-se-á aqui, sobremaneira, seu papel na elaboração do PNE por meio dos Congressos Nacionais de Educação (CONED).

Resultado do esforço coletivo da sociedade organizada, ou melhor, de parte dela, o PNE – Proposta da Sociedade Brasileira passou por um processo de discussão que levou mais de um ano, entre agosto de 1996 e novembro de 1997, sendo discutido, aprovado e sistematizado pela Comissão Organizadora do II CONED. A Proposta constituiu-se, assim, da síntese dos debates realizados pelo esforço coletivo nas diferentes instâncias organizativas dos movimentos que o integravam, nos diversos eventos programados em todo o país, tais como os I e II CONED, os Seminários Temáticos Nacionais e Locais, entre outros momentos em que os Fóruns Estaduais em Defesa da Escola Pública tiveram papel de fundamental importância, destaques para a atuação do Fórum nos Estados do Pará, Maranhão, Minas Gerais, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Rio Grande do Sul, Goiás e Rio de Janeiro – que continua mobilizado e reforça sua atuação, ainda hoje.

### **A Reforma do Estado no Brasil e a Política Educacional: o contexto da realização dos Congressos Nacionais de Educação (CONED), no período de 1996 a 2004.**

Pela influência da reforma do estado brasileiro que atinge todos os setores públicos, as atribuições vão

sendo transferidas, em nome do ajuste fiscal, para a iniciativa privada, materializando a sua transformação em serviços a serem oferecidos pelo setor privado. A reação às políticas neoliberais, caracterizadamente no Brasil, no período citado, foi marcada por ações de setores à esquerda, nos movimentos da sociedade civil, nos partidos políticos, bem como em algumas instituições governamentais, principalmente em alguns municípios brasileiros.

Representavam os setores organizados da educação, nesse percurso, sindicatos de trabalhadores da educação, entidades acadêmico-científicas, entidades estudantis, movimentos populares, entre outros, que passaram a integrar e caracterizar as lutas contra-hegemônicas desenvolvidas pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, desde 1986. Ao FNDEP competia analisar e compreender como essa situação foi se instalando no país; cabia organizar-se para construir

**Ao Fórum Nacional competia o papel de articulador da resistência à ordem excludente capitalista, cujas consequências atingem a maioria da população brasileira de baixa renda.**

uma frente de intervenção na política de inclusão social e, nela, a de educação, a partir da organização da sociedade civil. Ao Fórum Nacional competia o papel de articulador da resistência à ordem excludente capitalista, cujas consequências atingem a maioria da população brasileira de baixa renda.

Foi no período entre os anos 1970 e 1980 que foram criadas a ANPED – Associação Nacional de Pesquisa e

Pós-Graduação em Educação (1978); o CEDES – Centro de Estudos de Educação e Sociedade (1978); a ANDE – Associação Nacional de Educação (1979), que passaram a organizar, a partir de 1980, juntamente com o CEDEC – Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, um novo ciclo de Conferências de Educação no Brasil, com a participação da Associação Nacional de Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES), mais tarde, Sindicato Nacional, a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), a FASUBRA, para citar algumas das entidades integrantes do FNDEP.

No período de 1980 a 1991, a realização das Conferências Nacionais de Educação (CBE) possibilitou a discussão, por setores da sociedade civil, de alternativas para a educação que se estava em crise, resultado dos acordos internacionais, entre eles o acordo MEC-

USAID, da Ditadura Militar.

Com a participação de um público entre 1400 a 6000 pessoas, realizaram-se as CBEs: I CBE (São Paulo, 1980) com o tema “Política educacional”; II CBE (Belo Horizonte, 1982) com o tema “Educação: perspectivas na democratização da sociedade”; III CBE (Niterói, 1984) com o tema “Das críticas às propostas de ação”; IV CBE (Goiânia, 1986) com o tema “Educação e Constituinte”; V CBE (Brasília, 1989) com o tema “Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: compromisso dos educadores”; e VI CBE (São Paulo, 1991) com a participação de mais de 6.000 educadores.

O momento político exigia, mais do que nunca, uma nova proposta de educação para o País. A realização de uma Conferência Nacional de Educação significava, naquela conjuntura adversa aos movimentos sociais, a retomada da agenda de luta pela educação pública e gratuita, direito de todos e dever do Estado, recolocando na pauta a mobilização para a educação frente ao mandato de Fernando Henrique Cardoso, de 1998/2002.

A decisão do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública em tentar contribuir com a elaboração de um Plano Nacional de Educação, nos rumos da educação brasileira, se somava às outras iniciativas dos demais movimentos sociais em Brasília (entre 1995 e 1997). Precisava, também, realizar um evento nacional que aglutinasse diferentes setores da sociedade civil comprometidos com a educação pública, gratuita e de qualidade social para todos e todas. Tratava-se, portanto, de resgatar o papel da sociedade brasileira na elaboração de propostas para a educação.

O Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, no intuito de ampliar sua intervenção na política educacional brasileira, decidiu organizar o I CONED – Congresso Nacional de Educação, tentando reeditar com outros atores e outros objetivos, em outra conjuntura, a participação dos movimentos da sociedade brasileira na política de educação. O processo, resultante dos acordos políticos entre o Poder Executivo e Legislativo, e que teve seu ápice entre fevereiro de 1995 e dezembro de 1996, alterou a elaboração democrática da LDB e o diálogo do Fórum Nacional com a Comissão Suprapartidária de Educação, o que apontava para um período de dificuldades para as propostas do Fórum.

O I Congresso Nacional de Educação (Belo Horizonte, Minas Gerais – julho/agosto de 1996) teve, entre outros objetivos, o de organizar a intervenção nos processos de elaboração e tramitação da LDB e sistematizar as diretrizes educacionais para a elaboração do PNE – Proposta da Sociedade Brasileira. O eixo norteador desse Congresso, que reuniu mais de 6.000 pessoas, foi “Educação, Democracia e Qualidade Social”, eixo que acompanhou os demais CONEDs. O I CONED prestou homenagem ao então deputado federal, professor Florestan Fernandes, apoiador das lutas do FNDEP. Teve como tema central: “Construindo um Plano Nacional de Educação”. Alguns subtemas definiram o rumo das discussões para a elaboração coletiva das Diretrizes e de todas as atividades desse evento que inaugurou, no país, a elaboração, pela sociedade civil, de um Plano de Educação: Estado e Educação. Tinha como objetivo possibilitar a compreensão das relações do Estado brasileiro com a educação, as perspectivas das políticas educacionais nos anos 1990 e a construção da qualidade social da educação; Sociedade civil e Educação – possibilitar a discussão do cidadão como sujeito da história, sua atuação nos movimentos sociais e sua interferência nas políticas públicas para a educação no Brasil e na América Latina; Trabalho e Educação – capacitação científica e técnica, entendidas como um fazer que constrói e recria os seus espaços de vida e de trabalho, cada vez mais determinados pelos processos de globalização e reestruturação produtiva; Educação Básica – a busca da educação universal e de qualidade para todos conduz a uma reflexão sobre as relações entre a “exclusão e qualidade total” e a “inclusão e a qualidade social”, discutindo as políticas e práticas que as determinam; Educação Superior – o compromisso social da educação superior, por meio da indissociabilidade entre as atividades de ensino, pesquisa e extensão de serviços à comunidade, articulada aos demais níveis de educação, encarado como eixo das discussões dos seus problemas e perspectivas. Transcrevemos, a seguir, o primeiro parágrafo do “Manifesto à Sociedade Brasileira”, que marcou o início da mobilização desencadeada pelas entidades do Fórum, de 1996 a 2004, período em que se realizaram os cinco CONEDs:

As entidades da sociedade civil e os educadores pre-

ocupados com a Educação Nacional conclamam a sociedade brasileira para intervir na política educacional, definindo elementos para a com esse objetivo, convocamos o I Congresso Nacional de Educação a ser realizado em Belo Horizonte - MG, no período de 31 de julho a 3 de agosto de 1996, buscando tornar realidade o preceito constitucional de Educação como direito de todos e dever do Estado (Cadernos do I CONED, Belo Horizonte, 1996).

O II Congresso Nacional de Educação (Belo Horizonte/MG, 9 de novembro de 1997) teve como subsídios as diretrizes do I CONED. Mobilizadas na resistência após a promulgação da LDB (dezembro de 1996), as entidades do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública promoveram, em todo o território nacional, inúmeras atividades que antecederam e garantiram a realização do II CONED, que culminou com a consolidação do Plano Nacional de Educação: Proposta da Sociedade Brasileira, oferecendo à sociedade uma proposta de educação sustentada na defesa de princípios éticos voltados para a busca de igualdade e de justiça social, explicitando concepções de ser humano, de mundo, de sociedade, de democracia, de educação, de autonomia, de gestão da avaliação e de currículo, radicalmente distintas daquelas que os setores sociais hegemônicos vinham utilizando para manter a lógica perversa e excludente, subordinada aos interesses do grande capital especulativo e expressa pela política educacional do presidente Fernando Henrique Cardoso, do ministro da educação, Paulo Renato de Souza, e demais forças políticas que lhes deram sustentação. Cientes da existência de dois projetos antagônicos de sociedade e de educação, as entidades que integravam o Fórum Nacional e que organizaram os CONEDs, ainda que numa difícil construção de consenso necessário à luta pela sociedade sem exclusões aos direitos sociais para a maioria da população, protagonizaram, no Brasil, a construção, pelo conjunto organizado da sociedade brasileira, de um Plano Nacional de Educação. Assim, numa iniciativa inédita, os diferentes segmentos da sociedade civil organizada - entidades sindicais e estudantis, associações acadêmicas e científicas e demais setores comprometidos com uma proposta de educação para a maioria da população brasileira, sis-

tematizando contribuições advindas de diferentes encontros preparatórios - realizaram o II CONED. Sua dinâmica incluiu seminários temáticos nacionais, regionais e locais, com a finalidade de tornar mais ampla e democrática possível essa elaboração. Além disso, essa metodologia de elaboração contou com a participação de inúmeros educadores como palestrantes, conferencistas, painelistas e coordenadores das plenárias temáticas intermediárias, que culminou com a Plenária Final, espaço público de deliberações por consenso, síntese necessária à elaboração do Plano Nacional de Educação. O eixo central era “Educação, Democracia e Qualidade Social”, sendo homenageado o Professor Paulo Freire, falecido em 1997, com inestimável contribuição à educação brasileira, principalmente na área de alfabetização. Os temas e subtemas foram definidos a partir dos temas organizativos do documento do PNE: Organização da Educação Nacional, que incluía: Sistema Nacional de Educação; Gestão Democrática da Educação; Financiamento da Educação; Níveis e Modalidades de Educação, que incluía: Educação Infantil; Ensino Fundamental; Educação de Jovens e Adultos; Ensino Médio e Educação Profissional; Educação Superior; Formação de Profissionais da Educação. Com o tema “Consolidando um Plano Nacional de Educação”, o evento culminou com a apresentação, à sociedade brasileira, do Plano Nacional de Educação, cujo caráter extrapola o mero documento formal e se transforma em um referencial político de atuação, tendo como pressupostos a “Educação, Democracia e Qualidade Social”.

### **Características do Plano Nacional de Educação - Proposta da Sociedade Brasileira**

O PNE – Proposta da Sociedade Brasileira teve como ponto de partida um diagnóstico de necessidades e limitações, construído com base na realidade nacional e através de comparações com o que ocorre ou ocorreu em outros países. A partir desse diagnóstico, foram apresentadas propostas para a Organização da Educação Nacional, em particular para a configuração do Sistema Nacional de Educação, para a Gestão Democrática da Educação Brasileira e para o Financiamento da Educação. Foram analisados aspectos significativos dos níveis e modalidades da



educação, sendo apresentadas diretrizes e metas para a Educação Básica, a Educação Infantil, o Ensino Fundamental, a Educação de Jovens e Adultos, com vistas, sobretudo, à erradicação do analfabetismo, o Ensino Médio e Educação Profissional e a Educação Superior. Também, foram analisados os problemas e apresentadas diretrizes e metas relativas à formação de profissionais da educação, tanto para o magistério como para as áreas técnica e administrativa, nos diversos níveis e modalidades de ensino.

O III Congresso Nacional de Educação (Porto Alegre/RS, dezembro de 1999) ocorreu numa conjuntura de disputa de projetos educacionais, reeditando, mais uma vez, com diferentes personagens, a condução do processo democrático de elaboração de sua proposta alternativa de educação – a do Fórum Nacional. Esse Congresso tratou de avaliar os impactos da política educacional brasileira e, especialmente, os rumos dos encaminhamentos do PNE – Proposta da Sociedade Brasileira.

O IV Congresso Nacional de Educação (São Paulo, abril de 2002) ocorreu em um contexto de enfrentamento entre dois projetos opostos de educação: a Lei nº 10.172 do PNE (janeiro de 2001), já aprovada, do governo Fernando Henrique Cardoso e o outro, o do FNDEP, com uma concepção de educação pública e gratuita de qualidade social, sob a responsabilidade do Estado em nação autônoma e soberana.

O V Congresso Nacional de Educação (Recife / Pernambuco, maio de 2005) se realizou numa conjuntura de ampliação e aprofundamento das consequências de políticas desastrosas para as áreas sociais nos últimos quinze anos de governos civis. O país saíra da Ditadura Militar e, infelizmente, o período de repressão e autoritarismo militar fora substituído pelos desmandos da maioria dos governos civis no que corresponde às políticas públicas e sociais. Com uma dívida externa acumulada em mais de quatrocentos bilhões de dólares e governos eleitos insistindo no superávit primário de 4,5% do PIB (Produto Interno Bruto), acarretaram em sérias consequências às políticas de geração de emprego e renda para a população brasileira, com uma direção política engendrada, de um lado, pela configuração de um Estado cada vez mais retraído e descomprometido com as políticas públicas e, de outro, gerando estímulos cada vez mais for-

tes às iniciativas do setor privado da economia. O tema do V CONED, “Educação não é Mercadoria”, manifestava a preocupação vigente do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, presente também nos Congressos anteriores, com os interesses que subjazem à direção política em que a produção do conhecimento científico, cultural e artístico e sua socialização pela educação e ensino estavam ameaçadas pelo mercado lucrativo, de âmbito mundial, em que a liberalização via políticas legais, de regulamentação e fiscal são cada vez mais raras. Desse modo, não é por acaso que o Brasil convive, por exemplo, com um índice de privatização da Educação Superior que naquele período se expressava como algo em torno de 75% das matrículas nesse nível de ensino, que persistem atualmente. Sobretudo por esse diagnóstico, com vistas à livre comercialização da educação, a Organização Mundial do Comércio (OMC) e o Acordo Geral sobre o Comércio e Serviços (GATS) foram ganhando espaço nos estados nacionais. Uma série de constatações, a partir de dados oficiais, e que ainda estão atuais, foram discutidas durante o evento, em relação aos diferentes níveis e modalidades de ensino no Brasil, em 2005.

Não foram poucos os motivos para a elaboração, pelo Fórum, de uma Proposta de Plano Nacional de Educação. Sem desprezar a necessidade de um Plano que circunscrevesse a educação brasileira na sua totalidade a partir de um diagnóstico que identificasse a realidade educacional brasileira em todas suas diferentes dimensões e fragilidades; que rompesse com uma concepção neoprodutivista de educação; que evidenciasse a resolução dos graves problemas educacionais fruto da exclusão social e da elitização das oportunidades; que buscasse a inclusão de amplos setores historicamente afastados da escola e da educação e que utilizasse, no mínimo, 10% do Produto Interno Bruto (PIB), também o artigo 214 da Constituição Federal da República ao definir que a “lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público [...]” contribuiu nessa decisão.

A LDB de 1996, em seu artigo 10, inciso III, incumbe os Estados, em consonância com as diretrizes dos Planos Nacionais de Educação, a elaborar os

Planos Estaduais de Educação. Observe-se que, apesar de o Plano Nacional de Educação ter sua elaboração prevista na CF de 1988, os governos que se sucederam não tomaram providência alguma, até que o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública se responsabilizou por esse preceito constitucional, a partir do I CONED, em 1996, sendo sintomática a ausência do compromisso político com o planejamento da educação como política de Estado. Assim, além de ter como objetivo o resgate da mobilização nacional na luta pela educação, o Fórum Nacional apresentou, antes do Governo Federal, ao Congresso Nacional, em 3 de dezembro de 1997, o seu “Plano Nacional de Educação – Proposta da Sociedade Brasileira”. Em 10 de fevereiro de 1997, transformado em Projeto de Lei, recebeu o número PL 4155/1998. Somente depois disso o governo Fernando Henrique Cardoso apresentou seu Plano, como já o fizera na LDB. Pela primeira vez na história da educação brasileira, um projeto educacional do porte de um Plano Nacional é elaborado pelo conjunto da sociedade civil organizada em um Fórum Nacional, após ter passado por amplo, público e democrático processo de discussão, que culminou com a aprovação, por mais de 5.000 pessoas presentes no II CONED, em novembro de 1997, em Belo Horizonte, Minas Gerais. Dois anos de discussões realizadas pelo Fórum – com o intuito de apresentar, ao Poder Legislativo, sua proposta de política educacional – se passaram até que o Ministro da Educação do governo Fernando Henrique Cardoso, Paulo Renato de Souza, enviou à Câmara dos Deputados a proposta oficial, PL nº 4173/1998, em 11 de fevereiro de 1998.

O PNE – Proposta da Sociedade Brasileira, materializado por meio do processo de elaboração coletiva e democrática, tendo por base a reflexão acumulada dos movimentos sociais do campo da educação, sustentou-se, assim, nas concepções, diretrizes e metas a partir dos princípios, experiências e deliberações das entidades do FNDEP. O fato de o PNE ter sido elaborado por meio desse método democrático de debate e sistematização concede-lhe a legitimidade necessária como instrumen-

to de difusão e de disputa política do projeto de educação e de sociedade que o Fórum defende.

Foi a partir dessa iniciativa da sociedade civil organizada no FNDEP que o governo federal, em 1998, obrigou-se a produzir rapidamente o PNE – Proposta do Executivo ao Congresso Nacional (PNE/MEC). Significou que essa estratégia forçou o governo a expor o seu plano de implantação de políticas educacionais, sem ter o mínimo cuidado de viabilização, já que foram subtraídas do texto final, pelos vetos presidenciais, todas as metas que envolviam financiamento. O Plano Nacional de Educação – Proposta da Sociedade Brasileira expressou, naquele momento (1997), e após, durante sua tramitação como PL nº 1.455, de 8 de fevereiro de 1998, coerência com uma concepção de educação transformadora, instrumento fundamental para o desenvolvimento econômico, social, cultural e político de um país, de seu povo, e para a garantia dos direitos básicos de cidadania e liberdade pessoal. Para essa finalidade, concebe a escolarização como um patrimônio da sociedade e sua administração, planejamento e execução, deve se dar de forma mais ampla e democrática possível, abrindo espaço para todas as concepções culturais, étnicas, princípios e orientações.

À política educacional brasileira, com a participação da sociedade, competia intervir na elaboração do PNE, buscando o entendimento do que é melhor para o País e para a maioria da população brasileira excluída do seu direito à educação de qualidade social. Era e continua sendo urgente e necessário que a sociedade brasileira seja atendida em suas proposições, em suas manifestações, em seus desejos de inclusão, por meio de um projeto de educação de qualidade social para a maioria da população, associado à possibilidade de construção de um país soberano e independente no âmbito de uma sociedade justa e igualitária. Continua sendo imperativo que os educadores brasileiros, seja na instituição escola ou nos movimentos da sociedade civil organizada, estejam atentos e qualificados para intervir na elaboração de propostas de educação que se contraponham às propostas hegemônicas.

**Continua sendo imperativo que os educadores brasileiros, seja na instituição escola ou nos movimentos da sociedade civil organizada, estejam atentos e qualificados para intervir na elaboração de propostas de educação que se contraponham às propostas hegemônicas.**

Neste espaço procuramos retornar e analisar um processo que envolveu a participação em um momento histórico ímpar na política educacional brasileira: do ponto de vista do método e do conteúdo, tentou conferir às leis o necessário caráter democrático; significou trazer novamente as discussões sobre a concepção de educação, como também, de pontos de referências que possibilitassem outras interpretações sobre a educação para poder mudar o curso do processo que está conduzindo a educação brasileira a um modelo vinculado ao mercado.

Reverter esse processo significava e significa, portanto, compreender as razões do ponto de vista político-ideológico, que levou os autores das Leis no Congresso Nacional a ignorar essa premissa e conduzir a sociedade brasileira a uma subordinação passiva à ordem internacional estabelecida na lógica que interessa ao capital financeiro, acarretando sérias consequências para a educação brasileira. E, ainda hoje, com o novo PNE (2011-2021), podem inviabilizar-se os pequenos avanços que surgiram desse debate nacional, que, após o movimento da sociedade civil, nos anos posteriores do governo federal, foram desaparecendo e dando lugar a uma mobilização institucionalizada. Perde assim a democracia, perde assim a sociedade brasileira a oportunidade de alterar a política educacional, pois as linhas básicas, tanto da política econômica como da política educacional, não foram alteradas.

#### REFERÊNCIAS

- BOLLMANN, M. G. N. Revendo o Plano Nacional de Educação: Proposta da Sociedade Brasileira. *Educação & Sociedade*. Campinas, v.31, n. 112, p. 657- 676, 2010.
- BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial da União. Brasília: Gráfica do senado, ano CXXXV, n l. 248, 23/12/96, p. 27833-41. Disponível em: < <http://www.mec.gov.br>.> Acesso em: 22 março 2011.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Plano Nacional de Educação**. Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.camara.gov.br>. Acesso em: 04 abril 2011.
- BRASIL. **Projeto de Lei nº 1.258/88**. Projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional da Câmara dos Deputados. Brasília DF, 1988.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 5 maio 2011.
- BRASIL. MARE. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em: <[www.bresserpereira.org.br/.../MARE/PlanoDiretor/planodiretor](http://www.bresserpereira.org.br/.../MARE/PlanoDiretor/planodiretor)>. Acesso em: 20 maio 2011.
- CHESNAIS, François. **A Mundialização do Capital**. São Paulo: Xamã, 1997.
- CUNHA, L. A. **Antecedentes da I Conferência Brasileira de Educação**. Conferência Brasileira de Educação (I CBE), 1, 1980.
- DAL-ROSSO, S. **Revista Universidade e Sociedade**. Brasília, n. 1, fevereiro de 1991, p. 2.
- FÓRUM NACIONAL EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA. **Plano Nacional de Educação: Proposta da Sociedade Brasileira**. II Congresso Nacional de Educação, Belo Horizonte (MG), 1997 (Projeto de Lei nº 4.155 de 10 de fevereiro de 1998).
- IANNI, Octavio. **A era do globalismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.
- KUENZER, A. Z. As relações entre o conhecimento tácito e conhecimento científico a partir da base microeletrônica: primeiras aproximações. **Educar em Revista [online]**. Curitiba: Editora UFPR, v. 21, n. 2, p. 43-69, 2003. Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/educar>>. Acesso em: 20 maio 2011.
- MINTO, C. A. Por que construir um Plano Estadual de Educação? **Movimento** (Revista da Faculdade de Educação da Universidade Federal Fluminense), Niterói, nº2, p.107-119, setembro de 2000.
- STUBRIN, Florência (Coord.). OLIVEIRA, D. A.; BOLLMANN, M.G.N. *et al.* **Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas: el caso brasileño**. Rio de Janeiro: LPP-UERJ/FLAPE, 2007.
- VALENTE, Ivan. **PNE: FHC sabota o Plano – idéias para um balanço do Plano Nacional de Educação**. São Paulo/SP: Xamã Editora, 2001, 40 p. **US**



# Financiamento da Educação Pública no Brasil: para os trabalhadores, basta o mínimo?

**Tarcísio Motta de Carvalho**

(SEPE/RJ e Colégio Pedro II)

E-mail: [tarcisiomcarvalho@hotmail.com](mailto:tarcisiomcarvalho@hotmail.com)

**Jefte Pinheiro**

(SEPE/RJ e Colégio Brigadeiro Newton Braga)

E-mail: [jefterj@yahoo.com.br](mailto:jefterj@yahoo.com.br)

**Resumo:** Discutimos neste texto a situação do financiamento público da educação brasileira e as lutas em torno do Plano Nacional de Educação para o decênio 2011–2020. São apresentados os atuais patamares de financiamento e criticados os argumentos de que não há necessidade de mais recursos para a educação. Por fim, o caso do Estado do Rio de Janeiro é apresentado como exemplo do descaso do poder público com a educação, condenada a viver com o mínimo de recursos e sem atingir o padrão de qualidade desejado por trabalhadores e trabalhadoras.

**Palavras-chave:** Plano Nacional de Educação. Financiamento. Educação Pública.

## O PNE de Lula/Dilma e o financiamento da educação pública

O governo federal enviou, no final de 2010, o projeto de lei que estabelece o Plano Nacional de Educação (PNE) para o decênio 2011/2020. O início de sua tramitação no Congresso Nacional promove – mesmo que sem a mobilização vivida no PNE anterior – o debate entre educadores, sindicatos, parlamentares, entidades estudantis e movimentos sociais. E, como não podia deixar de ser, o tema do financiamento da educação está no centro de muitos desses debates.

É mais do que sabido que faltam recursos na educação pública brasileira. No auge do neoliberalismo, tentaram nos convencer de que o problema era a gestão dos recursos e não a ausência destes, mas a manutenção dos investimentos públicos em educação, em torno dos 4% do PIB na última década, levaram nosso sistema educacional à estagnação em termos de qualidade. Seja qual for o critério utilizado, a educação pública no Brasil carece de recursos que possibilitem a realização de um necessário salto de qualidade.

Exatamente por isso, o debate a respeito do financiamento da educação pública se torna crucial no momento em que se definem as metas e estratégias para as políticas educacionais na próxima década. Isso já ocorrera na discussão do PNE passado: enquanto as entidades dos trabalhadores em educação defendiam a aplicação de 10% do PIB, o projeto aprovado na Câmara dos Deputados apresentava 7%, que foi vetado pelo então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso. Tal veto foi confirmado por Lula da Silva, que manteve os investimentos educacionais abaixo dessas metas, como demonstra a tabela a seguir, elaborada pelo INEP (órgão vinculado ao MEC):

Importante destacar dois aspectos: o primeiro é que não devemos esquecer que o tímido crescimento dos investimentos federais em educação no período estiveram relacionados, em grande parte, a programas de transferência de recursos para o setor privado (como o PROUNI) ou a programas que têm recebido muitas críticas dos educadores, por representarem formas precárias de extensão do horário escolar (como o Mais Educação). O segundo aspecto está na comparação da participação da União, Estados e Municípios na conta dos investimentos em educação.

Percentual do Investimento Público Direto em Relação ao PIB				
Ano	Total	Esfera de Governo		
		União	Estados e Distrito Federal	Municípios
2000	3,9	0,74	1,66	1,55
2001	4,0	0,76	1,68	1,61
2002	4,1	0,72	1,77	1,60
2003	3,9	0,66	1,62	1,59
2004	3,9	0,62	1,62	1,63
2005	3,9	0,65	1,56	1,68
2006	4,3	0,73	1,84	1,73
2007	4,5	0,80	1,86	1,78
2008	4,7	0,85	2,01	1,87
2009	5,0	0,98	2,05	1,95

Fonte: Inep/MEC

Enquanto dos orçamentos estaduais e municipais saem 80% dos recursos destinados à educação no país, a União tem se responsabilizado por apenas 20% deles. Tal comparação nos leva a indagar se é do orçamento federal de onde deverão sair grande parte dos novos recursos que deveriam ser destinados à educação pública, no caso de elevação do percentual do PIB, como reivindicam os movimentos sociais.

Dessa forma, a discussão sobre o financiamento da educação para a próxima década deve partir desse contexto. A Conferência Nacional de Educação, convocada pelo MEC para elaborar um anteprojeto para o PNE, debruçou-se sobre esses números e, tal qual na década passada, apontou: para atingir as metas essenciais da educação de qualidade no Brasil, deveríamos atingir gradativamente 10% do PIB em educação. Apesar disso, o documento enviado pelo Executivo para apreciação do Legislativo apresenta em sua meta 20:

**Meta 20:** Ampliar progressivamente o investimento público em educação até atingir, no mínimo, o patamar de 7% do produto interno bruto do país.

Nesse ponto, gostaríamos de tecer algumas considerações a respeito da forma como o governo federal tratou do documento final da CONAE. Essa iniciativa envolveu uma estrutura grandiosa, havendo reuniões preparatórias nos municípios, que elegeram representações para as “CONAE’S” estaduais e para a Conferência Nacional. Milhares de pessoas envolvidas numa espiral de debates, divergências e contradições que, ao fim e ao cabo, estabeleceram as tais diretrizes demandadas pelo governo. Pois todo esse gigantesco esforço foi sumariamente desprezado, sendo o PNE

um documento que contém apenas as orientações “técnicas” dos órgãos do Executivo. Aqui e acolá, quando se faz referência às metas e estratégias, é possível localizar um apontamento baseado no esforço de organização da CONAE. Ou seja, a Conferência Nacional teve, na elaboração do PNE, uma importância secundária. Tratou-se apenas de um órgão consultivo, caro e enorme, que se afastou dos planos originais do ministério – mantidos em sua integralidade no fim das contas. O governo federal teimou em sustentar suas orientações, mesmo quando educadores de todo o Brasil e especialistas apontavam em sentido contrário.

A conclusão tardia não pode ser outra: a CONAE serviu apenas para que o documento, agora tramitando no Congresso Nacional, ganhasse lastro social. O governo usará a Conferência como instrumento de barganha e pressão sobre os deputados e senadores, que por sua vez nem imaginam o que possa ter acontecido na CONAE. As mulheres e homens envolvidos, desde a origem, com os debates da Conferência, serviram apenas como massa legitimadora de um projeto que jamais receberia o seu endosso de maneira direta.

Essa caracterização fica evidente quando o assunto é o financiamento dentro do PNE. Ignorando solenemente o acúmulo da CONAE, o PNE de Lula/Dilma/Haddad aponta apenas para 7% do PIB até o final dos próximos dez anos. Questionado recentemente acerca dessa contradição, o Ministro Fernando Haddad afirmou (INFORMATIVO ADUSP, 2008): “Os dois por cento adicionais previstos são suficientes para honrar aquelas outras 19 metas. Assim é que foi construído o plano, a partir das metas estabelecidas”.

Contudo, há ainda outro elemento a ser destacado na Meta 20 do PNE. Entre as estratégias para se atingir os 7% do PIB, encontra-se o seguinte texto:

20.5) Definir o custo aluno-qualidade da educação básica à luz da ampliação do investimento público em educação.

Ou seja, ao contrário do que defendem os trabalhadores em educação, o estabelecimento do Custo Aluno-Qualidade estará limitado à tímida ampliação de recursos apresentada anteriormente, destruindo

**O governo federal teimou em sustentar suas orientações, mesmo quando educadores de todo o Brasil e especialistas apontavam em sentido contrário.**

a lógica do CAQ, que era justamente a de definir quais os recursos precisam ser efetivamente destinados à educação para que ela atinja os níveis de qualidade que queremos e, aí, estabelecer as estratégias de chegada a esses valores. Mais uma vez, o processo apontado pelo governo é o de verificar os recursos “disponíveis” e adaptar a qualidade a esses recursos (que, na verdade, são definidos por critérios políticos).

### **10% do PIB é um exagero?**

Ao contrário do que afirma o Ministro Fernando Haddad, acreditamos que aplicar 7% do PIB em 2021 é condenar a educação brasileira a mais dez anos de estagnação, influenciando na vida de milhões de brasileiros e brasileiras que estarão sujeitos a uma educação precarizada e muitas vezes destituída de sentido. No final de abril de 2011, os professores Helene; Horodynski-Matsushigue (2011), publicaram um artigo no jornal Correio Braziliense defendendo que 10% do PIB é uma meta bastante razoável, considerando os desafios educacionais postos para a sociedade brasileira. Vejamos:

- Para colocar os salários dos professores em patamares de igualdade com outras profissões que exigem a mesma escolaridade, precisaremos de um acréscimo de **2% do PIB**.
- A universalização da educação dos 4 aos 17 anos, a conclusão do ensino fundamental para todos e os atendimentos de 50% das crianças de até três anos exigirá mais **2 ou 3% do PIB**.

Portanto, somente para atingir essas metas previstas no PNE já necessitaremos de 10% do PIB e ainda temos várias outras metas, que certamente envolvem a necessidade de ampliação dos recursos. Sem contar com o fato de que todos os países que superaram atrasos escolares passaram por um período de altos investimentos e que, enquanto nos países com sistema educacional bem estabelecido os gastos por estudante/ano perfazem 25% da renda per capita, no Brasil estamos em apenas 14%. Ou seja, há elementos mais do que suficientes para se defender a adoção dos 10% do PIB como meta e traçar estratégias efetivas para se atingir esse nível de investimento. Não fazê-

lo é uma atitude que trará severas e duradouras consequências para a educação pública brasileira.

### Investir em educação é um bom negócio

Ao contrário do que disse o atual secretário de educação do Rio de Janeiro, a Educação não é um “negócio”, mas um estudo recente do IPEA demonstrou que investir em educação pode ser um bom negócio, até mesmo para o governo. Vejamos a tabela que segue:

Os dados coletados pelo IPEA neste estudo indicam que o investimento em Educação é aquele que dá maior retorno ao crescimento do PIB e ainda é responsável pelo maior fator de multiplicação da renda das famílias, quando comparado a outros investimentos como commodities ou construção civil. Cabe ressaltar ainda que o multiplicador para gastos

Multiplicadores decorrentes de um aumento de 1% do PIB segundo tipo de gasto		
Tipo de Gasto	Multiplicador do PIB (%)	Multiplicador da Renda das famílias (%)
Educação	1,85	1,67
Saúde	1,70	1,44
Investimento no setor de Construção Civil	1,54	1,14
Exportadores de Commodities Agrícolas e Extrativas	1,40	1,04

Fonte: Elaboração IPEA com informações do SCN 2006 (IBGE), PENAD 2006 e PoF 2002-2003 (IBGE)

com juros da dívida pública é de apenas 0,71%. Ou seja, não há motivos justos para o pífio investimento público em educação. Os motivos decorrem de opções políticas em se pagar os juros da dívida e deixar escolas e universidades à míngua.

### Um exemplo gritante: o Estado do Rio de Janeiro

Até aqui, discutimos a questão do financiamento público em educação à luz do PNE, em tramitação no Congresso. Gostaríamos, contudo, de apresentar um desdobramento prático dessa discussão. Analisando o orçamento e as prestações de contas do Estado do Rio de Janeiro, podemos observar como em outra ponta do sistema educacional os recursos também são

constantemente desviados, cortados ou habilmente destinados a outras prioridades que não a educação. Apesar do preceito constitucional definir que 25% dos impostos devem ser investidos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, diversas manobras contábeis e brechas na lei permitem que, na prática, os recursos sejam muito menores.

O caso do Rio de Janeiro é particularmente interessante porque os resultados das avaliações meritocráticas do MEC, no final de 2010, apontaram o Estado do Rio como o penúltimo colocado nos índices educacionais. Ao mesmo tempo, o crescimento econômico do Estado aconteceu de forma vigorosa nos últimos anos e não dá mostras de que vai arrefecer. Essa combinação de fatores deveria resultar num significativo aporte de recurso na educação básica. Não é o que demonstram os números. A Lei Orçamentária, enviada pelo Governador Sérgio Cabral, no final de 2010, trazia os seguintes dados: (tabela na parte inferior da página).

Ou seja, em 2011, o governador Sérgio Cabral pretende investir na educação básica (ensinos fundamental e médio) apenas 12,3% da receita de impostos. Esse valor corresponde a apenas 5,6% do orçamento total do Estado. Com esse nível de investimento, a educação do Estado do Rio não conseguirá sair da situação calamitosa em que se está.

Mas a questão do investimento público em educação no Rio de Janeiro não termina nessa questão do orçamento para o ano em curso. Desde 2006, quando assumiu o governo do Estado, Sérgio Cabral vem sendo milimétrico nos investimentos em educação para não ultrapassar o mínimo constitucional (com as manobras apontadas anteriormente):

Notemos que o governo Cabral transformou o mínimo constitucional em “teto” de investimentos, pois a cada ano que passa, as despesas com educação permanecem estagnadas na proporção dos 25% das receitas. Ou seja, para o governador do Estado do Rio, mesmo com os índices alarmantes para a educação estadual, basta o mínimo.

Orçamento total do Estado do Rio	R\$ 54.406.198.618,00
Receita resultante de impostos e transferências	R\$ 24.819.924.133,00
Despesas com MDE na educação básica (Secretaria de Estado de Educação)	R\$ 3.057.631.964,00
Verbas que o estado transfere aos municípios por conta do Fundeb e que são contabilizados como gastos na educação estadual	R\$ 1.784.772.300,00

DESPESAS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO - ESTADO DO RJ							
	2006	2007	2008	2009	2010	VAR % 2006-2010	VAR % 2007-2010
Receita Base*	15.401	16.527	18.751	19.936	23.620	53,4%	42,9%
Valor Aplicado	3.900	4.136	4.699	4.989	5.926	51,9%	43,3%
Perda Líquida	1.085	1.126	1.285	1.382	1.740	60,4%	54,5%
<b>% Aplicação</b>	<b>25,32%</b>	<b>25,03%</b>	<b>25,06%</b>	<b>25,03%</b>	<b>25,09%</b>		

Fonte: Prestações de Contas - ERJ

Um último aspecto ainda merece ser destacado e desdobrado da tabela acima: se o governo estadual contabiliza como gasto seu em educação aquilo que transfere aos municípios por força da legislação do Fundeb, os municípios, via de regra, também o fazem na outra ponta, contabilizando tais recursos como se estes tivessem saído de suas receitas tributárias. Dessa forma, além de contabilizados duplamente (o que certamente altera os números reais do investimento em educação no Brasil), esse subterfúgio acarreta um verdadeiro roubo de recursos que deveriam ser aplicados em educação. Recentemente o Professor Nicholas Davies (UFF), em conjunto com o Sindicato Estadual dos Profissionais da Educação (SEPE/RJ), moveu uma ação contra o município do Rio de Janeiro para obrigar a devolução do montante desviado da educação. Tal processo já obteve vitória na Justiça em duas instâncias, mas, o governo municipal (em suas variadas administrações) continua a utilizar-se desse artifício para diminuir os investimentos em educação. Apenas para se ter uma ideia, a prefeitura do Rio desviou da educação, entre 1998 e 2006, cerca de 3 bilhões de reais.

### A Saída é a Mobilização! O Caminho é a Luta!

O debate surgido em torno do novo PNE, mesmo que aconteça em níveis de mobilização substancialmente diferentes daqueles atingidos no início da década de 90, deve servir para avançarmos na organização e na articulação das diversas entidades que representam os trabalhadores e trabalhadoras da educação brasileira. É preciso assumir o papel de criticar aberta e profundamente a essência privatista e meritocrática deste PNE e apontar para a necessária elevação de gastos com educação – essa é uma estratégia crucial neste momento. Se o governo não quis ouvir a voz [controlada] da CONAE, terá que ouvir a voz das ruas. Mas, para isso, é preciso agir rápido. No Rio de Janeiro, o Fórum Estadual em Defesa da Escola

Pública com suas plenárias, seminários e manifestações (como a que reuniu mais de 5.000 estudantes, professores e funcionários na Av. Rio Branco no dia 31 de março de 2011) tem cumprido esse papel. É fundamental que o


Fórum Nacional também o faça para que possamos, mais uma vez, travar a batalha por uma educação pública, gratuita e de qualidade, com efetiva autonomia pedagógica e gestão democrática. 10% do PIB é um passo importante nesse caminho.

### NOTA

1 Constatamos isso sem sequer fazer a crítica ao CONAE, pois essa estrutura, que havia recebido a promessa de definir, de fato, as diretrizes do Plano Nacional e de ser portadora de democracia e participação, foi viciada desde o início. Os órgãos executivos, nos vários níveis da sociedade política, manobram como puderam para controlar a maior parte das delegações e constringer os opositores. O SEPE/RJ, onde foi possível, furo o bloqueio, preparou documentos e tentou apresentar uma pauta mais progressista e contra-hegemônica. Todavia, diante das condições desiguais de competição com o poder público, o SEPE/RJ resignou-se em convocar um “CONAE dos excluídos”, elaborando textos alternativos ao oficial como forma de protesto e divulgação dos pontos de vista minoritários. Mal poderíamos imaginar que o rebaixado documento final da CONAE Nacional seria bem mais interessante que a proposta real, guardada nas profundezas da tecnocracia ministerial.

### REFERÊNCIAS

INFORMATIVO ADUSP (São Paulo). Haddad 7% do PIB é o bastante. Disponível em: <<http://www.adusp.org.br/noticias/Informativo/324/inf32403.html>>. Acesso em: 23 maio 2011.

HELENE, Otaviano; HORODYNSKI-MATSUSHIGUE, Lighia B. Dez por cento do PIB para a educação pública é muito? Disponível em: <<http://clippingmp.planejamento.gov.br/cadastros/noticias/2011/4/25/dez-por-cento-do-pib-para-a-educacao-publica-e-muito/?searchterm=escola>>. Acesso em: 23 maio 2011. 





# Os efeitos da Reforma Administrativa do Estado sobre os servidores técnico-administrativos da UFSM

**Elci da Silva Tonetto**

Servidora Técnico-Administrativa da Universidade Federal de Santa Maria  
*E-mail: elcidasilvatonetto@hotmail.com*

**Sérgio Alfredo Massen Prieb**

Prof. da UFSM  
*E-mail: sprieb@uol.com.br*

**Thaíse da Silva Tonetto**

Graduanda em Ciências Econômicas pela UFSM  
*E-mail: thaisetonetto@hotmail.com*

**Resumo:** O presente trabalho analisa os efeitos pós Reforma Administrativa Brasileira (1995) sobre os servidores técnico-administrativos da Universidade Federal de Santa Maria – UFSM. Dessa forma, realizou-se um estudo de caso baseado em uma pesquisa descritiva exploratória, com abordagem quantitativa com a finalidade de analisar as novas faces do trabalho dentro da UFSM e os efeitos da diferenciação entre os trabalhadores através de remuneração ou forma de contrato, bem como avaliar se houve intensificação nesse trabalho. A partir da análise dos dados coletados, por meio do questionário aplicado aos trabalhadores da UFSM, foi possível concluir que a UFSM passa por um processo de terceirização de seus serviços, existindo intensificação no trabalho dos servidores técnico-administrativos, bem como piora no relacionamento interpessoal.

**Palavras-chave:** terceirização, serviço público, intensificação dos serviços.

## 1. Introdução

A partir dos anos 90, com a eleição de Fernando Collor, o Brasil passa a introduzir o ideário neoliberal na sua agenda política. Os governos posteriores são uma mera continuação do processo iniciado com Collor em 1990. Os defensores do pensamento neoliberal proclamam-se como donos da verdade, detentores de um pensamento único (reflexo da crise do socialismo real), espalhando ao mundo a convicção de que o livre mercado é o melhor e mais eficiente mecanismo para conseguir o propalado crescimento e desenvolvimento econômico, com a utilização mais racional dos recursos. Para demonstrar a eficiência do mercado, o Estado deveria ser enxugado ao mínimo possível, tanto em termos de força de trabalho como de montante patrimonial. Como resultado disso é que vem à tona a série de privatizações em todos os níveis de governo, deixando aos interesses da iniciativa privada um patrimônio construído e financiado ao longo de décadas pelos trabalhadores brasileiros.

Durante a ascensão do neoliberalismo reina o predomínio absoluto, nas faculdades de economia do mundo todo, da “Teoria das Expectativas Racionais” de Robert Lucas, sucessora da “Escola Monetarista” de Milton Friedman, responsável pela privatização dos serviços públicos no Chile de Pinochet, que serviu com uma espécie de “laboratório” das práticas neoliberais na América Latina. Já a sua sucessora, a “Teoria das Expectativas Racionais” consegue, segundo Graziano (2005, p. 21), reduzir ainda mais o papel do Estado do que a “Escola Monetarista”, pois o objetivo de qualquer governo deveria ser criar condições concretas para fechar o seu orçamento sem déficit, todo gasto público deveria equivaler ao montante de impostos arrecadados. Vê-se assim, a necessidade de diminuir os gastos públicos e enxugar a máquina do Estado.

Nas universidades federais brasileiras o impacto da aplicação dessas teorias foi catastrófico. A privatização das universidades não ocorreu através da venda patrimonial, como se deu nas empresas estatais, mas por meio da relação com as Fundações ditas de apoio

e da série de mudanças advindas da Reforma Administrativa do Estado. Esse estudo refere-se à implantação desta Reforma Administrativa ocorrida em 1995 e aos efeitos desta sobre os servidores técnico-administrativos da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).

A Reforma Administrativa brasileira surge como proposta de enxugamento da máquina estatal e traz consigo orientações sobre qual deveria ser o papel do Estado e quais seriam os serviços fundamentais que deveriam permanecer sob a responsabilidade e manutenção por parte do governo. Entre as várias medidas de redução do Estado, surge como orientação da Reforma a extinção dos cargos considerados não essenciais à realização das atividades fim dos órgãos federais, autárquicos e fundacionais, possibilitando a contratação de força de trabalho terceirizada para os serviços considerados de apoio, o que trouxe consequências para o mercado de trabalho, diferenciando trabalhadores que passaram a conviver com formas remuneratórias diversas para o exercício de mesma função dentro da UFSM.

Como dito anteriormente, a Reforma Administrativa trouxe consigo o fortalecimento das Fundações ditas de apoio. No caso da UFSM são duas, a FUNDAE que desenvolve projetos sociais e a FA-TEC, para a qual foram transferidas responsabilidades de contratação de funcionários para a instituição, com regime de trabalho celetista.

A partir do entendimento das modificações ocorridas, a análise será feita sobre os dados coletados, questionando-se: quais os efeitos da Reforma Administrativa do Estado (1995) sobre os servidores técnico-administrativos da UFSM?

Os dados usados para esta pesquisa são referentes aos trabalhadores da UFSM submetidos aos três tipos de contratação. Os dados usados no estudo, referentes aos servidores concursados, foram coletados junto à Pró-Reitoria de Recursos Humanos e Junta Médica; os dados fornecidos pela Prefeitura da Cidade Universitária são referentes aos contratos realizados entre a UFSM e as firmas terceirizadoras de serviço. Junto à

**A Reforma Administrativa brasileira surge como proposta de enxugamento da máquina estatal e traz consigo orientações sobre qual deveria ser o papel do Estado e quais seriam os serviços fundamentais que deveriam permanecer sob a responsabilidade e manutenção por parte do governo.**

principal Fundação de Apoio – FATEC, os dados foram obtidos com maior restrição de acesso e constam apenas de uma lista de trabalhadores contratados pela Fundação além de uma lista de bolsistas que estavam fazendo parte de projetos em andamento em janeiro de 2010, desenvolvidos via Fundação. Outros dados referentes a esta foram obtidos junto à página que a FATEC mantém na internet.

O uso de um questionário aplicado junto aos servidores da UFSM colheu uma amostra da opinião dos técnico-administrativos sobre a intensificação do trabalho, condições de saúde e seu relacionamento com os demais colegas em seu local de trabalho.

## 2. O contexto da Reforma Administrativa no Brasil

A Reforma Administrativa brasileira acontece no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, que cria o MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado –, com Luis Carlos Bresser Pereira à frente do ministério. O documento através do qual se planejou a Reforma foi o Plano Diretor da Reforma e do Aparelho do Estado, para o qual o então ministro diz ter contado com a assessoria de vários colaboradores e apoiadores da Reforma, e também o apoio total do então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso. Esse documento ficou pronto em julho de 1995, servindo de cerne para a Emenda Constitucional nº 19, de abril de 1998.

Segundo Bresser Pereira (1995), a Reforma do Estado brasileiro foi uma reforma gerencial apoiada em uma emenda constitucional que tornava mais flexível a estabilidade dos servidores públicos. Foram implementados programas de privatizações de empresas estatais, de redução do Estado, desregulamentação do mercado financeiro e flexibilização do mercado de trabalho, entre outros.

Os governos de Fernando Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso entregaram ao capital privado as empresas estatais lucrativas. Da indústria de bens de produção às instituições bancário financeiras, da infraestrutura aos serviços públicos, o parque estatal

– erguido com dinheiro público por décadas – foi quase que totalmente entregue ao capital privado. Embora as contrarreformas tenham acontecido principalmente durante o governo de Fernando Henrique, elas tiveram continuidade no governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

Os serviços típicos de Estado seriam desempenhados por agências executivas para a execução e fiscalização de leis e agências reguladoras que atuariam em mercados monopolistas, como se mercado houvesse. As agências estariam à frente de certificações e fiscalizações e as organizações sociais seriam entidades públicas não estatais, não lucrativas, financiadas pelo Estado e com controle, por parte deste, através de contrato de gestão.

Os serviços considerados não exclusivos do Estado são os que admitem concorrência com a iniciativa privada, entre eles se enquadram serviços de educação e saúde, os quais englobam as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus. A orientação para esses serviços, considerados não exclusivos, dada pelo MARE (1997), é de que tenham sua propriedade publicizada, ou seja, tornem-se instituições públicas não estatais com administração gerencial.

Os servidores que terão um quadro de carreira serão os que estiverem voltados para as funções exclusivas do Estado, como formulação, controle e avaliação de políticas públicas e com atividades que pressupõe o poder de Estado. Esses servidores serão essenciais na contratação de serviços terceirizados junto a empresas privadas para manutenção, segurança e apoio, tendo em vista a extinção de cargos no serviço público através de medidas provisórias que, segundo o MARE (1997), visavam racionalizar os cargos, através do reagrupamento.

A justificativa para a então extinção de cargos era a de que os servidores de apoio eram em torno de 45% melhor remunerados que os trabalhadores da iniciativa privada e que os servidores de nível superior tinham remunerações abaixo do mercado de trabalho. O que poderia significar uma melhor distribuição de renda para os trabalhadores menos qualificados foi o empecilho para que estes continuassem sendo

Os serviços considerados não exclusivos do Estado são os que admitem concorrência com a iniciativa privada, entre eles se enquadram serviços de educação e saúde, os quais englobam as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus.

contratados pelo setor público e tivessem um trabalho melhor remunerado.

A Medida Provisória nº 1530, de 20 de novembro de 1996, instituiu o Programa de Desligamento Voluntário, destinado aos servidores das áreas de apoio ou com tempo de serviço elevado – desse Programa ficaram isentos os trabalhadores de áreas essenciais do Estado e ligados ao atendimento ao público, como em hospitais militares e universitários.

Para o governo esse programa destinava-se a reduzir despesas com o pessoal de apoio, que deveria ser substituído por trabalhadores terceirizados. Outras formas de redução de custos foram introduzidas no serviço público no que diz respeito à contratação de horas extras, treinamento de pessoal, fortalecimento do SIAPE e a não suplementação de recursos, por créditos adicionais, para os planos de saúde dos servidores (MARE, 1998).

### 3. As diferenças salariais entre estatutários, celetistas e terceirizados

#### 3.1 Trabalhadores diferenciados por forma de contrato e vencimentos

As Fundações de Apoio realizam a contratação de trabalhadores com o diferencial de serem regidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), através da qual não são beneficiados pelas conquistas que os servidores estatutários conseguiram após anos de lutas. A contratação desses trabalhadores destina-se à realização de projetos em várias áreas, inclusive na área da saúde, atuando junto ao Hospital Universitário de Santa Maria.

Os contratos são realizados a pedido do coordenador do projeto, seguindo orientação do gestor do projeto por escolha, seleção e indicação, devendo obedecer, em princípio, critérios de impessoalidade, sendo que a remuneração segue os parâmetros do mercado e a capacidade técnica do trabalhador. A realização dos projetos, segundo lista de empregados obtida junto a FATEC no ano de 2010, contava em fevereiro de 2010 com 291 trabalhadores, a lista de bolsistas da mesma data contava com 294 estudantes, que são preferencialmente alunos da UFSM. Os projetos em andamento, em agosto de 2010, somavam 203 e o número de bolsistas, divulgado no mesmo mês, é de 1261, sendo 1227 em atividades de pesquisa e 34 ligados à inovação.

A diferença entre as duas formas jurídicas de contratação de trabalhadores que existem dentro da UFSM, além do regime trabalhista, diferencia os trabalhadores pela nomenclatura: os estatutários, regidos pela Lei nº 8.112, de 11/12/90 – RJU, são funcionários públicos; já os celetistas, contratados pela CLT (Decreto Lei 5452/43), são empregados públicos, mas esse é apenas um detalhe, tendo em vista as diferenças salariais a que os últimos são submetidos. A tabela 1 evidencia as disparidades salariais entre os diferentes regimes de contratação dos servidores.

**Tabela 1 - Formas de contrato e vencimentos diferentes para o mesmo cargo**

Cargo	Regime jurídico	Vencimento
Técnico em Enfermagem	RJU	1.821,94
	CLT	786,10
Enfermeiro	RJU	2.989,33
	CLT	1.112,26

Fonte: FATEC e Tabela Salarial 2010 (Elaboração própria).

O descontentamento com as diferenças salariais é aparente em qualquer conversa informal, as diferenças em percentual são de 43,1% para o cargo de Técnico em Enfermagem, com exigência de ensino médio e curso técnico, e de 37,2% para o cargo de Enfermeiro, com exigência de ensino superior, se comparados com o nível inicial da tabela salarial dos servidores técnico-administrativos. Os contratos realizados através da Fundação de Apoio na UFSM se dão por tempo determinado, em um período inicial de dois anos, renováveis durante o período que se fizer necessário ao atendimento da demanda, o que pode significar para os trabalhadores a incerteza quanto ao período que estarão empregados, também pode ser a esperança de que, nesse período, haja concurso público para servidor e assim possam melhorar sua remuneração.

Uma das formas que vem sendo utilizada na área da saúde, na UFSM, para suprir as necessidades de pessoal para o atendimento ao público no Hospital Universitário de Santa Maria – HUSM, é o pagamento de Adicional por Plantão Hospitalar – APH – Lei Nº 11.907, de 2 de fevereiro de 2009 (artigos 298 a 307). As escalas para os Plantões Hospitalares para os quais serão pagos os adicionais deverão ser elaboradas semestralmente pelas chefias responsáveis e aprovadas pela direção dos Hospitais Universitários, que podem ser plantões de 12 horas ininterruptas, fora do seu ho-

rário normal semanal ou plantões de sobreaviso, em que o trabalhador do nível superior, também fora do seu horário semanal, receberá o valor do plantão proporcionalmente às horas trabalhadas.

O pagamento desse adicional aos profissionais não pode ser incorporado aos vencimentos a título de remuneração e nem fará parte do cálculo de benefícios, como pensões e aposentadorias, e só pode ser efetuado a servidores ativos integrantes do Plano de Carreiras dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação ou ocupantes dos cargos de provimento efetivo em exercício nas unidades hospitalares do Ministério da Saúde. Com o pagamento dos APHs, que para os servidores representa um adicional na sua remuneração, embora nem sempre seja percebido, há uma sobrecarga de trabalho. Assim, mais uma vez os trabalhadores não concursados são diferenciados, pois por serem contratados de forma diferente, os plantões não são oferecidos a eles, o que poderia representar um extra na sua remuneração lhes é negado.

A diferenciação entre trabalhadores através da remuneração para o exercício da mesma função ocorre na UFSM em função das formas de contrato existentes. A contratação de pessoas através de Fundação de Apoio se dá pela necessidade de reposição de postos de trabalho já existentes, que estão vagos, ou novos postos criados a partir da expansão da Universidade. O que se observa é que a contratação feita via Fundação atende principalmente aos projetos de pesquisa e extensão da UFSM, com a contratação de bolsistas e trabalhadores, sendo que os profissionais são contratados preferencialmente com formação técnica de nível médio ou graduação em nível superior.

### 3.2 A contratação de força de trabalho terceirizada como forma de suprir a necessidade de pessoal

A UFSM, assim como o serviço público em geral, vive a realidade do uso de trabalho terceirizado. São contratos realizados pela Prefeitura da Cidade Universitária junto às firmas terceirizadoras de serviços, com o objetivo de suprir vagas deixadas em aberto devido a aposentadorias ou pela extinção de cargos, prevista na

Reforma Administrativa, bem como novos postos de trabalho necessários devido à expansão da universidade.

Os contratos realizados entre as firmas terceirizadoras de serviços e a UFSM têm como base a observação do conteúdo da Instrução Normativa nº 18 do MARE e Anexos, que normatizam a contratação dos serviços e dispõe sobre as formas de medir estes, seja através da metragem de área, no caso de serviços de limpeza, ou da quantidade de horas trabalhadas e períodos em que se dá esse trabalho, se diurno ou noturno, quando o serviço contratado for de vigilância. Através da Instrução Normativa nº 2 (IN nº 2, de abril de 2008) se estabelecem regras de contratação dos serviços continuados e de produtividade, entre eles a área que deve ser limpa por um servente durante uma jornada diária de 8 horas, a quantidade de

**A contratação de pessoas através de Fundação de Apoio se dá pela necessidade de reposição de postos de trabalho já existentes, que estão vagos, ou novos postos criados a partir da expansão da Universidade.**

trabalhadores por encarregado, e, para os serviços de vigilância, a Instrução específica quantos vigilantes são necessários para cada posto de vigilância. A Instrução Normativa nº 3 (IN nº 3, de outubro de 2009) traz alterações à IN nº 2. O exemplo usado na tabela a seguir refere-se ao valor recebido por um posto diurno (segunda a domingo), o qual tem seu valor diferenciado do posto noturno (segunda a domingo) e também do posto diurno que inclui sábado, domingo e feriados. A justificativa para

o uso do primeiro em detrimento dos demais é que o documento fornecido se referia a esse tipo de posto. Sendo que um posto de trabalho, no que se refere à vigilância, equivale a dois trabalhadores, em escala de 12 horas de trabalho por 36 horas de descanso.

A tabela 2 explicita as diferenças entre os valores contratados pelas firmas terceirizadoras de serviços junto à UFSM e os valores efetivamente pagos aos trabalhadores terceirizados.

As diferenças entre os valores pagos pela UFSM são meramente ilustrativas, com a exceção do auxiliar de almoxarife, cujo contrato é de 2010 e fornece uma melhor aproximação percentual entre o valor contratado e o que efetivamente recebe o trabalhador, em torno de 35%. O valor do contrato de vigilante é do ano de 2005, os demais valores contratados são a preços de 2007 e os vencimentos são referentes ao ano de 2010,

**Tabela 2 - Diferença entre o valor do contrato e o valor líquido recebido**

Cargo	Vencimento bruto	Valor líquido	Valor do contrato	Ano do contrato
Vigilante	1.063,20	870,86	1.974,11	2005
Servente de limpeza	594,67	434,00	1.183,68	2007
Lavador de roupa à máquina	591,44	500,00	1.183,68	2007
Cozinheiro (a)	604,38	475,00	1.224,81	2007
Copeiro	592,00	497,00	1.189,62	2007
Auxiliar de almoxarife	527,97	444,00	1.505,25	2010

Fonte: Contratos e Contracheques (elaboração própria).

pela subcláusula terceira do contrato, firmado entre a instituição e a firma terceirizadora de serviços, existe a previsão de reajustes anuais. “A repactuação será precedida de demonstração analítica do aumento de custos, de acordo com a Planilha de Custos e Formação de Preços” (CONTRATO nº 007/2007). Também o contrato dos Serviços de Segurança (007/2005) prevê reajustes anuais. Mesmo com a defasagem atual do reajuste desses contratos, principalmente através do contrato mais recente, que é o da firma terceirizadora que presta serviços ao Restaurante Universitário, do qual o documento mencionado faz parte, é possível observar que o trabalhador recebe em torno de 35% do que é efetivamente pago pela UFSM à firma que contrata os prestadores de serviço.

A tabela apresentada é apenas um exemplo da exploração que os trabalhadores terceirizados estão submetidos nesse mercado paralelo de trabalho que se abriu nas instituições públicas de todo país, após a Reforma Administrativa, em que a UFSM está inserida. A diferença salarial a que são submetidos os trabalhadores terceirizados, quando se faz um comparativo com servidores concursados via Regime Jurídico Único (RJU), é brutal. Citando apenas três exemplos e usando os níveis iniciais cujos valores foram negociados em acordo de greve em 2007, juntamente com o Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativo em Educação (PCCTAE), implantado nos três anos seguintes. É importante ressaltar que graças à mobilização dos trabalhadores conseguiu-se negociar junto ao governo e avançar na luta por uma condição salarial mais digna para a categoria dos técnico-administrativos, depois de oito anos sem reposição salarial durante os dois mandatos de FHC.

As diferenças entre os vencimentos brutos demonstrados trazem consigo o diferencial de organização dos

trabalhadores que compõe os dois tipos de contrato, um que permite a pressão para que se negociem os reajustes e outro que não tem organização sindical aparente, e assim não pode pressionar por melhores salários, uma vez que o exército industrial de reserva está a postos para qualquer demonstração de descontentamento com salários ou condições de trabalho.

### 3.3 A força de trabalho terceirizada na UFSM

O contrato de prestação de serviços de segurança com a empresa Vigillare (007/2005) prevê 30 postos de vigilância, constando em contrato a possibilidade de aumento desse efetivo de acordo com a necessidade da contratante. Os postos de vigilância são divididos em três categorias: diurno, noturno e o que inclui final de semana e feriados, sendo que o valor cobrado pela oferta dos serviços depende do horário de fornecimento deste. Tendo em vista a quantidade de trabalhadores necessários para cada posto de vigilância, e aos adicionais de contrato (esses sem acesso), a quantidade de vigilantes terceirizados chega a 90 trabalhadores.

Pelo contrato (063/2009) com a empresa Sulclean foram contratados inicialmente 8 motoristas, para atender as necessidades do colégio Politécnico, CCR, CESNORS e Prefeitura da Cidade Universitária, os valores contratados, nesse caso, dependem do tipo de habilitação requerida para o cargo. Por outro contrato (12/2007) com a mesma empresa foram contratados 26 agentes de portaria para prestarem serviços nos diversos prédios do *Campus*, distribuídos conforme a necessidade de cada Centro e também no CESNORS e Colégio Agrícola de Frederico Westfalen. O índice de reajuste deste último contrato se dará pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC). O terceiro contrato com a empresa Sulclean (007/2007) refere-se à prestação de serviços de limpeza, conservação e

manutenção de prédios e áreas públicas da UFSM tanto no *Campus* como no Centro e no CESNORS e demais prestações de serviço, e conta com a contratação inicial de 259 trabalhadores, sendo que 69 se destinam ao HUSM. Existe ainda um contrato com a empresa Job Recursos Humanos (10/2010) para a prestação de serviços de limpeza, copeiragem, recepção e manutenção de prédios, equipamentos e instalações na UFSM no qual foram contratados inicialmente 97 trabalhadores para atuarem principalmente na PRAE/Restaurante Universitário e União, CCR/Hospital de Clínicas Veterinárias, CCS, CCSH/Serviços Odontológicos. Em todos os contratos a UFSM poderá aumentar ou diminuir o número de trabalhadores contratados conforme a necessidade e, em todos os contratos examinados, o reajuste anual está previsto. O número inicial de trabalhadores terceirizados que constam nos contratos é de 420. Pelas informações contidas nos contratos iniciais, não é possível ter a exata dimensão do tamanho da terceirização de serviços na UFSM. Segundo informações obtidas junto às chefias das firmas terceirizadoras de serviço, que ofertam força de trabalho à UFSM, existem entre 380 e 390 trabalhadores empregados pela firma Sulclean, também de acordo com a chefia, pela firma Job Recursos Humanos, o número de trabalhadores sob sua contratação é de 105.

Segundo informações divulgadas pela empresa Sulclean, somente no HUSM estão alocados 360 trabalhadores terceirizados que desempenham diferentes funções, a este contrato não houve acesso, mas o total de trabalhadores será somado aos que tiveram seus contratos examinados, pelo fato de que os servidores da UFSM são distribuídos também no HUSM. Incluindo este último contrato, o somatório total chega a 935 trabalhadores terceirizados. Além dos contratos terceirizados para o HUSM, existem também os contratos via FATEC, que somente para a implantação da unidade de Alta Complexidade em Cardiologia foram contratados 123 trabalhadores, dos quais 58 são médicos, ou 47,15% do total, e 30 são técnicos em enfermagem, ou 24,39% do total, o que demonstra a importância vital para o funcionamento desse setor a contratação de mão de obra terceirizada.

**Em todos os contratos a UFSM poderá aumentar ou diminuir o número de trabalhadores contratados conforme a necessidade e, em todos os contratos examinados, o reajuste anual está previsto.**

De acordo com o informativo da Comissão Interna de Supervisão da carreira – CIS (UFSM, 2010), o tamanho da força de trabalho terceirizado já excede os 50% do número total dos trabalhadores da UFSM.

Pelos cálculos feitos a partir dos dados obtidos, esse percentual chega a 35,34%. A diferença nos percentuais apresentados deve-se a não inclusão, na análise deste estudo, dos dados referentes a bolsistas, que, embora como refira a representante da CIS consultada, façam parte da mão de obra trabalhadora da UFSM, não fazem parte do escopo desse trabalho. As implicações dessas contratações sobre os servidores técnico-administrativos serão analisadas a seguir.

#### 4. Análise dos dados referentes aos efeitos da Reforma Administrativa sobre o trabalho dos servidores da UFSM

O questionário aplicado aos trabalhadores da UFSM, como fonte de dados sobre a intensificação do trabalho, foi retirado de uma pesquisa mais ampla de Sadi Dal Rosso, que englobou além dos servidores públicos da União e do Distrito Federal, também trabalhadores do serviço bancário e de finanças, do sistema de telefonia e comunicação, do ramo de supermercados, do ensino privado e da construção civil residentes no Distrito Federal.

A opinião dos trabalhadores da UFSM foi coletada em uma amostra total de 200 questionários, preenchidos por representantes de todos os setores e centros da universidade, dos quais foram selecionados 125, por estarem esses de acordo com o período em que ocorreram as modificações pós Reforma Administrativa, objeto deste estudo. Desses trabalhadores, 9 ingressaram na UFSM na década de 70, houve o ingresso de 60 servidores na década de 80 e os demais 56 foram contratados nos anos 90.

Os trabalhadores da UFSM foram questionados quanto à intensidade do trabalho, quanto às horas trabalhadas, quanto às atividades exercidas, quanto à polivalência, versatilidade e flexibilidade, quanto ao ritmo e velocidade do trabalho e quanto à cobrança por resultados. As seis primeiras perguntas são baseadas no trabalho de Dal Rosso (2008), as duas últimas perguntas do questionário foram elaboradas pelos

autores e se referem à saúde dos servidores e ao relacionamento interpessoal, sendo esta uma pergunta com resposta livre. As respostas dadas pelos servidores serão analisadas a seguir.

#### 4.1 Quanto à intensificação do trabalho

Quando perguntados sobre se considerava seu trabalho hoje em relação a quando ingressou na instituição: mais intenso, menos intenso ou igual, a maioria esmagadora dos servidores, 68,8%, respondeu que a intensidade do trabalho na UFSM aumentou, a porcentagem que respondeu que a intensidade é menor foi de 15,2% e os que responderam “igual” ficaram em 16%.

Dos 125 servidores que responderam ao questionário, 86 disseram que o trabalho hoje é mais intenso, 19 que é menos intenso e 20 que a intensidade é a mesma de quando começaram a trabalhar na instituição.

#### 4.2 Quanto ao aumento da jornada de trabalho

Nas respostas obtidas a respeito do aumento das horas trabalhadas na UFSM, o que foi respondido pela maioria dos servidores é que a jornada de trabalho em termos de horas continua a mesma, tendo em vista que a carga horária dos servidores é fixa em quarenta horas semanais, porém, segundo eles, houve aumento do trabalho em termos de horário, visto que antes tinham “um tempo para o cafezinho e um minuto de conversa com os colegas e que hoje passam dias em que o diálogo entre eles se resume aos cumprimentos de chegada e partida”.

#### 4.3 Quanto à polivalência, versatilidade e flexibilidade

Quando questionados sobre a exigência de maior polivalência, versatilidade e flexibilidade, a maioria dos trabalhadores da UFSM respondeu que sim, houve um aumento nessa cobrança em que se faz necessário a realização de outras tarefas, diferentes das que seriam naturais da incumbência do cargo exercido. Características como facilidade de adaptação, disponibilidade para acumular funções e capacidade de mudança são observadas nos servidores como atributos necessários para a atribuição de maiores responsabilidades, como cargos de chefia ou trabalhos com dificuldade acima das exigidas para o cargo que o servidor ocupa. Segundo Dal Rosso (2008), o aumento nas responsabilidades dos servidores pode significar intensificação do trabalho.

#### 4.4 Quanto às tarefas realizadas

A realização de atribuições diferentes se deve ao fato de não mais existirem recursos humanos suficientes para a realização de todas as tarefas, com o quadro de servidores cada vez mais enxuto no que diz respeito a servidores encarregados das tarefas mais simples, ditas de apoio, cresce a cobrança natural de que os trabalhadores assumam responsabilidades extras. Quando questionados sobre isso, os servidores que responderam que sim, executam tarefas que antes eram realizadas por mais do que uma pessoa, são minoria, o que pode significar que essa forma de aumento de trabalho ainda não chegou à UFSM ou que as tarefas são tão simples que já foram incorporadas às atividades normais do dia a dia e deixaram de ser percebidas como função de outra pessoa.

#### 4.5 Quanto ao aumento no ritmo e velocidade do trabalho e cobrança por parte da chefia

As práticas gerenciais importadas pela Reforma Administrativa trazem intensificação do trabalho para o serviço público através das cobranças das chefias por resultados e rapidez (DAL ROSSO, 2008). Quando questionados sobre o aumento do ritmo e da velocidade do trabalho, os servidores da UFSM responderam, em sua maioria, que estes aumentaram. Embora os servidores estejam trabalhando a um ritmo maior e concordem que também tenha ocorrido um aumento na velocidade de execução do trabalho, o diferencial vem na resposta da pergunta a respeito da cobrança da chefia, pois a maioria admite a cobrança, mas em percentuais menores do que o aumento considerado para velocidade e ritmo de trabalho. Quando perguntados sobre as cobranças da chefia, se hoje são maiores que no período de ingresso, a resposta mais frequente foi sim, com 57,6% do total, contra 41,6% de respostas negativas a essa pergunta. Segundo Dal Rosso (2008), as técnicas de gestão de mão de obra são importadas do setor privado para o público através de práticas que objetivam aumentar o rendimento do trabalho, se não pelo alongamento da jornada de trabalho, pela intensificação desta.

Enquanto 96 servidores dos 125 entrevistados afirmam que houve aumento no ritmo e velocidade no trabalho, a cobrança maior por parte da chefia só é percebida por 72 trabalhadores. O que sugere que



esse aumento referido pelos trabalhadores no ritmo do trabalho e, conseqüentemente na velocidade deste, pode ser uma evolução natural do aumento de afazeres a que os servidores estão submetidos. Outra hipótese que pode ser levantada é a de que as chefias estejam mais bem preparadas para o trato com seus subordinados e que a cobrança seja tão natural ao trabalho que deixa de ser percebida como tal.

#### 4.6 A saúde dos servidores sob nova regulamentação

De acordo com informações e dados fornecidos pela Junta Médica da UFSM, devido às mudanças ocorridas na forma de apresentação dos pedidos de afastamento para tratamento de saúde – como a obrigatoriedade da presença do servidor na hora da apresentação dos atestados médicos, dos prazos para essa apresentação agora serem definidos e da necessidade de prévio agendamento para o atendimento dos servidores, quando da entrega desses –, houve queda no número de atestados apresentados.

O número de atestados, segundo os dados fornecidos pela Junta Médica, foi de 1734 em 2007, 2181 em 2008 e 2102 em 2009; a queda em números percentuais foi de 3,76% para o ano de 2009 em relação a 2008. Queda essa que se deu, segundo a chefe da Junta Médica, devido às mudanças administrativas implantadas no ano de 2009.

Quando perguntado sobre sua saúde hoje em relação ao período que ingressou na UFSM, com as opções de resposta: melhor, igual ou pior, a resposta mais frequente por parte dos trabalhadores foi igual, seguida da resposta pior, com uma pequena diferença. Dos 125 questionários aplicados, em 11 a resposta foi melhor, em 59 foi igual e em 55 a resposta obtida foi de que a saúde dos servidores está pior, alguns referiram a idade como fator agravante para um pior estado de saúde.

#### 4.7 Quanto ao relacionamento interpessoal

Quando questionado sobre como está o relacionamento interpessoal em seu local de trabalho, as respostas foram as seguintes: 39 trabalhadores responderam bom ou satisfatório, 26 muito bom, 12 disseram ser ótimo, 7 classificaram como péssimo ou ruim e 41 deram respostas diferenciadas, entre elas que melhorou, que piorou, que poderia melhorar ou

ainda fizeram ressalvas às respostas bom, muito bom e ótimo. Alguns relataram o acúmulo de trabalho, a falta de pessoal e também o convívio com diferentes tipos de trabalhadores em um mesmo setor como fatores que prejudicam o relacionamento interpessoal.

Pela diversidade dos depoimentos é possível notar que as relações interpessoais estão prejudicadas pelo excesso de trabalho e pela falta de tempo para o convívio, pois mesmo os trabalhadores que responderam que tem um bom relacionamento com os colegas ressaltaram essas dificuldades.

### 5. Conclusões

A pesquisa realizada evidencia com clareza que realmente ocorreram mudanças no trabalho do servidor público federal no período pós Reforma Administrativa de 1995. As medidas de enxugamento do Estado, propostas pela Reforma, trouxeram efeitos irreversíveis para os trabalhadores dos órgãos públicos federais, sejam eles fundações ou autarquias.

A extinção dos cargos de apoio abriu a oportunidade de um mercado de trabalho paralelo e diferenciado dentro do serviço público federal – o de serviços terceirizados. As diferenças salariais a que são submetidos os terceirizados, se comparados com os servidores concursados, é enorme, o que precariza esses trabalhadores e faz com que em muitos casos tenham que ter além da jornada diária algum outro trabalho, como faxinas nos finais de semana ou vendas de algum produto, estimulado pela necessidade de complementação da renda.

O fortalecimento das Fundações ditas de apoio abre a possibilidade de que esta seja partícipe de processos, os quais antes não eram de sua alçada, como a contratação de trabalhadores para a instituição, pois embora essas contratações se deem através de projetos, os contratados integram a mão de obra da UFSM. Nesse caso, a formação exigida é a mesma e o trabalho realizado é igual, o que diferencia estes trabalhadores é a remuneração recebida por eles, o que gera descontentamento entre os trabalhadores contratados pela Fundação.

Constatou-se, a partir do exame nos contratos iniciais e das informações obtidas através das chefias das firmas terceirizadoras de serviço, um aumento do número de trabalhadores terceirizados da ordem de 36,9%,

comparando-se o ano de 2005, ano inicial dos contratos examinados, ao ano de 2010 (esse percentual, em seu cálculo, desprezou os servidores da firma Sulclean que atuam no HUSM, devido ao fato do contrato inicial desses trabalhadores não ter sido examinado). Em relação aos servidores técnico-administrativos, embora tendo um aumento no número de trabalhadores entre os anos de 2006 e 2010, conforme dados obtidos junto a PRRH, esse percentual foi de 7,25%, apenas. A diferença entre os dois tipos de contratação é gritante, sendo possível inferir que a UFSM está passando por um processo de terceirização em seus serviços.

A intensificação do trabalho na UFSM fica evidente pelas respostas obtidas através do questionário aplicado segundo o método de medida de intensificação de Sadi Dal Rosso. De acordo com os trabalhadores, essa intensificação do trabalho não se dá pelo aumento da jornada de trabalho, uma vez que esta é fixa, mas acontece pelo preenchimento de pequenos intervalos que antes existiam e que hoje são preenchidos não mais por uma conversa com um colega ou por um cafezinho, e sim com o trabalho que cada vez mais se acumula com poucos servidores para realizá-lo. Existe também, como medida dessa intensificação, um aumento no ritmo e velocidade do trabalho e embora exista a cobrança por parte das chefias, ela é menor que a exigência da necessidade imposta pelo próprio trabalho, que deve ficar pronto e essa é uma cobrança individual feita por cada servidor sobre si mesmo.


Sobre a saúde do servidor notou-se através dos dados obtidos com a Junta Médica que a regulamentação para a apresentação dos pedidos de afastamento parece ter intimidado os servidores, que passaram a apresentar menos atestados. Já nas respostas dadas, ao serem questionados, os trabalhadores, embora tenham em sua maioria respondido que sua saúde está igual ao período de ingresso, a margem que o separa de um estado pior é muito pequena, mas diferentemente da pesquisa observada na Universidade Federal Fluminense, em que a piora do estado de saúde dos servidores estava ligada a relações interpessoais e ao trabalho, na UFSM o que parece estar agravando o estado de saúde dos trabalhadores é um fator natural e relatado por alguns que é a idade, pois segundo eles, há vinte anos a saúde era bem melhor.

As relações interpessoais variam entre boas, muito

boas e ótimas em sua maioria, porém com ressalvas a falta de tempo para o convívio com os colegas devido ao acúmulo de trabalho. Outro ponto a ser ressaltado é a dificuldade imposta pela convivência com trabalhadores contratados de forma diversa e com remuneração tão desigual, o que de certa forma exerce pressão sobre os servidores, dificultando o relacionamento.

Cabe a nós, professores, servidores técnico-administrativos e alunos, juntamente com o conjunto da sociedade, comprometermo-nos com a construção de uma universidade verdadeiramente popular, em que as pessoas possam sentir orgulho por trabalhar em uma instituição em que serão tratadas com o respeito, a democracia e a justiça que merecem e que a sociedade tanto necessita. Vamos à luta.

#### REFERÊNCIAS

- BRESSER PEREIRA, L. C. **Os Primeiros Passos da Reforma Gerencial do Estado de 1995**. Brasília: 1995. Disponível em: <[http://www.bresserpereira.org.br/Papers/2010/Os\\_primeiros\\_passos\\_reformar\\_gerencial\\_estado\\_1995.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/Papers/2010/Os_primeiros_passos_reformar_gerencial_estado_1995.pdf)>. Acesso em: 4 out. 2010.
- DAL ROSSO, S. **Mais Trabalho! A Intensificação do Labor na Sociedade Contemporânea**. Ed. Boitempo, 2008. São Paulo – SP.
- DAL ROSSO, S. **Mercado universitário** - Diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não. Revista Universidade e Sociedade. Nº 42, junho, 2008. 212 p.
- GRAZIANO, W. **Hitler ganhou a guerra – o poder econômico e o jogo de interesses por trás das relações internacionais**. E. Palíndromo, 2005. São Paulo-SP.
- MARE. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **A Nova política de recursos humanos / Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado**. Brasília: MARE, 1997. 52 p. Cadernos MARE da reforma do estado; c.11. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/seges/PUB\\_Seges\\_Mare\\_caderno11.PDF](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/seges/PUB_Seges_Mare_caderno11.PDF)> Acesso em: 3 out. 2010.
- MARE. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Os Avanços da Reforma na Administração Pública: 1995-1998**. Brasília: MARE, 1998. 127 p. Cadernos MARE da reforma do estado; c.15. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/caderno15.pdf>> Acesso em: 3 out. 2010.
- UFSM. **Comissão Interna de Supervisão da Carreira**. UFSM, 2010. Santa Maria - RS Disponível em: <<http://jararaca.ufsm.br/websites/cis/5cb28b408ccb67f7361bda014ec5857b.htm>> Acesso em: 5 out. 2010. 



# Política de expansão das universidades federais via contrato de gestão – uma análise da implantação do REUNI na Universidade Federal do Pará

**Vera Lúcia Jacob Chaves**

Professora da Universidade Federal do Pará

*E-mail: vjacob@uol.com.br*

**Rhoberta Santana de Araújo**

Professora da Universidade Federal do Pará

*E-mail: rhoberta@ufpa.br*

**Resumo:** O texto apresenta uma análise da implantação do Plano de Expansão e Reestruturação das Universidades Federais (REUNI) na Universidade Federal do Pará (UFPA). Em sua construção, buscou-se estabelecer relações da política de expansão do ensino superior público com a crise estrutural do capitalismo e a reforma gerencial do aparelho de Estado brasileiro, adotada em cumprimento às determinações dos organismos multilaterais de financiamento. O estudo apontou os problemas vivenciados na UFPA, considerando os aspectos da gestão e os limites financeiros da implantação do REUNI. No curso da análise, observou-se importantes alterações na dinâmica da gestão da instituição universitária, cujos processos administrativos têm sido revestidos de racionalidade, flexibilidade e eficiência, em suma, tornaram-se gestão orientada por resultados.

**Palavras-chave:** REUNI. Expansão da educação superior. Gestão por resultados. Financiamento.

## 1. A política de expansão da educação superior no contexto de crise do capital

As atuais políticas implementadas pelo governo para a educação superior no Brasil estão relacionadas com a estratégia de inserção da economia brasileira nas grandes transformações que vêm ocorrendo na base produtiva do sistema capitalista em âmbito mundial. Essa estratégia determinou a imposição de um conjunto de reformas orientadas pela busca da redução de custos com as políticas sociais, atingindo a educação de modo geral e a universidade em particular. As restrições orçamentárias, a que vem sendo submetida, contribuíram para que a universidade pública brasileira, incapaz de resistir ao impacto da luta pela produtividade, acabasse adaptando-se às novas condições e procurando meios alternativos de financiamento.

O processo de expansão da educação superior brasileira está diretamente ligado ao movimento reformista, orientado por organismos multilaterais de financiamento como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM). As reformas educacionais impostas por esses organismos são condicionadas pela consecução de recursos das mais diversas ordens. Como receita para superar o déficit público e estabilizar as convulsionadas economias, esses organismos defendem a redução dos custos, o aumento da competitividade e a formação de recursos humanos mais produtivos e competitivos. A ideia básica presente nas reformas educativas, nas décadas de 1980 e 1990, em consonância com esses organismos multilaterais, é que os sistemas de ensino devem se tornar mais diversificados e flexíveis, objetivando maior competitividade com contenção dos gastos.

Praticamente todas as universidades e instituições de ensino superior, mesmo que inseridas em países com economias distintas e sendo portadoras de histórias e “identidades” bastante diferenciadas, foram afetadas, de forma mais ou menos intensa, nas últimas décadas, pelas novas demandas da economia global, pelos novos papéis atribuídos ao Estado, e pelas “recomendações” embutidas em

relatórios, documentos e empréstimos financeiros dos organismos multilaterais a serviço dos Estados centrais.

No documento “La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia”, 1995, o Banco Mundial apresentou as diretrizes para a educação superior na América Latina. Nesse documento explicitou-se a necessidade de se implantar nas universidades públicas o modelo de gestão gerencial, diversificando as formas de financiamento e instituindo instrumentos de avaliação pautados nos resultados quantitativos. Isto é, sob o discurso da lógica gerencialista, os organismos internacionais buscam novos mercados para a venda de produtos e serviços, pressionando os governos latino-americanos para a liberalização da exploração comercial do ensino.

No Brasil, esse movimento reformista foi iniciado a partir dos anos 1990, por meio do intenso processo de privatização e mercantilização da educação superior e pela implantação do modelo de gestão gerencial nas universidades públicas. Esse processo tem sido acentuado na primeira década do século XXI e tem provocado mudanças substanciais que adentram no universo acadêmico, segundo a racionalidade capitalista, transformando a organização e o funcionamento das universidades.

A contrarreforma da educação superior no Brasil deve ser entendida a partir do seu caráter contraditório, que une, a um só tempo, marcas de permanência e mudança: a expansão do acesso das classes trabalhadoras ao ensino superior é coetânea da desqualificação desse nível de ensino, principalmente pela descaracterização da educação superior (especialmente da universidade) como espaço de produção de conhecimento técnico-científico; ou seja, a manutenção da educação como um dos distintivos de classe é condição das mudanças a serem introduzidas nos sistemas de ensino no sentido de sua expansão. Desse modo, a reforma aparece como uma das expressões das tensões estruturais do capitalismo e das recentes tentativas da classe hegemônica de recompor sua capacidade de convencimento, em um momento de apro-

**O processo de expansão da educação superior brasileira está diretamente ligado ao movimento reformista, orientado por organismos multilaterais de financiamento como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM).**

fundamento e refinamento de diferentes formas de opressão sobre os trabalhadores, visando a consolidação de uma nova forma de sociabilidade do capital (CÊA, 2006, p.45).

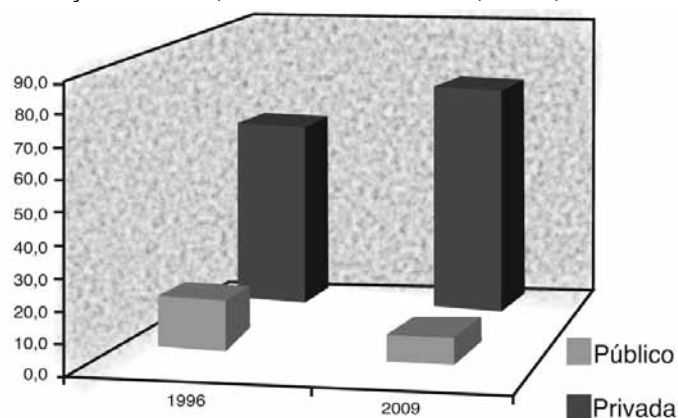
Nesse contexto de reformas e de privatização intensa, tem se destacado a necessidade de ampliação do acesso da população brasileira ao ensino superior – que apresenta um quadro bastante excludente, uma vez que apenas 14% dos jovens de 18 a 24 anos conseguiram ingressar nesse nível de ensino no país até 2009.

Ao analisarmos a expansão do ensino superior no país, considerando as IES públicas e privadas, os dados do Censo da Educação Superior demonstram que uma expansão do setor privado, de forma mais acentuada que o setor público, evidencia o aprofundamento da política privatista adotada pelos governos brasileiros no período pós-LDB. Das 922 IES existentes no Brasil em 1996, 211 eram públicas (22,9%) e 711 eram privadas (77,1%). No ano de 2009, eram 2.314 IES no país, sendo 245 (10,6%) públicas e 2.069 (89,4%) privadas. O crescimento das IES no período foi de 151%, enquanto as públicas cresceram 16,1% e as privadas 191%. O Gráfico 01 a seguir mostra a evolução das IES públicas e privadas pós-LDB.

Os dados expostos evidenciam a política, adotada no país, de expansão do setor privado da educação superior e encolhimento do público. Nesse processo de expansão intensa do setor privado, a inserção do ensino superior no paradigma empresarial resulta, em larga medida, do aproveitamento, pelo grande capital, do potencial de exploração e lucratividade gerado pelos serviços educacionais. Na atual fase de organização e reestruturação capitalista, o conhecimento é transformado numa valiosa fonte de ampliação e reprodução do capital. E a modalidade de educação que se encaixa perfeitamente nesse cenário é a educação à distância, em razão de os investimentos necessários para a implantação da tecnologia de informação e comunicação serem menores que os investimentos em infraestrutura física para a modalidade presencial. O quadro de pessoal envolvido, entre técnicos, docentes e gestores, demanda menores contratações. E, por fim, certamente o elemento mais relevante, a capacidade de atendimento ser muito mais ampla que a educação presencial.

Por outro lado, a inculcação ideológica promovida

**Gráfico 01.**  
**EVOLUÇÃO DAS IES, PÚBLICO E PRIVADAS, Brasil, 1998**



por organismos multilaterais, a exemplo do Banco Mundial e da Organização Mundial do Comércio, tem promovido intensas investidas contra a educação pública, defendendo a necessária conversão da educação em mercadoria (SANTOS, 2005). O autor reconhece a hegemonia do capitalismo, “enquanto organizador das relações sociais, e da superioridade dos princípios da economia neoliberal para potenciar as potencialidades do capitalismo através da privatização, desregulação, mercadorização e globalização” (p.30).

A universidade pública é alvo de intensas investidas, particularmente nos aspectos relacionados ao financiamento e à autonomia. No primeiro aspecto, as orientações emanadas, em especial, do Banco Mundial, se direcionam à redução de investimentos às IES públicas, que devem ser induzidas a diversificar as fontes de financiamento, com a oferta de serviços ao mercado, bem como a cobrança de taxas de seus alunos, inclusive egressos. A autonomia é ameaçada por meio de mecanismos de pressão para inserção da universidade no campo do empresariamento do ensino. A autonomia didático-científica é colocada em xeque, por exemplo, em editais de agências de fomento, que delimitam o campo de interesses de pesquisa, cuja centralidade recai na área do setor produtivo, que requer pesquisa aplicada, para promoção de permanente renovação tecnológica. As instituições públicas, entretanto, não dispõem de autonomia financeira e ficam à mercê da dotação orçamentária dos governos; a lógica gerencialista e produtivista destes impõem uma série de condicionalidades para que as instituições obtenham financiamento, dentre aquelas o cumprimento de metas e avaliação de desempenho.

Dando prosseguimento a essa política, o governo brasileiro adotou o paradigma da administração gerencial de resultados em sua reforma para as universidades federais. Assim, vem estabelecendo com essas universidades contratos de gestão, formalizados por meio dos Planos de Desenvolvimento Institucional (PDI) e do “Acordo de Metas”, estabelecido entre o governo/MEC e as IFES, nos quais exige o cumprimento de metas e índices de produtividade para que possam fazer jus às verbas necessárias à sua manutenção.

Integrando o conjunto de programas que tem a expansão como eixo central, o governo de Lula da Silva lançou, por meio do Decreto nº 6.096 em 24 de abril de 2007, o Plano de Expansão e Reestruturação das Universidades Federais (REUNI).

## 2. REUNI – a Contrarreforma decretada para as Universidades Federais

O REUNI foi instituído por meio de ato administrativo autoritário utilizado pelo Poder Executivo, sinalizando a unilateralidade na tomada de decisão e na iniciativa para implantação do Programa, considerando que o Decreto dispensa apreciação e aprovação no Congresso Nacional.

A implantação do Programa tem sido objeto de polêmicas e movimentos de resistência, particularmente dos movimentos estudantis e docentes, que denunciam a desconfiguração da universidade pública por meio da criação de dois modelos institucionais distintos – a universidade do ensino e a universidade da pesquisa; a intensificação e precarização do trabalho docente e prejuízos à garantia de padrões de qualidade e excelência acadêmica, na medida em que a expansão de vagas ocorrerá sem a necessária proporcionalidade de investimentos financeiros.

O Programa, desdobramento do Plano de Desenvolvimento da Educação, apresenta a proposta de “melhor aproveitamento da infraestrutura física e de recursos humanos das universidades federais”, e determina às IFES aderentes o cumprimento de metas definidas pelo MEC que visam, especificamente, a ampliação de vagas no ensino da graduação, o aumento

**O REUNI foi instituído por meio de ato administrativo autoritário utilizado pelo Poder Executivo, sinalizando a unilateralidade na tomada de decisão e na iniciativa para implantação.**

da taxa de conclusão dos cursos de graduação para 90% e a relação aluno/professor para a razão 18/1.

O MEC, no período de implantação do Programa, realizou uma intensa pressão junto aos reitores para adesão das universidades federais, porém, a despeito de resistência e desconfiança inicial de algumas universidades, a adesão acabou acontecendo de forma maciça. Em 2008, as 54 universidades federais existentes, no país, aderiram ao REUNI sem que tivesse ocorrido

discussão ampla com a comunidade acadêmica acerca da concepção, dos princípios e das diretrizes e metas elencadas no Programa. Apesar de aquele ministério indicar que a adesão seria um ato facultado às universidades, resguardada a autonomia institucional, seguramente nenhuma instituição, diante do quadro de precariedade de recursos materiais e humanos, se dispôs a recusar a oportunidade de receber investimentos e vagas de docentes e técnico-administrativos.

A unilateralidade na concepção e implementação do Programa motivou intensos protestos do movimento estudantil e das entidades de representação docente. Em 25 universidades federais houve tumulto e violência em reuniões de Conselhos Universitários; 14 reitorias foram invadidas e 9 dessas ocupações somente terminaram mediante emissão de mandados judiciais de reintegração de posse (SANTOS; ALMEIDA FILHO, 2008, p.135).

Apesar de manifestações contrárias, o REUNI foi mantido em forma e conteúdo. As polêmicas em torno da implementação do Programa têm sido de toda ordem: os defensores acreditam que os aportes de mais recursos e mais vagas para docentes e técnicos, sinalizados pelo MEC, representam um novo fôlego para as ações da universidade, historicamente sacrificada pela racionalização de gastos.

Por outro lado, aqueles que são contrários às propostas do Programa enxergam, nas metas exigidas, a priorização do ensino em detrimento da pesquisa, na medida em que se estabelece como meta principal a elevação na taxa de conclusão da graduação para 90% e o aumento na proporção de alunos por professor, na razão de 18/1. Esses indicadores poderão implicar a

desconfiguração do caráter da universidade, enquanto lócus de ensino, pesquisa e extensão, como também o aligeiramento e a consequente desqualificação da atividade de ensino e precarização da atividade docente.

Nesta hora percebemos que o aparentemente inquestionável objetivo do REUNI de ampliar o acesso e a permanência na educação superior se dará pelo muitíssimo questionável “melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais”. Duplicar a oferta de vagas e aumentar, pelo menos em 50%, o número de concluintes, a partir de um incremento de apenas 20% das atuais verbas de custeio e pessoal (excluídos os inativos!) é a indicação sub-reptícia de que a reestruturação proposta pelo Decreto Nº. 6.096 cobra uma subutilização dos recursos existentes nas Universidades Federais e aponta somente dois caminhos para o cumprimento de sua meta global: a aprovação automática ou a certificação por etapas de formação (MARIZ, 2007, *on-line*).

Outra crítica feita se refere ao instrumento utilizado pelo governo para a implantação do REUNI, o contrato de gestão, com a pactuação de metas assumidas pelas universidades. A contrapartida do MEC seria o acréscimo de recursos no orçamento das instituições (na ordem de dois bilhões de reais em investimento e custeio), liberado gradativamente e condicionado à capacidade orçamentária do Ministério e ao cumprimento das metas pactuadas. O “Acordo de Metas” determinado pelo MEC para adesão das universidades materializa a continuidade da concepção gerencial de administração, implantada no governo de FHC, na reforma administrativa do Estado. A pactuação de metas, de indicadores de desempenho e eficiência, o estabelecimento de prazos e instrumentos de acompanhamento e avaliação compõem a conformação político-institucional na qual as universidades são inseridas. Chaves e Mendes (2009, p.65) ressaltam:

Pode-se afirmar que a transformação das Ifes em organizações sociais e os contratos de gestão via acordo de metas do Reuni, traduzem a proposta do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, preconizada por Pereira. Trata-se, de fato, da implantação de um Estado Economicista, empresarial e gerencialista, no qual a satisfação das demandas do mercado e sua lógica de

competição ocupam lugar de destaque. Como consequência, essa política de expansão transformará as universidades públicas federais em “organizações prestadoras de serviços” com estrutura de gestão voltada para arbitragem de contratos.

Nessa configuração, imposta às universidades, ocorre expressiva limitação à autonomia institucional; as instituições acabam assumindo funções tipicamente gerenciais de recursos financeiros e humanos, com a estrita finalidade de cumprir acordos, metas e indicadores de desempenho, determinados unilateralmente por entes governamentais. O desempenho gerencial das universidades é tomado como objeto de avaliação e serve de subsídio para definição de ações regulatórias, bem como de instrumento para alocação orçamentária.

É interessante destacar que, ainda no segundo ano de implantação do Programa, em 2009, o Ministério da Educação apresentou critérios de repactuação orçamentária dos recursos previstos. O volume repactuado ficou estabelecido em 1,2 bilhão, equivalente a 50% do valor originalmente pactuado:

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. (ANDIFES, 2009, *on-line*).

A repactuação acontece quando os recursos disponibilizados pelo governo não são executados pelas instituições, no período determinado. Os obstáculos para execução orçamentária pelas universidades decorrem de distintos fatores, dentre os quais podemos elencar: liberação tardia do recurso (final do exercício financeiro) e limitação gerencial das universidades, que repercutem no adequado planejamento, gestão e execução de obras e serviços; imposições legais, particularmente na Lei de Licitações, que impõe prazos e procedimentos administrativos que acabam por prolongar o processo de contratação para execução de obras.

Dessa forma, essa “reapctuação” comprova que a adesão das universidades ao REUNI não significa a garantia de alocação imediata de recursos. O cumprimento de metas quantitativas e qualitativas é um imperativo para liberação dos investimentos. Desse modo, a adoção, pelas IFES, de instrumentos eficientes de planejamento, execução, acompanhamento e gestão das ações necessárias à aplicação desses recursos se configura como um importante condicionante para viabilidade do Programa. Além disso, o MEC vem utilizando a distribuição de recursos do REUNI para barganha política junto às universidades, a exemplo da polêmica matéria de adoção do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), para ingresso no ensino superior.

Na reapctuação financeira do Programa, em 2009, na matriz orçamentária da assistência estudantil, aquele Ministério garantiu recursos adicionais para as universidades que adotassem a avaliação do ENEM nos processos seletivos para os seus cursos de graduação. No critério adotado pelo MEC, as universidades que aderissem integralmente ao sistema de seleção unificado teriam 100% de acréscimo. Dessa forma, percebe-se que, para garantir a expansão e a consolidação das atividades institucionais, as universidades são submetidas à heteronomia, uma afronta à autonomia da universidade.

Considere-se que a abertura de cursos, o investimento em infraestrutura e aquisição de equipamentos, bem como a contratação de docentes e técnico-administrativos requerem o incremento nos recursos de custeio. A ampliação da capacidade instalada das universidades, sem o correspondente financiamento das suas funções, implica sério comprometimento da manutenção das atividades institucionais, com a necessária garantia de excelência acadêmica. O futuro incerto da sustentabilidade das demandas criadas foi influenciado, ainda, pela configuração do cenário político da sucessão presencial do governo Lula da Silva pela presidente Dilma Rousseff que, no início de seu governo, já anunciou o corte de 10% das verbas do orçamento da União.

Em síntese, pode-se afirmar que a implantação do REUNI nas universidades públicas federais materializa a contrarreforma da educação superior preconizada pelo governo Lula da Silva, transformando essas universidades em instituições voltadas prioritariamente para as atividades de ensino.

Está cada vez mais evidente que o governo quer caminhar na direção de, sem lhes tirar o pomposo título, transformar na prática, muitas das atuais universidades federais também em instituições voltadas apenas ao ensino. Apela, para tanto, à inegável necessidade de democratizar o acesso e promover a inclusão das camadas desfavorecidas da população, mas promove um ensino “pobre para os pobres”, cuja ênfase recai na formação do cidadão trabalhador para a sociedade do desemprego, instituída pelo capital. (ANDES-SN, 2007, p.17)

Desse modo, a contrarreforma universitária adotada pelo Governo Lula da Silva e materializada por meio da implantação do REUNI, representa um marco desafiador para as universidades públicas, que coloca em questão a sua própria identidade e preservação da sua tradição, uma vez que o ensino de graduação é privilegiado. Este, por sua vez, deve se revestir de flexibilidade e racionalidade no acesso, na organização curricular e na adoção de metodologias de ensino inovadoras. A seguir, apresentaremos as principais repercussões da implantação desse Programa no âmbito da Universidade Federal do Pará e os consequentes desdobramentos no acesso e no financiamento dessa instituição.

**A ampliação da capacidade instalada das universidades, sem o correspondente financiamento das suas funções, implica sério comprometimento da manutenção das atividades institucionais, com a necessária garantia de excelência acadêmica.**

### **3. A implantação do REUNI na Universidade Federal do Pará**

A Universidade Federal do Pará integra o quadro das instituições federais de ensino superior que assinaram o acordo de metas do REUNI. A adesão foi formalizada, por meio da Resolução CONSEPE nº 629, de 24 de outubro de 2007, e o acordo de metas foi assinado em solenidade conjunta, realizada em março de 2008, com a presença dos reitores das IFES, ministros de governo e do



Presidente Lula da Silva, em Brasília/DF.

O processo de implantação do REUNI, na UFPA, foi cercado de polêmicas e tumultos, inclusive com ocupação da Reitoria pelo movimento estudantil. Na reunião do Conselho Universitário, realizada em 19 de outubro de 2007, que decidiu sobre a adesão da instituição ao Programa, a sala de reunião foi tomada por estudantes e docentes ligados à Associação de Docentes da Universidade Federal do Pará (ADUFPA), que se manifestavam contrariamente à proposta de adesão. O ambiente, marcado por protestos e numa sessão em que pessoas externas à instituição estavam presentes, dificultou a manifestação de vários conselheiros presentes à reunião; entretanto, no meio do tumulto, a proposta apresentada publicamente, apenas naquela reunião, foi colocada em votação pelo Reitor, à época, o professor Alex Fiúza Bolonha de Melo, e por ele considerada aprovada, num ato extremamente autoritário, uma vez que ignorou a posição dos conselheiros contrários à adesão da UFPA ao REUNI.

A aprovação do Programa, nessa reunião, foi contestada judicialmente pela ADUFPA, que considerou o resultado da votação ilegítima e irregular, em razão da contagem de votos ter levado em conta a manifestação de várias pessoas que não eram membros do Conselho. A justiça determinou, por liminar, a anulação do pleito; entretanto, a Universidade recorreu da decisão e teve garantida a manutenção da adesão da instituição ao Programa.

A ADUFPA e o Diretório Central de Estudantes (DCE) contestaram o limitado tempo de debate do Programa, na Universidade, argumentando que a maioria dos institutos e *campi* do interior não haviam discutido a proposta da Reitoria. Além disso, a ADUFPA rechaçou o Programa, o que significa, na visão da Associação, intensificação e precarização do trabalho docente e prejuízos à qualidade das ações desenvolvidas na Universidade, diante de metas produtivistas e quantitativas. Os Institutos de Educação, Filosofia e Ciências Humanas e de Letras e Comunicação Social, que discutiram o REUNI em suas unidades, decidiram pela não adesão. Após tomar conhecimento da decisão dessas unidades, o então

**O processo de implantação do REUNI, na UFPA, foi cercado de polêmicas e tumultos, inclusive com ocupação da Reitoria pelo movimento estudantil.**

reitor, decidiu, de forma autoritária e unilateral, retirar do projeto da UFPA a contratação de docentes e técnicos previstos para essas unidades.

A despeito do campo de resistências, a Administração Superior vem conduzindo sistematicamente o processo de implantação do REUNI na UFPA. Desde a implantação do Programa, na UFPA, foram criados 30 cursos novos,

nos *campi* do interior, dos quais 25 são licenciaturas, nas distintas áreas de formação: Letras e suas habilitações, Matemática, Ciências Naturais, História, Geografia e Física. No *campus* de Belém foram oito cursos novos: Teatro (Licenciatura), Dança (Licenciatura), Biotecnologia (Bacharelado), Licenciatura Integrada em Educação, Ciências, Linguagens e Matemática (Licenciatura), Museologia (Bacharelado), Fisioterapia (Bacharelado), Terapia Ocupacional (Bacharelado) e Ciências (Licenciatura), (UFPA, 2010).

No que se refere à oferta de vagas no ensino da graduação, essa universidade vem ampliando progressivamente o quantitativo anual. No ano de 2006 foram ofertadas 4.835 vagas na graduação e em 2011 a oferta foi de 6.508, um crescimento expressivo de 34,6%. A relação aluno/professor nessa IFES, em 2010, já estava em 19/1, portanto, superior à meta estabelecida pelo REUNI.

Na Tabela 1, a seguir, são observados os indicadores globais utilizados pela UFPA como referência para o alcance das metas pactuadas no programa:

No indicador de vagas anuais, por exemplo, percebe-se a previsão de ampliação significativa, progredindo de 5.277, no ano de 2007, para 8.625, em 2012, o que representa um acréscimo de mais de 60% na oferta de vagas no período. Um incremento considerado se refere, ainda, à projeção do número de alunos diplomados, indicando uma evolução de 3.596, em 2007, para 4.861, em 2012. O número de professores equivalentes, de 2.871,00 em 2007, para 3.685,15, em 2012, representa outro indicador significativo, correspondendo ao aumento aproximado de 30%.

Diante dos dados, é possível inferir que a Universidade deverá expandir mais de 60% das matrículas e, apenas, aproximadamente 30% do seu corpo docente, um indicativo da intensificação do trabalho docente,

TABELA 1. INDICADORES E DADOS GLOBAIS. UFPA – 2007-2017

			2007	2008	2009	2010	2011	2012	2017	
Graduação	Número de Cursos	Total	113	122	146	159	156	145	144	
		Noturno	20	31	48	49	49	48	48	
	Vagas Anuais	Total	5.277	6.300	6.455	6.595	6.555	8.625	8.585	
		Noturno	920	1.477	2.050	2.090	2.090	3.870	3.870	
	Matrícula Projetada	Total	25.300,36	30.250,34	30.736,90	31.461,90	31.237,90	40.740,85	40.516,85	
		Noturno	4.334,58	6.827,01	9.459,28	9.640,48	9.640,48	17.738,43	17.738,43	
	Alunos Diplomados	Total	3.596	3.094	3.738	4.562	4.821	4.861	7642	
		Noturno	456	420	609	725	1.171	1579	3401	
	Taxa de conclusão dos cursos de graduação (TCG)			0,67	0,61	0,69	0,83	0,86	0,92	0,89
	Pós-Graduação	Número de Cursos	Mestrado	33	33	35	39	39	39	39
Doutorado			13	13	14	23	23	23	23	
Matrícula		Mestrado	1.748	2.018	2.320	2.556	2.759	2.910	3.408	
		Doutorado	492	593	715	848	990	1.111	1.335	
Número de Professores-Equivalente			2.871,00	3.035,70	3.280,60	3.567,35	3.685,15	3.685,15	3.685,15	
Número de professores com Equivalência DE (DDE)			1.852,26	1.958,52	2.116,52	2.301,52	2.377,52	2.377,52	2.377,52	
Dedução por Integração da Pós-Graduação (DPG)			92,61	97,93	105,83	115,08	118,88	121,97	250,47	
Corpo Docente Ajustado (DDE-DPG)			1.759,65	1.860,59	2.010,69	2.186,44	2.258,64	2.255,55	2.127,05	
Relação de Alunos de Graduação Professor (RAP)			14,38	16,26	15,29	14,39	13,83	18,06	19,05	

Fonte: UFPA, Plano de Expansão e Reestruturação UFPA 2008-2012.

considerando o limitado quadro de professores, em determinados cursos, particularmente os ofertados nos *campi* do interior.

O REUNI não se apresenta como um simples projeto de expansão do acesso e otimização nos índices de aprovação dos cursos de graduação da Universidade: ele estabelece uma nova etapa da lógica de gestão gerencial e de ensino, influenciando de modo decisivo, na identidade institucional, em que a “excelência acadêmica” se configura como elemento *sine qua non* para sobrevivência da Universidade em face dos desafios do século XXI.

Os aspectos de gestão e financiamento, igualmente,

repercutem nesse novo cenário de reformas, no qual as instituições devem se mostrar cada vez mais arrojadas e autônomas na diversificação das fontes de financiamento.

Diante da busca de excelência que se impõe às universidades, num ambiente de competição estimulada pelos mecanismos de avaliação do governo federal, a educação “se torna progressivamente mais cara, devido às exigências de renovação e inovação da tecnologia, da complexificação da pesquisa e da mais elevada qualificação de professores e técnicos” (DIAS SOBRINHO, 2002, p.171). A lógica do mercado imprime à universidade pública um caráter distinto

de sua tradição histórica, na qual os valores éticos, de solidariedade, de cidadania, de compromisso com produção autônoma do conhecimento, de formação de indivíduos críticos e reflexivos eram seus princípios orientadores. A universidade deixa de existir em razão de e para a sociedade, e passa a se justificar para atendimento das demandas do mercado.

Nesse contexto e dando sequência à implantação do REUNI, a UFPA reformulou um conjunto de instrumentos que expressam a reconfiguração na gestão acadêmica e administrativa da instituição. A reformulação dos principais instrumentos normativos (estatuto e regimento geral) é apresentada como necessária para a superação dos desafios da contemporaneidade, que demanda estruturas organizativas “arrojadas, flexíveis e integradas”. As antigas estruturas, constituídas sob a forma de departamentos e colegiados dos cursos, foram extintas. Assim, a reformulação do Estatuto da UFPA representou o momento inaugural da reestruturação acadêmico-administrativa da instituição, cuja materialidade está assentada no caráter *multicampi* da Universidade. Na nova estrutura, os Centros cedem lugar aos Institutos e aos Núcleos, grandes unidades acadêmicas organizadas por área de conhecimento. A gestão acadêmica dos cursos de graduação é assumida pela Faculdade ou Escola. Os programas de pós-graduação devem estar vinculados às faculdades, com a incumbência de gerir os cursos de mestrado e doutorado. A flexibilidade e a unidade de ação são aspectos balizadores dos novos Estatuto e Regimento Geral da UFPA. A “flexibilidade de métodos, critérios e procedimentos administrativos” é destacada como um dos princípios da Universidade apresentados no Regimento Geral. Nos documentos normativos reformulados pela UFPA, a flexibilidade aparece como sinônimo de racionalidade e eficiência na gestão de processos, imprescindíveis para alcançar os objetivos e metas, determinados externamente pelo governo federal no REUNI.

Na dimensão acadêmica, o Regulamento do Ensino da Graduação foi criado por meio da Resolução nº 3.633, de 18 de fevereiro de 2008, do CONSEPE. O

instrumento normativo se apresenta sob a égide da flexibilidade, da racionalidade e da indissociabilidade. No projeto de adesão ao REUNI, a UFPA apresenta a necessidade de revisão da estrutura acadêmica e reorganização dos cursos de graduação. Outro aspecto central na nova regulamentação é a mobilidade estudantil, na qual é permitida a construção de itinerários formativos diversificados, por meio do intercâmbio institucional. Assim, o estudante pode cursar um período letivo em um *campus* distinto daquele de sua vinculação, pode trocar de curso e turno. O incentivo à mobilidade estudantil é uma das dimensões apresentadas no Projeto de Adesão do REUNI, da UFPA. A racionalidade, outro princípio do Regulamento, indica a necessidade de maior eficiência na gestão acadêmica dos cursos. A partir disso, o planejamento, a avaliação e a gestão assumem centralidade.

**O Estado assume características de Estado fiscal, diante do deslocamento do seu setor produtivo e as bases de sustentação da estrutura estatal terem sido condicionadas à disciplina fiscal e às políticas econômicas.**

O Estatuto, o Regimento Geral, o Regulamento do Ensino da Graduação, além do Plano de Desenvolvimento Institucional e de resoluções dos órgãos colegiados de deliberação superior, compõem o arcabouço jurídico que concedem materialidade às mudanças na conformação institucional da UFPA, notadamente sob o marco da expansão e da reestruturação promovidas pelo REUNI. A Universidade, por meio desses instrumentos, busca munir suas estruturas administrativas de caráter gerencial, com a gestão de processos, serviços e pessoas, orientados por critérios de eficiência, racionalidade, flexibilidade e legalidade.

A gestão gerencial deve ser compreendida no bojo do cenário de redefinição das funções do Estado e da administração pública: o Estado, entendido como organização burocrática, com poderes de legislar e tributar, e a administração pública, como estrutura organizacional do Estado. A administração pública, portanto, é constituída pelo governo, por um corpo de funcionários e pela força militar e policial (BRASIL. MARE, 1995.). Assim, o Estado assume características de Estado fiscal, diante do deslocamento do seu setor produtivo e as bases de sustentação da estrutura estatal terem sido

condicionadas à disciplina fiscal e às políticas econômicas.

É nesse contexto que o REUNI estabelece o modelo de financiamento contratual, realizado entre o governo e a instituição. Por meio de contrato, são pactuadas obrigações das partes envolvidas, dentre as quais, o valor do financiamento, cumprimento de metas, a determinação de prazos para alcance dos resultados, os indicadores de desempenho e avaliação. O acordo de metas, assinado, em março de 2008, pela UFPA junto ao MEC estabelece a previsão orçamentária para financiamento das ações do Programa. No que se refere a custeio, o orçamento projetado é de R\$ 171.508.170,74, dos quais R\$ 107.162.425,17 correspondem a despesas com pessoal. As demais despesas de custeio ficaram na ordem de R\$ 50.671.745,57. Os investimentos em edificações e aquisição de equipamentos foram projetados em R\$ 77.202.450,00, no período de vigência do Programa. A liberação dos recursos pelo MEC é gradual e condicionada ao cumprimento progressivo das metas pactuadas pela Universidade. Na Tabela 02, a seguir, apresentamos os limites orçamentários do REUNI, programados nos três primeiros anos de implantação do Programa, na UFPA. As informações constam no Plano de Gestão Orçamentária da Universidade, divulgados no início de cada exercício financeiro.

O percentual de recursos do REUNI na dotação orçamentária da Universidade indica que há um impacto pouco expressivo. No ano de 2009, significou apenas 5,52% do volume global de recursos estimados para a UFPA e, em 2010, representou um percentual ainda menor, ficando em 2,467% do orçamento geral da instituição para aquele ano. Por seu turno, os compromissos de expansão e melhoria nos principais indicadores acadêmicos do ensino da graduação, assumi-

dos pela instituição com metas ambiciosas de crescimento, indicam desproporcionalidade entre as metas e indicadores pactuados e os recursos previstos para financiamento das ações necessárias ao cumprimento dessas metas.

Diante desse quadro de expansão significativa com pequeno aporte de recursos, vários *campi* do interior vivenciam situações limite, como o *Campus* Universitário de Altamira (ARAÚJO, 2011), que teve uma expansão significativa no período, superior a 1.407%, porém, devido à falta de infraestrutura adequada para os novos cursos criados, existem turmas funcionando, precariamente, em palhoças ou pequenos auditórios, sem mínimas condições para realização de aulas. No primeiro período letivo de 2011, funcionaram 17 turmas e existiam apenas 10 salas de aula, dois pequenos auditórios e um Laboratório de Linguagem. Logo, turmas tiveram que ser remanejadas para uma escola da rede municipal.

Constata-se assim na UFPA uma expansão acelerada do ensino, sem a qualidade acadêmica necessária, configurando, mais uma ação política que atenta contra a universidade pública e as prerrogativas constitucionais, que deveriam caracterizar essa instituição, a exemplo da autonomia.

### Considerações finais

O estudo evidenciou que o REUNI dá materialidade à contrarreforma da universidade pública na medida em que, por meio do contrato de gestão, instrumento que revela a concepção ideológica que norteia o programa, o acréscimo de recurso é desproporcional à expansão de vagas, sendo a liberação desses recursos condicionada ao cumprimento de metas quantitativas, com prazo determinado. Isto é, os melhores resultados alcançados com os menores custos, dentro do menor tempo. As universidades são

**Constata-se assim na UFPA uma expansão acelerada do ensino, sem a qualidade acadêmica necessária, configurando, mais uma ação política que atenta contra a universidade pública.**

**Tabela 02. UFPA. DEMONSTRATIVO DOS LIMITES ORÇAMENTÁRIOS DO REUNI (em R\$). 2009-20010**

Ano	Limites	Capital	Custeio	Percentual
2009	25.244.101,00	21.242.609,00	4.001.492,00	5,52%
2010	14.507.757,00	9.354.706,00	5.153.051,00	2,46%

Fonte: UFPA, Plano de Gestão Orçamentária 2009, 2010.

submetidas a determinações e pressões para o alcance de resultados estabelecidos unilateralmente pelo governo federal. Para isso, devem ajustar-se e condicionar-se aos atuais padrões gerenciais, balizados na racionalidade, na eficiência, na legalidade e na diversificação das fontes de financiamento.

Constatamos, ainda, que o movimento nacional de adesão, nas IFES, foi marcado por tumultos, protestos, ocupações de reitorias pelo movimento estudantil, diante de reclamações quanto à unilateralidade na tomada de decisão sobre a implantação do Programa pelo governo federal, alheio à construção de espaços de debates coletivos e participativos. A despeito dos movimentos de resistência, o REUNI foi implantado sob forte campanha midiática e com expressivas metas de ampliação dos principais indicadores das IFES (oferta, diplomação e relação aluno/professor).

Na Universidade Federal do Pará, o processo de implantação também ocorreu de modo tumultuado, marcado por protestos e pela não adesão de alguns Institutos. O estudo demonstrou que essa instituição encarou o Programa como um marco no paradigma institucional, a partir do qual a gestão por resultados, pautada por critérios de eficiência, qualidade e racionalização dos processos, tem sido a tônica da administração. Nessa perspectiva, a Universidade tem adotado um conjunto de ações regulatórias que visam adequar as estruturas administrativo-acadêmicas aos objetivos pactuados no REUNI. As implicações dessas ações são alterações significativas na gestão universitária, que busca revestir-se de racionalidade, flexibilidade e eficiência, a fim de cumprir os objetivos e metas constantes do acordo.

O financiamento se apresentou como outra dimensão importante do Programa, no entanto, verificou-se que o incremento de recursos de capital e custeio, oriundos do REUNI, não cresceu na proporção direta da oferta de vagas e das matrículas, o que, certamente, trará consequências indesejáveis para a comunidade universitária.

Evidenciou-se, ainda, que a concepção e execução do Programa elegeram a expansão como foco, a despeito da precariedade constatada na construção das

**Na Universidade Federal do Pará, o processo de implantação também ocorreu de modo tumultuado, marcado por protestos e pela não adesão de alguns Institutos.**

bases materiais necessárias para uma expansão referenciada na excelência acadêmica. A indefinição das condições financeiras, após o REUNI, para manutenção da demanda criada, indica um cenário nebuloso para a Universidade. E a mais recente ação do governo de Dilma Rousseff – os cortes no orçamento de 2011 – sinaliza tempos difíceis para as Instituições Federais de Ensino Superior, no país, considerada a

previsão de que ocorra redução de 10% do orçamento de custeio das IFES.

#### NOTA

Valores nominais de 2007, ano de divulgação do programa.

#### REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Rhoberta S. A implantação do REUNI na Universidade Federal do Pará: um estudo de caso do Campus Universitário de Altamira. **Dissertação** (Mestrado em Educação). Instituto de Ciências de Educação, Universidade Federal do Pará. Belém: UFPA, 2011.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR (ANDIFES). **Pleno discute repactuação orçamentária do REUNI e distribuição de recursos da assistência estudantil**. Portal ANDIFES [Ana Paula Vieira]. Brasília (DF), Sex, 21 ago. 2009 11:00. Disponível em: <[http://www.andifes.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2144:pleno-discute-repactuacao-orcamentaria-do-reuni-e-distribuicao-de-recursos-da-assistencia-estudantil&catid=18&Itemid=100014](http://www.andifes.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2144:pleno-discute-repactuacao-orcamentaria-do-reuni-e-distribuicao-de-recursos-da-assistencia-estudantil&catid=18&Itemid=100014)>. Acesso em: 28 out. 2009.

BIRD/BANCO MUNDIAL. **La Enseñanza Superior: Las lecciones derivadas de la experiencia**. (El Desarrollo en la práctica). Washington, D.C: BIRD/BANCO MUNDIAL, 1995.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS. **Censo da Educação Superior**. Sinopses Estatísticas de 1996 a 2009. Brasília (DF). Disponível em: <http://www.inep.gov.br/> Acesso em: 05 fev. 2011.

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. Publicado no DOU, de 25.4.2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm)>. Acesso em: 5 abr. 2009.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor**

da Reforma do Aparelho Estado. Brasília: Presidência: MARE, 1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/colecao/plandi.htm](http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/plandi.htm)> Acesso em: 5 abr. 2009.

CÊA, Geórgia S. dos S. As versões do Projeto de Lei da Reforma da Educação Superior: princípios, impasses e limites. In: SIQUEIRA, Ângela C.; NEVES, Lúcia Maria W. (Org.). **Educação superior: uma reforma em processo**. São Paulo: Xamã, 2006, p. 43-79

CHAVES, Vera Lúcia Jacob. Política de gestão e financiamento da expansão das universidades federais via precarização do trabalho docente. In: CHAVES, Vera L. Jacob; SILVA JUNIOR, João dos Reis. **Educação Superior no Brasil e diversidade regional**. Belém: EDUFPA, 2008, p 67-88.

DIAS SOBRINHO, José. **Universidade e avaliação: entre a ética e o mercado**. Florianópolis: Insular, 2002.

MARIZ, Thompson F. **REUNI: para onde caminha a universidade?** Campina Grande (PB), 2007 [HTTP]. Disponível em: <[http://www.ufcg.edu.br/prt\\_ufcg/reuni/artigo\\_thompson.pdf](http://www.ufcg.edu.br/prt_ufcg/reuni/artigo_thompson.pdf)>. Acesso: 23 maio 2009.

SANTOS, Boaventura de S. **A Universidade no século XXI**. Para uma reforma democrática e emancipatória da Universidade. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa; ALMEIDA FILHO, Naomar. **A Universidade no século XXI: para uma Universidade Nova**. Coimbra (PT): Almedina, 2008.


SINDICATO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR (ANDES-SN). As novas faces da reforma universitária do governo Lula e impactos do PDE sobre a educação superior. **Cadernos Andes**. Brasília, n.25, ago. 2007.

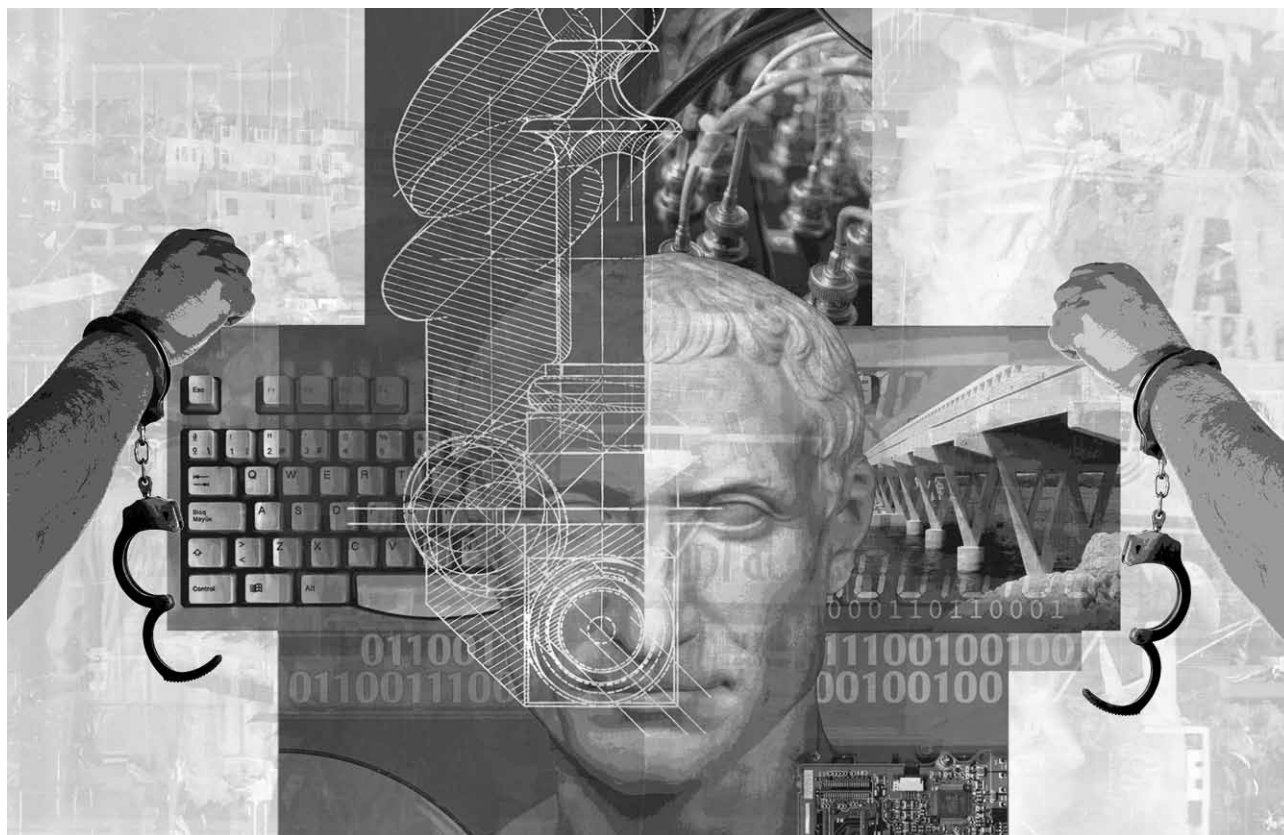
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. **Estatuto e Regulamento Geral da UFPA / Universidade Federal do Pará**. Belém: EDUFPA, 2009.

\_\_\_\_\_. **Regulamento do Ensino da Graduação**. Belém: EDUFPA, 2008.

\_\_\_\_\_. **Plano de Gestão Orçamentária 2010**. Belém: UFPA, 2010. Disponível em: <[www.proplan.ufpa.br](http://www.proplan.ufpa.br)>. Acesso: 23 maio 2011.

\_\_\_\_\_. **Plano de Gestão Orçamentária 2009**. Belém: UFPA, 2009a. Disponível em: <[www.proplan.ufpa.br](http://www.proplan.ufpa.br)>. Acesso: 23 maio 2011.

\_\_\_\_\_. **Plano de reestruturação e expansão 2008-2012**. Belém: UFPA, 2007a. 



# Trabalho docente na pós-graduação<sup>1</sup>

Deise Mancebo

Professora da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)

E-mail: deise.mancebo@gmail.com

**Resumo:** O texto visa analisar uma das facetas do trabalho docente na pós-graduação: a produção do conhecimento. Apresenta breve caracterização do trabalho docente na atualidade, no Brasil. Discute as políticas de pós-graduação já implementadas no país, as induções propostas e a avaliação/financiamento desse nível de ensino. Ao final, analisa criticamente a produtividade e o empreendedorismo acadêmicos e seus impactos no ato de investigar e nos atores envolvidos.

**Palavras-chave:** Trabalho Docente. Pós-graduação. Produtivismo. Empreendedorismo. Plano Nacional de Pós-graduação.

## Introdução

Os docentes são uma entre as grandes categorias profissionais da atualidade. No Brasil tínhamos, por ocasião do último Censo, cujos dados se referem a 2009, aproximadamente 340 mil funções do-

centes, com atuação na educação superior (BRASIL; INEP, 2010).

Esse universo é bastante diversificado em todos os sentidos, mas há consenso, no campo marxista, quanto à consideração da natureza imaterial desse trabalho,

o que significa admitirmos um especial empenho do afeto e do intelecto desse trabalhador em seus diversos campos de atuação.

Também é consenso o entendimento de que o trabalho docente se realiza com o intuito de conferir uma qualidade especial à mão de obra, que é a mercadoria básica no processo de produção do valor. (ROSSO, 2009, p. 6).

O conhecimento que as pessoas detêm o relacionamento, a cooperação, a capacidade de inovação e de invenção, a busca de soluções, a subjetividade, o crescimento individual e coletivo das pessoas, tudo isto depende da ação do processo educacional. A mercadoria força de trabalho, portanto, contém uma indelével participação conferida pelo trabalho docente (ROSSO, 2009, p. 12-13).

Esse é o sentido produtivo maior do trabalho docente e, assim considerando, pode-se afirmar que o trabalho docente é mediatamente produtivo.

É também consensual, no campo dos estudos críticos, que num contexto internacional marcado pela mundialização econômica e pelas políticas neoliberais, o lócus do trabalho do docente de ensino superior é marcado por dois movimentos interligados, que apontam para sua privatização.

Primeiramente, verifica-se o crescimento desmedido e praticamente sem controle da oferta privada desse tipo de ensino. Informes apresentados na Conferência Mundial sobre Educação Superior, organizada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), ocorrida em julho de 2009, em Paris, mostraram claramente o crescimento explosivo da oferta privada. O setor privado já detém 30% da matrícula mundial no ensino superior. Mais da metade da população estudantil do México e do Chile, por exemplo, já recebe educação nessas instituições cujo ânimo é o lucro. No Brasil, o percentual de matrículas na rede privada não para de crescer, alcançando em 2009, data do último Censo, o patamar de 74% aproximadamente. (MANCEBO, s/data).

Por outro lado, na rede pública, ocorre insuficiência de financiamentos, instando muitos docentes a participarem do processo de captação de recursos, a gerarem contratos com empresas privadas, promoverem o financiamento privado de instalações e investigações finalisticamente orientadas.

Tudo isso junto representa uma ameaça cultural de

primeira ordem para toda a investigação científica básica, e de maneira geral, para toda a cultura superior, composta de coisas que não servem e nem devem servir à comercialização imediata.

Entendemos que a compreensão de toda essa dinâmica de privatização da educação superior no Brasil deve ser analisada segundo dois grandes eixos, ambos no contexto da chamada acumulação flexível.

1 – O primeiro eixo consiste na reforma do aparelho de Estado brasileiro, posta em movimento em 1995, pelo então ministro Bresser Pereira e em curso até os dias atuais. “A reforma do Estado produziu a matriz política, teórica e ideológica para a reforma das demais instituições” (OLIVEIRA, 2001, p.10), o que não exime a educação brasileira de profundas mudanças. No caso da universidade, a expressão da reforma gerencialista do Estado tendeu (e tende) a transfigurar a universidade pública em uma agência heterônoma, executiva de políticas públicas de competência do Estado. Obviamente que tal processo impôs novas exigências para a produção de Ciência e Tecnologia, como discutiremos mais à frente, além de haver remetido a formação de nível superior a uma qualificação pragmaticamente voltada a uma profissionalização aliçada, o que não esgota, nem minimamente, o papel que essa instituição deve exercer de crítica ao instituído. Além disso, as mudanças ocorridas nesse processo têm intensificado o trabalho do professor e acentuado o processo de precarização das relações de trabalho.

2 – O segundo eixo relaciona-se às mudanças contemporâneas ocorridas na produção e valorização do capital, a reestruturação produtiva, que teve seu início sistematizado, no Brasil, já na década de 1980. Trata-se de uma engenharia produtiva que, dentre outros aspectos, fez expandir e proliferar, mais agressivamente, os modos de ser do trabalho morto, particularmente o universo maquínico informacional-digital, que carrega, em contrapartida, mudanças profundas e mais complexas para o trabalho vivo: os espaços produtivos tendem a se deprimir, mesmo que se ampliem em determinados setores; o trabalho passa a assumir formas mais intensamente heterônomas, a despeito de certos nichos possibilitarem margens ampliadas de autonomia; as possibilidades de desconstrução dos direitos sociais do trabalho alargam-se, aumentam e generalizam-se novas formas de precarização. Flexibilidade, mobili-



dade e agilidade são as palavras de ordem e dão curso a experiências diversas, que apresentam como pano de fundo o fim do horário regular de trabalho, o uso crescente do trabalhador em tempo parcial, temporário ou subcontratado, e uma requisição contínua de novos atributos aos envolvidos. Nessa processualidade, não se deve considerar apenas as estatísticas que remetem aos níveis salariais cada vez mais baixos, ao desemprego estrutural, à perda dos direitos trabalhistas, à insegurança no emprego, mas a um conjunto de outras transformações cotidianas que implicaram uma intensificação dos processos de trabalho e uma aceleração do binômio desqualificação-requalificação inerente ao movimento da produção, que imprimem novos ritmos à vida dos sujeitos e ao modo como se relacionam entre si. (MANCEBO, 2009, p.206).

Tudo isso modifica a cultura e o cotidiano das instituições, as relações entre o Estado e as instituições públicas, mas, sobretudo, o trabalho do professor e do pesquisador desse nível de ensino.

E o que faz o professor? Do ponto de vista jurídico, o artigo 207, na Carta Constitucional de 1988, relaciona os princípios de autonomia e de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Em seguimento, a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9394/96, em consonância com as orientações de organismos externos, aprofundou a implantação de um modelo de educação superior regulamentado pelos interesses e demandas do mercado, onde proliferam as instituições de ensino superior que podem prescindir da pesquisa e da extensão, valendo-se apenas do ensino. Essa foi a maneira encontrada pelos legisladores para atender também, entre outros, os interesses do setor privado, posto que este novo tipo de instituição representa grande redução nos custos dos serviços por elas oferecidos. Do ponto de vista da legislação, portanto, convive-se no Brasil com dois modelos de instituições de ensino superior: as universidades (em número de 186 e correspondendo a aproximadamente 8% do total de IES), cujos docentes devem atender aos preceitos da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e demais instituições de ensino superior (2128 IES ou 92% do total), que

**O trabalho docente, além de precarizado, também foi flexibilizado e intensificado, mediante o aprofundamento de uma nova sociabilidade produtiva que alcança o limite extremo da autoexploração.**

podem atuar apenas através do ensino, via de regra circunscrito aos instrumentos para o exercício de uma profissão. (BRASIL; INEP, 2010).

Todavia, no cotidiano, faz-se muito mais! Seguindo a tendência predominante no mundo do trabalho, sob a acumulação flexível, o trabalho docente, além de precarizado, também foi flexibilizado e intensificado, mediante o aprofundamento de uma nova sociabilidade produtiva que alcança o limite extremo da autoexploração (MANCEBO, s/data).

Assim, os professores de educação superior preparam e ministram cursos na graduação e pós-graduação, orientam estudantes na graduação e na pós-graduação, organizam eventos, elaboram estratégias de busca de financiamento, fazem gestão das relações entre grupos acadêmicos, estabelecem comunicação entre pares, “escolhem” formas de produzir e ter sucesso na publicação de um número importante de artigos em revistas conceituadas no respectivo campo, concorrem em editais, buscam parceria na iniciativa privada, preenchem pareceres *online* de um número crescente de bolsistas, de revistas, de eventos, de pedidos de financiamento de seus pares e ocupam-se, cada vez mais, com tarefas administrativas, como alimentação de planilhas, elaboração de relatórios, e por aí vai. Digno de referência é que, no contexto

do trabalho imaterial, o docente é submetido a novos parâmetros para a exploração de sua força de trabalho, precisamente a partir de sua subjetividade criativa e participativa no processo de produção. Constrangidos à pressa e ao atarefamento diário, o tempo necessário à reflexão e à pesquisa realmente inovadora é proscrito como inatividade (MANCEBO, s/ data).

Tomando por base os direcionamentos acima, este texto visa aprofundar precisamente esse último aspecto, perguntando: como anda a produção do conhecimento? Em que condições vem-se desenvolvendo? Que “resultados” tem alcançado?

## **1 – Trabalho docente e produção de conhecimento: discutindo a produtividade acadêmica no Brasil**

Deve-se assinalar, preliminarmente, que – num

contexto de mundialização da economia, com grandes empresas organizando-se sob um novo paradigma que, dentre outros aspectos, assenta-se sobre bases produtivas, sempre renováveis pela introdução de novas tecnologias –, a produção de ciência, tecnologia e inovações tecnológicas vem sendo apontada como imprescindível para potencializar a ampliação da riqueza (desigualmente distribuída), a partir da base industrial consolidada pela estrutura produtiva existente. As universidades ocupam, portanto, um papel destacado no processo de produção de conhecimento-mercadoria, isto é, aquele que, tornando-se tecnologia e inovação tecnológica, agrega maior valor aos produtos consumidos no mercado interno ou para exportação.

No Brasil, o lugar precípuo de produção de conhecimento e da decorrente centralidade da pesquisa é a pós-graduação, que em 2009 compreendia 2.718 programas, com 4.300 cursos (entre mestrados acadêmicos, doutorado e mestrados profissionais), absorvendo 45.035 docentes permanentes, 11.401 professores colaboradores e 815 professores visitantes, com uma população estudantil de 93.016 mestrados, 57.917 doutorandos e 10.135 que cursavam mestrados profissionais. Esse universo encontra-se diretamente relacionado às políticas formuladas para a pós-graduação, cuja história merece ser revisitada, mesmo que brevemente.

## 2 – Breve história da pós-graduação e da produção de conhecimento no Brasil

As políticas públicas de Ciência e Tecnologia começaram a se estruturar como tal, no Brasil, na década de 50 do século XX, fundamentalmente através das grandes agências de fomento à pesquisa, ainda existentes (CNPq e CAPES). Atualmente, essas agências estão ligadas tanto ao Ministério da Educação, quanto ao da Ciência e Tecnologia, e também encontramos agências regionais de Ciência e Tecnologia, como as Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa (FAP). Os programas de pós-graduação “foram desde seu início, e continuam a ser, implementados, principalmente nas universidades públicas, sobretudo através das pró-reitorias de ensino e pesquisa, transmitindo-se assim verticalmente como ‘correias de transmissão’ do poder central do Estado para as instituições acadêmicas” (LUZ, 2005, p.45). Portanto, as políticas de Estado e instituições exercem seus efeitos diretamente sobre o sistema de

pós-graduação, sobre sujeitos individuais ou atores institucionais no campo da produção do conhecimento científico e tecnológico.

Como se sabe, um curso de pós-graduação no Brasil, para ter validade nacional, deve ser recomendado, posteriormente, ser avaliado anualmente e receber uma pontuação a cada triênio, o que cria um sistema de controle e regulação de cada um dos cursos e do espaço social que integram. Por outra parte, a mesma agência que avalia – a CAPES –, decide sobre a indução (onde deseja que o crescimento do sistema ocorra) e seu financiamento (MANCIBO, s/data).

Sobre a indução, em termos gerais, pode dizer-se que, em princípio, o sistema de pós-graduação brasileiro buscou capacitar os docentes da educação superior. A partir de 1982, a principal preocupação passou a ser o rendimento, a qualidade e, em consequência, sofisticou-se a avaliação do sistema. Em um terceiro momento, depois do III Plano Nacional de Pós-graduação (PNPG), de 1986, a pós-graduação no país foi redirecionada para o desenvolvimento da investigação nas universidades.

Mais recentemente, desde o V PNPG (2005-2010) percebe-se uma “nova” indução que “sugere” e valoriza vínculos mais orgânicos da produção da pós-graduação com as necessidades das grandes e médias empresas. Na realidade, essa ênfase não é nova na universidade brasileira, podendo ser localizada como “sugestão”, pelo menos, desde os anos de 1960. Todavia, essa indução aparece no documento do V PNPG com maior objetividade e detalhamento. O Plano cita explicitamente a necessidade de uma tríplice qualificação na pós-graduação: do sistema de ensino do país, com a formação de docentes para todos os níveis de ensino; do sistema de ciência, tecnologia e de inovação e do setor empresarial; e com a formação de quadros para mercados não acadêmicos. Aparecem ainda metas, que têm por intenção vincular a pesquisa desenvolvida na universidade ao “desenvolvimento” do país, no que ele é deficiente, tanto em termos do próprio progresso do conhecimento, quanto em termos da resolução dos grandes problemas nacionais ou regionais. Por trás das belas palavras, esse “novo” intento visa o fortalecimento de vínculos mais fortes da pós-graduação com as necessidades das empresas e do setor industrial brasileiro e internacional e é de se supor que essa ênfase

será retomada com maior diretividade no VI PNPG, ainda em construção.

O que se pretende pôr em relevo neste texto é uma reflexão mais detida sobre a inflexão ocorrida a partir de 1986, que fez da produção do conhecimento o ponto central a ser exigido dos Programas.

Preliminarmente, deve-se assinalar que, a despeito de duras críticas que surgiram em algumas áreas, as diversas diretrizes governamentais, que se sucederam ao longo dos anos, foram plenamente assimiladas pelos programas de pós-graduação. Mais do que isso, na maioria dos casos, a indução acabou por se constituir numa verdadeira cultura institucional, marcada pelo produtivismo e empreendedorismo. Parte substancial das mudanças que se sucederam foi garantida, a ferro e fogo, pelo modelo CAPES de indução/avaliação/financiamento, com rigores bastante refinados (especialmente após 1996-1997), contando com a participação dos pares na sua gestão.

Outro aspecto que merece destaque é que os recursos para a investigação não são suficientes para toda a demanda dos pesquisadores brasileiros, tornando quase que inevitável um aumento considerável na competição por eles. Considerando que a exigência para o acesso aos financiamentos depende da demonstração da produtividade dos grupos de pesquisa (e dos programas de pós-graduação), especialmente em termos da publicação acadêmica nos veículos de melhor reputação em seus respectivos campos, “a competição se estende à luta encarniçada entre os artigos que buscam ocupar espaços editoriais - a saída desejada para os resultados das investigações, senão também a necessidade de manter as esferas de influência e prestígio” (CAS-TIEL; SANZ-VALERO, 2007, p. 3042).

## 2.1 – Produtividade, produtivismo e efeitos no ato de produzir

Pode-se definir a categoria produtividade como:

[...] o *quantum* de produção intelectual, sobretudo bibliográfica, desenvolvida num espaço de tempo específico, crescente de acordo com a qualificação acadêmica (“titulação”) do professor/pesquisador. Esse *quantum* básico é necessário para conservar os pesquisadores

na sua posição estatutária em seu campo científico [BOURDIEU, 1989, 1998]. O *quantum* de produção é estipulado atualmente, em quase todos os campos disciplinares, em termos de *papers* editados em periódicos de circulação nacional ou internacional, cuja qualidade de divulgação (base *Qualis*) é estabelecida por cada área de conhecimento. (LUZ, 2005, p.43)

O produtivismo foi o resultado inevitável desse quadro que, convertido em política de Estado, independente de governos, torna-se quase autoadministrado, o que tem gerado efeitos perturbadores na atividade científica, especialmente com a crescente sofisticação dos instrumentos de avaliação.

A redução dos prazos, por exemplo, tem implicado a extensão e intensificação da jornada de trabalho dos investigadores. Com a incorporação de novas bases tecnológicas no trabalho docente, diminuiu o tempo de trabalho necessário para levar a cabo uma série de tarefas, liberando mais tempo para mais trabalho ou trabalho excedente.

A pressão para produzir é tão forte que, em muitas situações, o professor-investigador não tem tempo nem motivação para ensinar, estando mais inte-

ressado em sua carreira de investigação que, como se tem exposto, tem-se resumido à publicação de artigos em revistas de sua área, às apresentações em eventos científicos nacionais e internacionais bem pontuados, assim como à participação em pós-doutorados no país ou no exterior, geralmente financiados por agências de desenvolvimento à investigação.

Indiscutivelmente, é surpreendente o aumento da produção científica brasileira em revistas internacionais bem pontuadas, em números absolutos e relativos, de acordo com estudos realizados pelos próprios organismos financiadores (CNPq e CAPES). Muitas revistas brasileiras também estão indexadas no *Institute for Scientific Information* (ISI) – o seletivo banco de dados da empresa Thomson Reuters, que reúne estatísticas sobre aquelas que são consideradas as melhores revistas científicas do mundo – fato que foi celebrado como um reconhecimento da qualidade desses periódicos brasileiros no cenário internacional. Porém, um

Os recursos para a investigação não são suficientes para toda a demanda dos pesquisadores brasileiros, tornando quase que inevitável um aumento considerável na competição por eles.

crescente coro de cientistas tenta chamar a atenção para um fenômeno contrário que estaria ocorrendo no país. Segundo eles, várias revistas científicas brasileiras estão “ameaçadas de extinção” pelos novos critérios de avaliação adotados pela CAPES para o sistema *Qualis*, que hierarquiza as publicações de acordo com sua importância nas respectivas áreas do conhecimento. (SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO DA CIÊNCIA, 2009).

Até 2008, o *Qualis* era dividido em duas categorias: nacional e internacional. Agora, há uma estrutura única, em que as revistas brasileiras “competem” com as estrangeiras dentro do mesmo *ranking*. O nefasto resultado é que muitas publicações nacionais, antes classificadas entre as melhores de sua área, passaram a ocupar os estratos mais baixos do *Qualis*. (SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO DA CIÊNCIA, 2009). Todavia, a principal crítica dos pesquisadores sobre o novo *Qualis* diz respeito ao uso do Fator de Impacto (FI) como critério principal, ou único em algumas áreas, do *ranking*. O FI é uma “nota” calculada pela Thomson Reuters que indica a frequência com que os trabalhos em determinada revista são citados na literatura científica. Quanto maior a nota, maior a importância do trabalho e da revista. O problema é que o FI não mede a qualidade de um trabalho – apenas a sua repercussão. (SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO DA CIÊNCIA, 2009).

Na escrita desse texto, esbarramos com uma curiosidade citada por Castiel e Sanz-Valero (2007), que merece registro. Os autores citam um artigo do neozelandês Tim Albert, traduzido do inglês especialmente para ser publicado na revista espanhola *Gaceta Sanitaria*, que apresenta uma receita de dez passos que lembram os manuais de autoajuda com conselhos para vencer no “jogo” de escrever artigos científicos. A vitória é tê-los publicados, de preferência, em revistas importantes. No texto, é feita uma menção explícita que “se trata de uma atividade de venda” e que “a tarefa é criar um produto [o artigo científico] e vendê-lo ao cliente” (p. 3045).

Com a enorme ampliação do número de revistas e artigos, é inevitável conviver com a sensação de haver

algo de irracional e até antiético diante dessa panóplia de textos. Eles se sucedem em grandes quantidades e em ritmo acelerado, todavia, nessa proliferação ocorre uma perspectiva duvidosa quanto à avaliação da respectiva fertilidade nos processos de construção do conhecimento. (CASTIEL; SANZ-VALERO, 2007, p. 3041).

De fato, as perdas são altas e tendem a ferir o coração mesmo (núcleo duro) ou a fonte seminal de todo o sistema de produção do conhecimento. Por exemplo, investigações extensas, que não produzem resultados imediatos, não são recomendáveis. Os *papers* convertem-se em um fim em si mesmos, deixando em segundo plano ou fazendo com que muitos esqueçam que são simplesmente meios para publicar o que se descobre, inovações ou avanços no conhecimento.

Um mesmo conteúdo pode aparecer em vários artigos, após receber pequenas mudanças cosméticas.

A autocitação pode constituir-se no chamado “autoplágio”. Há, ainda, um crescente aumento de autores por artigo, significando mais do que o suposto aumento dos integrantes dos grupos de pesquisa, a possível prática de “escambo autoral” (meu nome no teu artigo, teu nome no meu artigo). (CASTIEL; SANZ-VALERO, 2007, p. 3042).

Em síntese, está se tornando insustentável participar em uma investigação inovadora e de alto impacto com a obrigação de manter grande quantidade de publicações!

Nas ciências humanas e sociais, os impactos do produtivismo são muito mais danosos e vêm gerando muitas críticas. Primeiramente, há resistência e descontentamento com a adoção dos critérios bibliométricos, pois valorizamos mais a publicação em livros e em coletâneas do que os artigos de revistas, todavia, “na atual conjuntura o frenesi por publicar tem desencorajado autores a escreverem livros [...] pois demanda mais reflexão, mais tempo de elaboração, mais pesquisa” (BIANCHETTI; MACHADO, 2007, p.10) mas, absurdamente, tem um valor inferior nas contagens que classificam os investigadores e Programas de Pós-graduação.

Também há muitos questionamentos sobre a validade da produção internacionalizada nas Humanidades e Ciências Sociais nos mesmos níveis de outros ramos do saber, já que não é raro que seus investigado-

Um mesmo conteúdo pode aparecer em vários artigos, após receber pequenas mudanças cosméticas. A autocitação pode constituir-se no chamado “autoplágio”.

res tratem de questões relativas às realidades “locais”, no âmbito definido por fatores específicos de espaço-tempo, razão pela qual sua distribuição em escala internacional nem sempre é a mais conveniente.

## 2.2 – Empreendedorismo, condições para a produção de conhecimento e a nova cultura acadêmica

Um dos primeiros a desenvolver o conceito de empreendedorismo foi Joseph Schumpeter, em torno de 1950, em referência a pessoas com criatividade e capacidade de fazer sucesso com inovações, principalmente na geração de riquezas, na transformação de conhecimentos e bens em novos produtos-mercadorias ou serviços, gerando um novo método com o seu próprio conhecimento.

O detalhamento, análise e crítica ao empreendedorismo no meio acadêmico foi feito já por vários autores, mas é no trabalho de Sheila Slaughter y Larry Leslie, *Academic Capitalism*, de 1997, que se pode encontrar grande originalidade e instigantes interpretações em torno da reestruturação da educação superior, particularmente das universidades que realizam pesquisa de ponta, como resultado dos processos de mundialização, apoiados em políticas de corte neoliberal.

Reconhecendo o crescimento dos mercados globais, os autores localizam o desenvolvimento de políticas nacionais centradas na investigação aplicada e na inovação, a redução do financiamento direto do Estado à educação superior e, em decorrência, registram os vínculos cada vez mais orgânicos dos acadêmicos com o mercado. O capitalismo acadêmico, conforme Slaughter e Leslie, refere-se ao uso que a universidade faz do capital humano dos docentes, com o propósito de incrementar seus recursos; incentivando e induzindo, assim, um conjunto de iniciativas e comportamentos economicamente orientados para assegurar a obtenção de financiamentos externos.

No contexto de “capitalismo acadêmico”, novas práticas são introduzidas e incentivadas nas universidades: desde a venda de produtos e serviços com a finalidade de autofinanciamento, passando pela concorrência feroz em editais (públicos) dos Fundos Setoriais, a competição

dos investigadores por financiamentos para seus projetos ou, até para aumentar seus salários, recebimento de diversos pagamentos por mérito (bolsas, por exemplo), e uma lista interminável de novas motivações “acadêmicas” postadas mais incisivamente para o docente que atua na pós-graduação. Formas de funcionamento desiguais e contraditórias são geradas nas universidades, que mediante ações dos docentes empreendedores aproximam a instituição das empresas e do mercado, como sugerido pelo V PNPQ e, possivelmente a ser induzido pelo VI PNPG, ainda em gestação.

No Brasil, é a partir da Reforma do Estado e a constituição de um setor de serviços não exclusivos do Estado ou competitivos que se dá a possibilidade da produção de amplo arcabouço jurídico<sup>2</sup>, através do qual as universidades públicas – pois, salvo raras exceções são elas que possuem o capital humano para as pesquisas que têm demanda no mercado – podem ser reformuladas no sentido acima apontado, qual seja, no sentido de adequarem-se mediata ou diretamente em instituições com rincões (algumas pós-graduações) que produzem conhecimento voltado para a valorização do capital.

Pode-se afirmar que ainda são poucos os grupos de pesquisa que aderiram pragmaticamente à venda dos seus produtos e mesmo às pesquisas sob encomenda. No entanto, toda uma cultura institucional está posta para que isso venha a ocorrer. O próprio produtivismo constrói uma nova sociabilidade docente que é aderente a essa lógica, de modo que com mais recursos e surgindo as oportunidades, o campo estará fértil para o desenvolvimento de atividades de pesquisa e inovação que potencializem as empresas e seu capital.

### Considerações finais

**A ciência moderna  
– como o direito  
republicano moderno  
– nasceu e prosperou  
quando se liberou  
suficientemente o espaço  
público da tirania, dos  
interesses e das razões  
privadas.**

A ciência moderna – como o direito republicano moderno – nasceu e prosperou quando se liberou suficientemente o espaço público da tirania, dos interesses e das razões privadas. A atividade científica é incompatível com o privilégio do mesmo modo que é incompatível com a tirania das razões privadas (sejam sagradas ou não), e não pode florescer e prosperar a não ser em ambientes culturais que criam e protegem os grandes espaços institucionais onde, bem defen-

didadas da tirania ou da sedução dos interesses privados, moram a lógica e a deliberação públicas (DOMÉNECH, 2009).

A produção contínua de proposições inovadoras, que se renovam sem cessar, expressão do progresso científico, moto perpétuo da ciência moderna, só é possível quando há uma certa liberdade no produzir que possibilita o surgimento do novo, só é possível, enfim, com a autonomia da instituição e dos que praticam a produção do conhecimento. Assim, os financiamentos das pesquisas, dispostos através de editais não universais, os editais que induzem, que definem os temas da investigação (o que investigar), assim como o plano metodológico a seguir (como fazer a investigação) e a lista de “produtos” que devem resultar do processo de investigação (os resultados), em nada faz lembrar o clima de autonomia e liberdade no qual a ciência e o conhecimento inovador podem se desenvolver.

Por último, mas não menos importante, tem sido enorme o sofrimento físico e emocional dos investigadores e demais pessoas envolvidas com o processo de produção do conhecimento no Brasil. O ritmo, a intensidade, os valores competitivos e o clima de animosidade com que se tem convivido nos programas de pós-graduação são responsáveis por numerosos casos de sofrimento mental, alienação e enfermidades físicas, que nos faz lembrar os coreanos<sup>3</sup>.

Bourdieu (2004) impõe-se neste final de texto, com uma citação já bastante utilizada, mas absolutamente necessária para todos nós. Assim se perguntava o sociólogo francês: “Qual é a dádiva que nos faz contrair tamanha dívida, nessa dialética entre premiação e castigo? Por que afinal fazemos mais do que queremos e mais do que podemos, até o limite da exaustão?” (p. 39).


## NOTAS

1 Algumas análises apresentadas neste texto foram retiradas de artigo de minha autoria “Trabalho docente e produção de conhecimento”, ainda em processo de avaliação na Revista Psicologia e Sociedade.

2 Sobre o citado arcabouço jurídico, as seguintes regulamentações merecem referência: a Lei das Fundações de Apoio à Pesquisa (Lei nº 8.958/94); a criação dos Fundos Setoriais (1999); a Lei de Inovação Tecnológica (Lei nº 10.973/2004); a Lei das Parcerias Público-Privada (Lei nº 11.079/2004); a Lei do Bem (Lei nº 11.196/2005) e, por fim, a Lei nº 11.487/2007 que altera e amplia a extensão da Lei nº 11.196/2005.

3 Referência a artigo publicado na Folha de São Paulo, em 30 de maio de 2011, que trata de suicídio de estudantes e professor na Coreia do Sul, em função das grandes metas de produção postas pela academia. 146 estudantes cometeram suicídio em 2010!

## REFERÊNCIAS

- BIANCHETTI, L.; MACHADO, A.M.N. Reféns da produtividade: sobre produção do conhecimento, saúde dos pesquisadores e intensificação do trabalho na pós-graduação. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 30., 2007, Caxambu. *Anais*. Caxambu: ANPED, 2007. (CD-ROM).
- BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.
- \_\_\_\_\_. *Contrafogos: táticas para enfrentar a invasão neoliberal*. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.
- \_\_\_\_\_. *A produção da crença: contribuição para uma economia dos bens simbólicos*. São Paulo: Zouk, 2004.
- BRASIL. INEP. *Censo da educação superior 2009*. Brasília: INEP, 2010. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: 30 mar. 2010.
- CASTIEL, L. D.; SANZ-VALERO, J. Entre fetichismo e sobrevivência: o artigo científico é uma mercadoria acadêmica? *Caderno de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v.23, n. 12, p.3041-3050, dez. 2007.
- DOMÉNECH, A. Crisis de la universidad, crisis de las ciencias sociales y unas palabras sobre el Nobel a Elinor Ostrom. *Sinpermiso*, set.2009. Disponível em: <<http://www.sinpermiso.info>>. Acesso em: 20 out. 2009.
- LUZ, M. T. Prometeu acorrentado: análise sociológica da categoria produtividade e as condições atuais da vida acadêmica. *PHYSIS: Revista de Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 15, n.1, p. 39- 57, 2005.
- MANCERO, Deise. Trabalho docente e tecnologias: controle e mercadorização do conhecimento In: GARCIA, D.M.F; CECÍLIO, S. (Orgs). *Formação e profissão docente em tempos digitais*. 1 ed. São Paulo: Alínea, 2009, p. 199-216.
- MANCERO, D. Trabalho docente e produção de conhecimento. Texto submetido à avaliação na *Revista Psicologia e Sociedade*.
- OLIVEIRA, F. A face do horror. In: SILVA JÚNIOR, J. R. SGUISSARDI, V. *As novas faces da educação superior no Brasil: reforma do Estado e mudanças na produção*. São Paulo: Cortez Editora; EDUSF, 2001, p.7-14.
- ROSSO, Sadi Dal. Contribuição para a teoria do sindicalismo no setor da educação. In: SEMINÁRIO PARA DISCUSSÃO DE PESQUISAS E CONSTITUIÇÃO DE REDE DE PESQUISADORES, 1., 2009, Rio de Janeiro. *Anais Eletrônicos*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2009. Disponível em: <<http://nupet.iesp.uerj.br/arquivos/Rosso.pdf>>. Acesso em: 26 out. 2010.
- SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO DA CIÊNCIA. Ranking coloca revistas científicas brasileiras em “risco de extinção”. *JC e-mail*, n. 3798, 06 jul. 2009.
- SLAUGHTER, S.; LESLIE, L. *Academic capitalism: Politics, policies and the entrepreneurial university*. Baltimore: Johns Hopkins, 1997. 



## As transformações no mundo do trabalho, reforma universitária e seus rebatimentos na saúde dos docentes universitários

Janete Luzia Leite

Prof. Associado da Universidade Federal do Rio de Janeiro

E-mail: janeteluziaufrj@gmail.com

**Resumo:** O presente texto trata da intensificação do trabalho do docente de ensino superior a partir da última década do século XX, notadamente a partir da implementação da lógica gerencial nas universidades, e seus rebatimentos na saúde física e mental. As diretrizes emanadas pelas agências de fomento (das quais a CAPES e o CNPq são exemplos cabais) imprimem um nível de produtivismo que, somado a outras transformações estruturais (como o REUNI, no caso das federais), levam ao estranhamento do fazer profissional e à despersonalização do docente. As reflexões aqui contidas partem de análise empírica, respaldada em ampla bibliografia sobre o tema. Conclui que o trabalho do docente universitário, na atualidade, implica em um individualismo e uma competitividade tais que funcionam como fatores predisponentes a síndrome de Burnout e ao Assédio Moral.

**Palavras-chave:** Intensificação do trabalho docente. Adoecimento. REUNI. Burnout. Assédio Moral.

*Não me importo com seu pensamento lento.  
O que me importa é você publicar  
mais rápido do que pode pensar.*

**Wolfgang Pauli**

## Introdução

**N**o processo de transformação-adaptação que o sistema capitalista realiza historicamente, algumas mudanças se repetem. Para a sobrevivência e a expansão do sistema, essas mudanças atuam tanto nas formas de exploração do trabalho (mundo do capital), incluindo aí a criação e utilização de novas tecnologias, quanto nas características de reprodução ideológica e material da força de trabalho (tendo o Estado e suas instituições como principais parceiros).

A sociedade capitalista vem implicando em um amplo processo de acumulação, aumentando a produtividade do trabalho, que acaba por tornar-se em um produto de suas forças mais poderosas. É um processo que tem, na sua constituição, uma tendência a reduzir o emprego da força de trabalho ante a potenciação dos meios de produção. Isto quer dizer que a concentração e centralização dos capitais, impulsionados pelo crédito e pela concorrência, vêm ampliando a escala da produção, apresentando uma propensão de tornar a reduzir a demanda de mão de obra ante uma maior absorção do capital no âmbito dos meios de produção. Isso hoje se intensifica mediante a tendência do capital, e seus prepostos, de utilizar uma maior quantidade de trabalho e um número menor de trabalhadores em uma ampliação tanto da jornada quanto da intensificação do trabalho, fazendo com que a sobrecarga de alguns condene à ociosidade forçada amplos segmentos de trabalhadores aptos para o trabalho, impedindo-os de trabalhar na atividade produtiva.

As metamorfoses que incidem hodiernamente sobre o mundo do trabalho são conseqüências do processo da tentativa de reestruturação do capitalismo a partir da crise instaurada nos anos 1970. O trabalho passou a ser reorganizado, combinando novas e antigas formas de acumulação, provocando o aumento do desemprego estrutural, formas de precarização laboral e retrocessos dos direitos trabalhistas.

O mercado começa a demarcar as fronteiras dos Estados e lhes exigir que facilitem seu livre movimen-

to, intervindo somente nas áreas não mercantilizáveis. Tem-se, assim, por um lado, a redução e focalização da ação estatal para aqueles casos mais imediatos e urgentes (consubstanciando o princípio da subsidiariedade do Estado); e, por outro lado, a privatização e a conseqüente transformação em mercadoria dos serviços sociais a serem adquiridos no mercado pelo “cidadão consumidor” (MOTA, 2005).

Paulatinamente, as experiências de condução política neoconservadoras retiram da órbita do Estado as funções de proteção social consideradas “ineficientes” do ponto de vista mercantil, buscando outros “responsáveis” para sua produção e administração. A crítica do Estado permitiu o avanço da tese liberal conservadora no campo das políticas sociais, reforçando o processo de reforma do Estado mediante a justificativa da necessária redução do setor público, o que significa privatização.

Há uma expansão mundial da “desproteção social”. O desemprego estrutural (fomentado principalmente pela reestruturação produtiva) e o aumento da pobreza e da miséria sociais (causados pela combinação de desemprego, retirada de direitos e enxugamento de políticas sociais) provocam a ascensão de uma franja social que começou a ser considerada “desnecessária” ao capital, isto é, não se inseriria na economia – seja ela formal ou informal. Esta franja social manifesta-se por meio de uma horda de neofamélicos e neomiseráveis, que não só colocam em xeque as maravilhas propaladas pelos arautos do neoliberalismo, como também ameaçam a sua continuidade, pois são a prova cabal da falência do novo modelo. São estes os segmentos mais pauperizados da sociedade e, não raro, aqueles também mais marginalizados.

Assim, a atual conjuntura conduz à hegemonia do neoliberalismo – tanto em nível ideológico quanto prático, o que exige a reconfiguração do Estado. Mas a conjugação dos elementos necessários a essa reconfiguração implica em uma nova sociabilidade, que se inicia com o redimensionamento das classes trabalhadoras. Novamente a subjetividade dos tra-



balhadores precisa ser capturada e remoldada a partir de um padrão de individualismo no qual a luta de classes deve ser obscurecida, dando lugar a um estranhamento interclasse.

Um dos meios mais eficazes para a consecução deste objetivo é a reconformação do mundo do trabalho por meio do principal elemento necessário à emancipação humana: a Educação. Assim, aquela hegemonia também invade as escolas e universidades brasileiras.

A hipótese que ilumina este texto é a de que as transformações no mundo do trabalho, quando transportadas para o Sistema de Educação, consubstanciam-se na Reforma da Educação finalizada pelo governo Lula da Silva. Essa Reforma, no seu traçado universitário, engendra um fazer profissional cujas características mais marcantes são a competitividade exacerbada, o produtivismo, a gestão por metas e a precarização do trabalho docente, que provocam o que Sguissardi & Silva Júnior (2009) denominam de “indissociação tempo-espaço da vida acadêmica e familiar e pessoal”, ou, em termos mais conhecidos, uma “despersonalização” dos docentes, que engendra um total estranhamento quanto ao seu fazer profissional. O resultado mais visível é a “implosão” desse trabalhador, ou o fenômeno que começa a ser conhecido como *queimar-se pelo trabalho* – a síndrome de Burnout. Outra consequência – não tão perceptível, mas talvez até mais deletéria – diz respeito às pressões – diretas ou não – a que estão submetidos os docentes cotidianamente para cumprir as exigências (sempre majoradas, notadamente no seu quantitativo) advindas na nova conformação profissional: produzir, produzir, produzir.

A fim de corroborar esta premissa, será estabelecida a relação entre os principais eixos da Reforma Universitária – notadamente o REUNI e as novas “regras” para a pós-graduação – e os transtornos causados à saúde dos docentes universitários – aqui exemplificados por meio da síndrome de Burnout e do Assédio Moral.

### **A Reforma Universitária do governo Lula da Silva**

Os anos 1990, no Brasil, foram marcados pela implementação (não sem reação dos movimentos sindical e popular) de políticas marcadamente neo-

liberais, cuja matriz era os organismos financeiros multilaterais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM).

Não há dúvida que o desgaste de FHC e do seu partido “social-democrata” foi enorme na realização desses projetos de enfraquecimento do papel social do Estado, em favor de um setor privado absolutamente livre de amarras para agir.

É notório também que, longe de se contrapor à maré montante neoliberal, Lula da Silva realizou um aprofundamento das políticas de interesse do grande capital – nacional e estrangeiro – buscando, não obstante, apresentar-se de forma diferenciada de seu antecessor, adoçando a pílula amarga das ações governamentais com a implementação de políticas sociais que vão de encontro àquelas em curso durante os anos de hegemonia do *Welfare-State*, posto que assumem um caráter francamente focalista, pontual, fragmentado e, principalmente, descontínuo. Receitas, ainda, daquelas agências do capital imperialista, com vistas a amortecer reações contrárias e dar a impressão de melhoria das condições de vida a parcelas da população mais carentes das ações do Estado.

Não foi tomada qualquer atitude, quer de ordem política, econômica ou de ordem geral, para modificar os acordos e contratos feitos com os organismos multilaterais internacionais, trafegando dentro dos marcos estruturais fixados. O Partido dos Trabalhadores (PT) abandonou sua linha política a favor dos trabalhadores, dando continuidade às chamadas “reformas estruturais”. Esta foi a opção do PT, anunciada desde antes das eleições: honrar todos os contratos com o capital. Nenhum contrato foi honrado com os trabalhadores. A política macroeconômica adotada foi cristalina nesse sentido.

Não existe projeto governamental que parta da discussão da redução estrutural dos postos de trabalho e do “trabalhador sobrando”, da informalidade e desemprego estruturais, posto que estes elementos fazem parte da lógica atual de tentativa de superação da crise capitalista, em nível planetário, lógica esta pela qual o governo Lula da Silva se norteou e, evidentemente, não se dispôs a romper.

Exemplo cabal tem-se na Educação. Depois de aprovados, por um sem-número de MPs e decretos, os

pilares centrais da Reforma Universitária, o governo se preparou para os “ajustes finais”, transformando, assim, *toda* a Educação Superior brasileira em um grande nicho para as empresas investirem, dela retirando o que ainda restava de ensino e pesquisa de qualidade socialmente referenciada (FALCÃO & LEITE, 2007).

Para colocar em prática esses pressupostos, dentro do campo educacional, o Estado brasileiro teve que assumir o papel de Estado Educador, o que significa tomar para si tanto a função de redefinir as práticas educativas, em todos os níveis e modalidades, como estratégia de legitimação social, quanto a tarefa de ressignificar o direito à educação, que se transmuta em serviço ou produto, com valor de mercado. Torna-se, assim, mais fácil entender o papel do governo Lula da Silva, no campo educacional, e os objetivos reais das reformas de educação, no país, destacadamente a da educação superior, objeto da presente análise.

A política governamental para a educação superior e a universidade brasileira retomou e aprofundou o receituário educacional que, em governos anteriores, foi objeto de crítica contundente e combate permanente por parte de tantos que hoje se encontram na máquina do governo e na sua base parlamentar de sustentação, a saber: a organização, a expansão, o funcionamento, a avaliação e o financiamento desse nível de ensino, pautados por diretrizes privatizantes. Dois elementos subjazem a essa política: 1º) as pressões do BM, para o qual os gastos com educação superior no país “beneficiam apenas poucos privilegiados”<sup>1</sup>, e 2º) a exigência da Organização Mundial do Comércio (OMC) de que a educação superior seja declarada “serviço” (leia-se, mercadoria), requerendo a “abertura” do mercado educacional brasileiro ao grande capital internacional. Nessa lógica, a educação pública de nível superior é apresentada como inadequada e indesejável, demandando medidas “corretivas” (OTRANTO; JACOB & LEITE, 2008).

É significativo o conjunto de medidas que, por um lado, fortaleceram o setor de serviços das universidades públicas, ao mesmo tempo em que a autonomia universitária foi fortemente limitada a/por uma série de condicionalidades autoritariamente definidas e impostas pelo governo (federal ou estadual). Não são

poucas as situações, crescentemente denunciadas, da subordinação de universidades públicas brasileiras a corporações multinacionais, com convênios e contratos milionários, de cuja existência governo(s) e instituições frequentemente se dizem “os últimos a saber”, firmados por meio das chamadas Fundações de Apoio. Como se não bastasse, tem sido flagrante a violação do dispositivo constitucional relativo à gratuidade do ensino em instituições oficiais (seja pela cobrança de taxas variadas ou pela proliferação de cursos pagos, presenciais e à distância, sobretudo no nível de pós-graduação), o que também é realizado, em larga medida, pelas atividades de tais Fundações, ao lado da intermediação do comércio de consultorias e assessorias – essas duas últimas têm servido de guarda-chuva semântico a abrigar a mercantilização de variada gama de atividades acadêmicas.

Consubstanciada em um conjunto de diretrizes, organicamente integradas, ainda que exaradas em tempos distintos por três diferentes ministros da Educação, a política do governo Lula da Silva para a educação superior foi firmemente assentada em alguns pilares de nefasta construção: i) a desconstitucionalização da autonomia universitária, com o delineamento de novo modelo de organização, funcionamento, avaliação e financiamento das instituições públicas; ii) o aviltamento das remunerações, a extinção ou redução de direitos trabalhistas e previdenciários, a degradação das condições de trabalho, levando docentes à busca de saídas individuais como a venda, num mercado paralelo, de sua força de trabalho; iii) o estabelecimento arbitrário de cada vez mais níveis (fomentando castas acadêmicas) dentro da carreira docente para, assim, filtrar aqueles que devem ou não ascender academicamente; iv) o financiamento privado das IES públicas, que deverão produzir e comercializar conhecimento, processos e produtos tecnológicos, e serviços, buscando atender demandas de mercado; v) profundas alterações, por meio de diversificação, nos tipos de instituições, programas, cursos e padrões formativos, tanto no setor público quanto no privado, com crescente incentivo aos cursos à distância, aos de curta duração, modulares, pós-médios etc.; e vi) aumento e incremento das Instituições Particulares de Ensino Superior (IPES), com ampliação de suas prerrogativas legais (como,

por exemplo, a já vigente extensão da autonomia universitária aos centros universitários, e a crescente transnacionalização de instituições e cursos), concretizando, no âmbito da educação superior, as parcerias público-privadas (PPP), as quais, no limite, promovem a indiferenciação entre as instituições educacionais públicas e as privadas.

Assim, o governo Lula da Silva avançou na privatização das universidades públicas e começou a materializar o projeto das agências financeiras multilaterais: tecnificar o ensino em todos os seus níveis, retirando-lhe o pouco que ainda lhe restava de crítica, reflexão e produção de conhecimentos tendo a população como referência (e não as empresas, como se está encaminhando). Para alcançar este objetivo “[...] a qualidade e a excelência se convertem simplesmente em uma superimposição de trâmites e rituais sobre uma realidade antiga de feudos disciplinários e políticos que não foram modificados ou sobre um taylorismo que produz artigos como em uma linha de montagem” (ABOITES, 1994 *apud* GONZÁLEZ & DOMIGUÉZ, 2009, p. 379 – versão livre).

Com o lançamento do PAC (janeiro de 2007), a principal iniciativa do governo federal para a Educação foi o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE. Lançado com pompa, circunstância e estardalhaço, no dia 24 de abril de 2007, o PDE foi apresentado, no discurso de Lula da Silva, como “o Plano mais abrangente já concebido neste País para melhorar a qualidade do sistema público e para promover a abertura de oportunidades iguais em educação”. Mais do que um plano, na correta definição desse termo, trata-se de um pacote composto de um amplo conjunto de diretrizes de ação e novos instrumentos legais (projetos de lei, decretos, portarias, avisos ministeriais etc.) que ampliam e aprofundam as ações impetradas ao longo da última década, disso decorrendo: (a) a Educação Básica foi levada a padrões inaceitáveis de desempenho; (b) ilusões várias foram criadas (e vendidas!) a quem acredita na educação, em seus

diferentes níveis e modalidades, como fator essencial de mobilidade social; (c) um verdadeiro “salve-se quem puder” foi engendrado e meticulosamente incentivado, na educação superior pública; e (d) as burras dos empresários da educação transbordaram, transbordam, transbordarão. Não sem bons motivos, a imprensa atribuiu ao PDE a alcunha de “PAC da educação”.

Os princípios basilares da Reforma Universitária, aqui somente sumarizados<sup>2</sup>, foram coroados com o Decreto nº 6.096/2007, que *Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI*, que merece

cuidadoso escrutínio pelo que consta de suas linhas e de suas entrelinhas e, principalmente, pelo que aparece não em sua letra, mas em outros componentes. Suas ambiciosas metas de expansão, para fins de acesso [e, como consta de letra do decreto, de permanência], tentam recuperar, com grande atraso, as do Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, de completa lavra dos governos de Fernando Henrique Cardoso), do qual o governo Lula da Silva já vinha se ocupando, desde seu primeiro mandato, buscando implementá-lo, em pelo menos três aspectos: (1) o indiscriminado e irresponsável uso da “educação” à distância, (2) o amplo fa-

vorecimento do setor privado com dinheiro público e (3) a manutenção não declarada dos vetos de Fernando Henrique aos pontos do PNE referentes ao financiamento da educação (destacando-se, aqui, o ensino superior) e da pesquisa.

O conjunto das determinações contidas no REUNI, na verdade significa não só um exponencial aumento de trabalho para os docentes, mas também uma intensa precarização no seu fazer profissional, posto que constitui um sem-número de exigências e condicionalidades, mas poucos recursos para a sua consecução. Com exceção daquelas em que medidas judiciais determinaram sua sustação, as universidades federais, em massa, aprovaram o REUNI: com maior ou menor truculência e ações

**O conjunto das determinações contidas no REUNI, na verdade significa não só um exponencial aumento de trabalho para os docentes, mas também uma intensa precarização no seu fazer profissional, posto que constitui um sem-número de exigências e condicionalidades, mas poucos recursos para a sua consecução.**

repressoras, com legitimidade questionável ou não, e independentemente dos eufemismos usados pelas instituições para nomear seus projetos, foi aberta a temporada de trocas de promessas de novos recursos por uma completa transformação de muitas dessas instituições em fábricas de diplomas, com sérias implicações futuras quanto à qualidade do seu ensino, da sua pesquisa e da sua extensão. Além disso, a tão propalada extensão dos *campi* universitários, implicará em uma matriz avaliativa de distribuição de (parcos) recursos vinculada diretamente ao aumento de ingressos e de carga horária docente sem que haja aumento na contratação, ou, quando muito, uma contratação por meio de contratos de gestão e do Banco de Professor Equivalente<sup>3</sup> (LEITE, 2008).

O incremento à titulação (sobretudo em nível de doutorado) é indicativo da política de qualificação do governo (Cf. infra Tabela 1), mas também da

exacerbação do lastro das exigências que paulatinamente foram sendo incorporadas a estes docentes, sejam da rede pública ou privada de ensino.

As exigências para os professores que estão inseridos na pós-graduação também foram exponenciadas, diversificadas e dicotomizadas:

“[...]Na prática cotidiana, os professores-pesquisadores defrontam-se claramente com duas realidades: uma, a graduação, que, apesar da presença, de crescente teor regulatório, do sistema de avaliação (SINAES), move-se, prioritariamente, sob os ditames da autonomia institucional; outra, a pós-graduação, que, de forma cada vez mais evidente, estrutura-se e funciona sob os ditames heterônomos da Capes, coadjuvante pelo CNPq, Finep e outros órgãos externos à instituição [...]” (SGUISSARDI & SILVA JR., 2009, p. 73)

Essa nova forma de gestão se compõe por uma série

Tabela 1 – Número de docentes em exercício – por titulação – segundo a categoria administrativa – Brasil 2002 a 2008

Ano	Titulação	Total		Federal		Público				Privada	
		Nº	%	Nº	%	Estadual		Municipal		Nº	%
<b>2002</b>	<b>Total</b>	<b>227.844</b>	<b>100</b>	<b>45.907</b>	<b>100</b>	<b>32.481</b>	<b>100</b>	<b>5.618</b>	<b>100</b>	<b>143.838</b>	<b>100</b>
	Até Especialização	101.153	44,4	13.943	30,4	11.576	35,6	3.375	60,1	72.259	50,2
	Mestrado	77.404	34,0	13.031	28,4	8.296	25,5	1.687	30,0	54.390	37,8
	Doutorado	49.287	21,6	18.933	41,2	12.609	38,8	556	9,9	17.189	12,0
<b>2003</b>	<b>Total</b>	<b>254.153</b>	<b>100</b>	<b>47.709</b>	<b>100</b>	<b>33.580</b>	<b>100</b>	<b>7.506</b>	<b>100</b>	<b>165.358</b>	<b>100</b>
	Até Especialização	110.378	43,4	13.680	28,7	11.871	35,4	3.985	53,1	80.842	48,9
	Mestrado	89.288	35,2	13.338	28,0	8.278	24,7	2.615	34,8	65.059	39,3
	Doutorado	54.487	21,4	20.693	43,4	13.431	40,0	906	12,1	19.457	11,8
<b>2004</b>	<b>Total</b>	<b>279.058</b>	<b>100</b>	<b>50.337</b>	<b>100</b>	<b>35.866</b>	<b>100</b>	<b>7.597</b>	<b>100</b>	<b>185.258</b>	<b>100</b>
	Até Especialização	121.963	43,7	15.170	30,1	12.448	34,7	3.944	51,9	90.401	48,8
	Mestrado	98.884	35,3	13.410	28,8	9.675	27,0	2.831	34,6	72.948	39,4
	Doutorado	58.431	21,0	21.757	43,2	13.743	38,3	1.022	13,5	21.909	11,8
<b>2005</b>	<b>Total</b>	<b>292.504</b>	<b>100</b>	<b>52.943</b>	<b>100</b>	<b>37.677</b>	<b>100</b>	<b>7.413</b>	<b>100</b>	<b>194.471</b>	<b>100</b>
	Até Especialização	124.096	42,4	15.578	29,4	12.673	33,6	3.434	46,3	92.411	47,5
	Mestrado	105.114	38,0	13.935	26,3	10.238	27,2	2.850	38,4	78.091	40,2
	Doutorado	63.294	21,6	23.430	44,3	14.766	39,2	1.129	15,2	23.969	12,3
<b>2006</b>	<b>Total</b>	<b>302.006</b>	<b>100</b>	<b>54.560</b>	<b>100</b>	<b>38.454</b>	<b>100</b>	<b>7.712</b>	<b>100</b>	<b>201.280</b>	<b>100</b>
	Até Especialização	125.458	41,5	14.057	25,8	12.066	31,4	3.488	45,2	95.847	47,6
	Mestrado	108.985	36,1	14.693	26,9	10.739	27,9	3.047	39,5	80.486	40,0
	Doutorado	67.583	22,4	25.810	47,3	15.849	40,7	1.177	15,3	24.947	12,4
<b>2007</b>	<b>Total</b>	<b>317.041</b>	<b>100</b>	<b>59.156</b>	<b>100</b>	<b>41.709</b>	<b>100</b>	<b>7.963</b>	<b>100</b>	<b>208.213</b>	<b>100</b>
	Até Especialização	131.123	41,3	14.902	25,2	13.199	31,6	3.505	44,0	99.517	47,8
	Mestrado	112.987	35,7	15.399	26,0	11.590	27,8	3.190	40,1	82.808	39,8
	Doutorado	72.931	23,0	28.855	48,8	16.920	40,6	1.268	15,9	25.888	12,4
<b>2008</b>	<b>Total</b>	<b>321.493</b>	<b>100</b>	<b>61.783</b>	<b>100</b>	<b>42.042</b>	<b>100</b>	<b>8.069</b>	<b>100</b>	<b>209.599</b>	<b>100</b>
	Até Especialização	129.792	40,4	15.160	24,5	12.786	30,4	3.550	44,0	98.296	46,9
	Mestrado	114.537	35,6	16.015	25,9	11.562	27,5	3.206	39,7	83.754	40,0
	Doutorado	77.164	24,0	30.608	49,5	17.694	42,1	1.313	16,3	27.549	13,1

Fonte: MEC/INEP/DEED

de exigências, traduzidas pelas instituições (unidades de ensino, agências de fomento “parceiros” etc.), no cotidiano, como uma maior pressão por metas e cobranças personificadas em resultados quantitativos crescentes. Isto porque

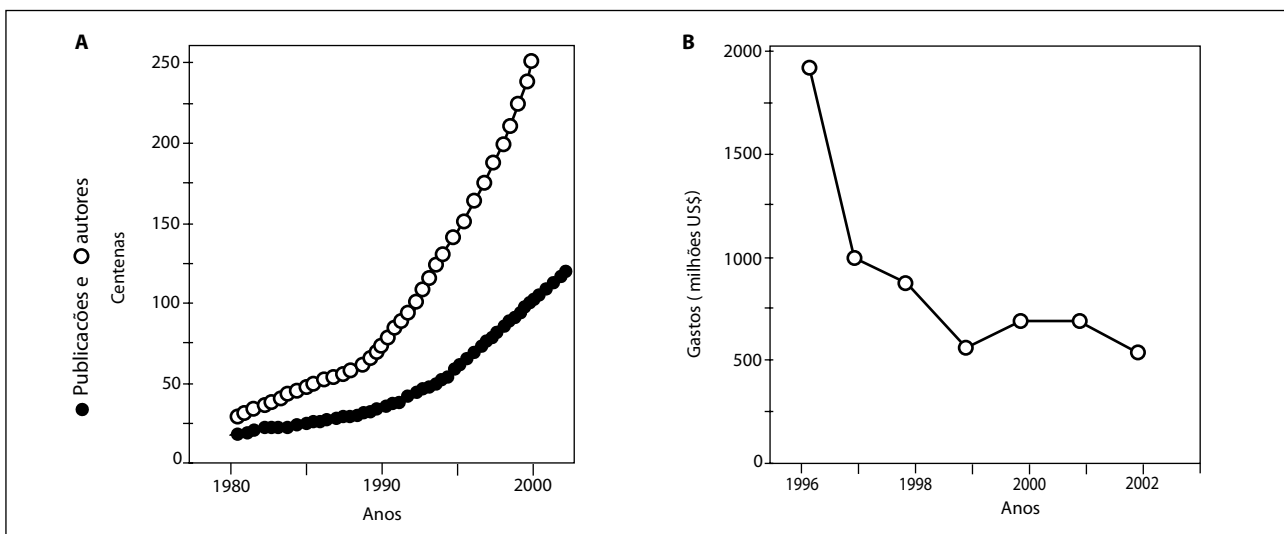
“Ainda que as leis orgânicas das universidades públicas do país estabeleçam seu caráter de ‘autonomia’ e, portanto, os mecanismos de avaliação de seus docentes supostamente são estabelecidos e aplicados pelos próprios docentes de cada instituição, os critérios que foram sendo introduzidos para controlar e avaliar o dito trabalho são uma clara resposta aos parâmetros que os governos neoliberais impõem as instituições de educação superior para outorgar-lhes ou retirar-lhes – com base na sua produtividade e sua contribuição no ‘Plano Nacional de Desenvolvimento’ [...]” (GONZALEZ & DOMINGUEZ, 2009, p. 377 – versão livre).

Um exemplo claro são as Bolsas de Produtividade (CNPq), que indubitavelmente trazem *status*, mas implicam em altos custos pessoais para sua manutenção. Isto porque os critérios são cada vez mais mensurados quantitativamente. A primeira consequência é o abandono das atividades na graduação, notadamente o ensino (uma vez que os estudantes de Iniciação Científica ainda são necessários para os projetos de pesquisa). Conforma-se um novo tipo de professor, cujo patamar de qualificação leva em conta, prioritariamente, a pes-

quisa, mesmo sem a contrapartida financeira para a sua manutenção. O governo não oferece as mínimas condições para a pesquisa (o número de bolsas decresce na mesma proporção da imposição de novos critérios para consegui-las). A “lei” do *publish or perish* pode ser vista abaixo:

O Brasil encerra a “era Lula” com a consolidação, acelerada e fragmentada, de políticas educacionais – como, de resto, de todas as políticas sociais – consistentes com as agendas dos organismos internacionais para os países “pobres” ou “do terceiro mundo” ou “emergentes” ou “de baixa renda” ou “periféricos” (não importa o jargão, a geopolítica é a mesma). Colocando em foco o arcabouço conceitual, as diretrizes operacionais e as estratégias de pressão do BM, envolvidas em proposições místicas e mistificadoras como “Combate à Pobreza”, “Educação para Todos”, “Metas de Desenvolvimento do Milênio”, “Economias do Conhecimento” e outras de semelhante jaez, esse caminho tem sido trilhado, desde a primeira metade dos anos 1990, com a adesão dos diferentes governos brasileiros do período (LEITE, 2008).

Depreende-se, portanto, que a Reforma Universitária incidiu, liminarmente, sobre a morfologia do docente do ensino superior. Mas suas sequelas mais (in)visíveis desbordam largamente as questões atinentes à institucionalidade.



**A** – Autores brasileiros aparecendo em publicações indexadas pelo ISI (Instituto de Informação Científica) – círculos brancos. Número de publicações científicas (artigos, revisões, comunicações) originadas no Brasil e publicadas em revistas indexadas pelo ISI (círculos pretos)

**B** – Gastos totais federais em Ciência & Tecnologia. Valores em Reais foram convertidos para dólar.

Fonte: MEIS et al., 2003, p. 1136

## Repercussões para a Saúde do Docente

Em sua totalidade, as micropolíticas que enformam a Reforma Universitária terminam por gerar – como já explicitado – a intensificação e precarização no trabalho docente, que se materializam em um ambiente laboral/profissional marcado por competitividade e pressões pelo desempenho quase que unicamente quantitativo e o cumprimento de metas (gerencial). Isso, aliado à compressão salarial, à ampliação das exigências de produção e produtividade no campo da pesquisa e pós-graduação (prazos, bolsas, editais, participação em eventos científicos etc.) e ao produtivismo acadêmico (*publish or perish*), propiciam a ocorrência de:

- ✓ Aumento do consumo de álcool, drogas e tabaco – provocando doenças crônicas, principalmente cardiovasculares e respiratórias.
- ✓ Depressão – abuso de ansiolíticos, hipnóticos e neurolépticos. Suicídio.
- ✓ Síndrome de Burnout – resultado de um prolongado processo de tentativas de lidar com determinadas condições de estresse, sem sucesso.
- ✓ Assédio Moral (“psicoterrorismo” (HIRIGOYEN, 2005 *apud* FREIRE, 2008) ou *bullying* ou *mobbing*) – um processo de violência psicológica extremado contra o trabalhador, que pode ter relação direta com danos à sua saúde física e mental.

O aumento no consumo de álcool e as síndromes depressivas, mesmo quando percebidos, rapidamente são ocultados pelos docentes e seus colegas de labor. No máximo, comentários são tecidos em *off* a respeito: “fulano está ‘derrubando’ uma garrafa por noite”; ou “cicrano está tomando ‘tarja preta’”.

Entretanto, quando se trata da síndrome de Burnout e do Assédio Moral, a questão se torna mais complexa. Primeiro, porque ambas as ocorrências são de difícil caracterização (notadamente a última). Em segundo lugar, porque são “silenciosas”. Finalmente, porque os docentes as negam.

Mas é necessário sinalizar que tanto o Burnout quanto o Assédio Moral só apareceram como doenças ocupacionais após o advento da reestruturação produtiva, ou seja, trata-se de “novas” doenças, mesmo

que tragam em si sinais e sintomas de antigas. Ademais, a intensa psicologização que caracteriza ambas as patologias também é um impedidor para o seu diagnóstico, uma vez que, ao menos para o Burnout, o principal método de aferição se baseia em duas escalas, que são mensuradas a partir de perguntas fixas e imutáveis, não levando em consideração mudanças nas instituições em que são aplicadas, região geopolítica, e diferenças entre as profissões/ocupações dos atingidos, por exemplo. Esse fato também contribui para a “individualização” da doença, jogando toda a responsabilidade nas costas dos indivíduos acometidos, posto que são vistos como “fracos”, uma vez que não suportam trabalhar sob pressão. Esta culpabilização da vítima – tão a gosto do ideário neoliberal – escamoteia a vinculação medular destas nosologias com o processo de trabalho que as provoca.

Mesmo assim, é necessário fazer uma caracterização, a fim de que se possa apreender minimamente o que, em pouco tempo, poderá se configurar em uma espécie de “epidemia” (silente) entre os docentes.

### Síndrome de Burnout

Começou a ser descrita na literatura médica e psicológica a partir de 1974,

mas não possui etiologia definida. Ocorre como uma reação a fontes de estresses ocupacionais contínuos, que se acumulam. A ênfase recai no processo de desgaste psicológico e nas consequências psicológicas e sociais de exposição crônica, e não apenas nas reações físicas. (SOUSA; MENDONÇA & ZANINI, 2009). É processual e gradativa.

Os achados sobre o Burnout (em sua quase totalidade baseados na escala de Maslach<sup>4</sup>, quando psicológicos; ou no modelo de Woods, quando sociológicos), indicam que os profissionais que lidam cotidianamente com as pessoas (notadamente o sofrimento de outros indivíduos) são os mais atingidos. Assim, profissionais de enfermagem e professores do ensino fundamental estão entre as categorias profissionais em evidência.

O Ministério da Saúde do Brasil (Brasil, 2001) reco-

Quando se trata da síndrome de Burnout e do Assédio Moral, a questão se torna mais complexa. Primeiro, porque ambas as ocorrências são de difícil caracterização (notadamente a última). Em segundo lugar, porque são “silenciosas”. Finalmente, porque os docentes as negam.

nece a “Síndrome de *Burnout* ou Síndrome do Esgotamento Profissional” como um tipo de resposta prolongada a estressores emocionais e interpessoais crônicos no trabalho, que afeta principalmente profissionais da área de serviços ou cuidadores, quando em contato direto com os usuários, como os trabalhadores da educação, da saúde, policiais, assistentes sociais, agentes penitenciários, professores, entre outros (REIS *et al.*, 2006, p. 232).

Como já referido, há uma intensa psicologização em torno da doença, o que não ajuda a extrapolá-la para profissionais que, mesmo fora dos “marcos” tradicionais, encontram-se sujeitos a ela, como no caso dos docentes universitários.

*Burnout* em professores é um fenômeno complexo e multidimensional resultante da interação entre aspectos individuais e o ambiente de trabalho. Este ambiente não diz respeito somente à sala de aula ou ao contexto institucional, mas sim a todos os fatores envolvidos nesta relação, incluindo os fatores macrosociais, como políticas educacionais e fatores sociohistóricos (CARLOTTO, 2002, p. 25).

No caso dos docentes universitários, observa-se como antecedentes:

Transformações (maior produtividade) nos critérios das agências de fomento (CAPES e CNPq principalmente);

- expansão do número de universidades públicas e de discentes, sem ampliação do número de docentes;
- exacerbação das exigências de aprimoramento intelectual;
- aumento das exigências quanto à qualidade do trabalho; e
- menor comprometimento docente com a organização para atender às múltiplas demandas.

A utilização da palavra “aumento” e seus sinônimos denota bem que a exacerbação do trabalho é a fonte primordial da síndrome.

Quanto maior a titulação do docente, mais exigências e pressões sofre, conforme Tabela 2 abaixo:

Destarte, seus fatores desencadeantes podem ser observados em uma íntima relação com os antecedentes:

- Sobrecarga de trabalho e/ou ocupação pouco estimulante;
- pouca ou nenhuma participação na tomada de decisões;
- falta de meios para realizar as atividades;
- excesso de burocracia;
- perda de identidade com o que realiza; e
- ausência de reconhecimento pelo bom trabalho, mas há crítica quando algo sai errado.

Em sua manifestação, em geral, encontram-se três dimensões, que podem aparecer associadas, mas são independentes:

- 1) Esgotamento emocional à ausência ou carência de energia;
- 2) Falta de realização profissional à sentimento de inadequação pessoal e profissional. Há uma tendência de o trabalhador se autoavaliar de forma negativa; e
- 3) Despersonalização à endurecimento afetivo ou insensibilidade emocional. Tratar alunos e colegas como objetos, “coisificar” a relação.

Quando se conversa com docentes a respeito dos antecedentes, fatores desencadeantes e manifestações do *Burnout*, é perceptível um certo “assentimento”, como um *checklist* interno. Alguns chegam a expressar que “*eu sinto tudo isso*”, mas encaram como normal, imutável.

**Assédio moral**

Este novo tipo de transtorno mental é definido co-

Tabela 2 – Médias, desvio padrão (entre parênteses) e teste estatístico significativo do Burnout e do comprometimento em relação à titulação máxima							
	Titulação Máxima					Teste Estatístico	
	Graduação	Especial	Mestrado	Dr.	Pós-Dr.	F	p<
Exaustão emocional	1,07 (1,21) <sup>a</sup>	1,85 (1,34)	1,92 (1,26)	1,99 (1,18)	3,96 (1,06) <sup>b</sup>	2,655	0,05
Comprometimento	6,31 (0,39) <sup>a</sup>	5,99 (0,81) <sup>a</sup>	6,05 (0,94) <sup>a</sup>	5,86 (0,93) <sup>a</sup>	4,13 (0,12) <sup>b</sup>	3,751	0,01

**Nota:** as médias que não compartilham o mesmo subscrito possuem diferença significativa, p < 0,05, no teste scheffé  
**Fonte:** SOUSA; MENDONÇA & ZANINI, 2009.

mo ações repetidas de ataque psicológico que têm por objetivo ou por efeito uma degradação das condições de trabalho, suscetíveis de causar dano aos direitos e à dignidade, de lesar a saúde física ou mental ou de comprometer o futuro profissional do trabalhador (OMS, 2004). Para que sobrevenha, há a necessidade de que ocorra de forma reiterada e sistemática.

É notório que formas de assédio moral não são exatamente novas. Isto quer dizer que condutas abusivas – por gestos, atos ou palavras – estão fartamente documentadas na literatura científica das áreas do Direito Trabalhista, da Psicologia e da Sociologia do Trabalho. Entretanto, na sua esmagadora maioria, referem-se a relações de trabalho nas quais os chefes utilizavam-se de sua hierarquia para pressionar seus subordinados.

O que altera esta caracterização, na contemporaneidade, é a junção destes atributos com as novas formas de gestão do processo de trabalho e de recursos humanos implementadas pela reestruturação produtiva que, além de extrapolarem largamente o ambiente fabril (espraiando-se para o setor de servi-

ços e para aqueles tidos como tradicionalmente não produtivos), passam a incidir sobre atores sociais não convencionais. Explicitando: no presente, o motor do assédio não é mais exclusivamente o “chefe”. Subalternos podem assediar seus superiores e alunos os seus mestres, por exemplo. O assédio entre pares também é comum. Assim, o assédio moral pode ser tanto vertical (ascendente ou descendente), ou horizontal. O que se mantém, entretanto, é a necessidade de repetição ou sistematização do ato, ou seja, deve, obrigatoriamente, fazer parte da rotina de trabalho dos indivíduos.

O assédio moral acomete também os discentes desde a graduação. A crescente valorização e exigência de um *curriculum* perfeito (leia-se: preche de publicações e participações em eventos) para poder competir na escala acadêmica (da graduação para o mestrado, do mestrado para o doutorado e deste para a carreira docente ou de pesquisador), mostra que os estudantes estão começando a fazer o uso indiscriminado de ansiolíticos, antidepressivos e estimulantes. A corrida produtivista já encontra de-

**Tabela 3 – Formas de expressão do *mobbing***

<b>Grupos de Ações</b>	<b>Mecanismos</b>
<b>Manipulação da comunicação da vítima</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Negação de informação relativa ao posto de trabalho, como as funções e responsabilidades, os métodos de trabalho: a quantidade, qualidade e prazos do trabalho a ser realizado.</li> <li>- Comunicação hostil explícita, com críticas e ameaças públicas.</li> <li>- Comunicação hostil implícita, como o não dirigir palavra, ou negar cumprimento.</li> </ul>
<b>Manipulação da reputação da vítima</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Realização de comentários injuriosos, com ridicularizações públicas, relativas ao aspecto físico ou as ideias ou convicções políticas ou religiosas.</li> <li>- Realização de críticas sobre o profissionalismo da vítima.</li> <li>- Assédio sexual da vítima.</li> </ul>
<b>Manipulação do trabalho da vítima</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumento da sobrecarga de trabalho.</li> <li>- Atribuição de trabalhos desnecessários, monótonos ou rotineiros.</li> <li>- Atribuição de tarefas de qualificação inferior a da vítima (<i>shun-ting</i>).</li> <li>- Atribuição de demandas contraditórias ou excludentes.</li> <li>- Atribuição de demandas contrárias aos padrões morais da vítima.</li> <li>- Não atribuição de tarefas.</li> <li>- Negação dos meios de trabalho.</li> </ul>
<b>Manipulação das contrapartidas laborais</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Discriminação no salário, nos turnos, jornada ou em outros direitos.</li> <li>- Discriminação quanto ao respeito, o tratamento ou no protocolo.</li> </ul>

Fonte: Leymann (1996); Suárez (2002) apud GUIMARÃES & RIMOLI (2006)



**Quadro 1 – Compilação dos Sintomas relacionados à ocorrência de Assédio Moral (OMS, 2004)**

Psicopatológicas	Psicossomáticas	Comportamentais
sintomas ou síndromes de ansiedade	hipertensão arterial	reações agressivas (consigo ou com outras pessoas)
depressão, incluindo apatia, insônia, pensamento introvertido, problemas de concentração, perda de interesse por coisas ou situações que antes lhe despertavam insegurança, falta de iniciativa, melancolia;	ataques de asma brônquica	transtornos alimentares
mudanças de humor (ciclotimia)	úlceras estomacais	aumento do consumo de álcool e/ou drogas
irritabilidade (distímia)	enxaqueca	aumento do tabagismo
	perda de equilíbrio (labirintite ou síndrome de Menière)	disfunção sexual
	torcicolos e lombagos	isolamento social
	dores musculares e/ou articulares de origem tensional	
	queda de cabelo (alopecia)	
	estresse	

núncia até nos editoriais de revistas conceituadas internacionalmente (FIOCRUZ, 2009).

O conjunto de manifestações do assédio moral esclarece a sua amplitude (Cf. infra).

Seu padrão consiste na concretude do ambiente de trabalho, na qual o estabelecimento de rótulos ou perfil poderá ensejar humilhação, degradação, desvalorização daqueles que, mesmo produtivos, sejam tidos como de menor importância quando em cotejo com outros, os que possuem o aludido “perfil” desejado. Por isso, não se restringe ao âmbito individual: quando um é humilhado, todos os outros que se identificam com ele sentem-se também desprezados e ameaçados, percebendo-se como “a próxima vítima”.

Possui três formas de resposta, como demonstrado no Quadro 1, acima:

### Conclusão

Pelo exposto, é indubitável que as implicações das novas formas de trabalho docente são severas, levando, desde o consumo de ansiolíticos até o suicídio.

A aferição e o diagnóstico das patologias aqui

tratadas são extremamente difíceis. Entretanto, enquanto o docente continuar reconhecendo seus sintomas, mas ignorando-os, tratando-os como algo “normal” ou “inevitável”, pouco poderá ser feito. O resultado é uma equação simples: o individualismo e a competição adquirem proeminência e tendem a ser naturalizados.

Não obstante, a nova conformação assumida pela universidade, cujo modelo gerencial, produtivista e de alcance de metas é o mais destacado, estabelece uma relação economia-tempo, de difícil enfrentamento, posto que

[...] Trata-se do tempo da economia determinando o tempo da universidade, o que transforma a prática universitária cotidiana e vai construindo nova concepção de universidade, sem resistência e com muita adesão passiva, em razão da forma como os professores encaram o processo de produção acadêmico-científico, em geral sem crítica do modo como se organiza essa atividade (SGUISSARDI & SILVA JR., 2009, p. 166).

Com isso, o tempo-espaço entre a vida acadêmica

e a vida pessoal é condensado em um só. O docente se aliena de si mesmo porque perde, cada vez mais, o controle sobre o seu próprio processo de trabalho e sobre o produto do seu trabalho (pesquisa, ensino, artigos etc.), que se converte, na maioria das vezes, em um objeto estranho ao seu produtor.

O processo de ensino-aprendizagem, que deveria ser um manancial crítico-reflexivo, entre mestres e alunos, propulsor da emancipação humana, está se convertendo celeremente em um fazer burocrático, no qual uma espécie de dissimulação mútua (“eu finjo que ensino e você finge que aprende”) possui como objetivo utilitário executar o compromisso socialmente (des)valorizado de “estar na universidade”. Esta última, por sua vez, passa a ter como horizonte principal a provisão de mão de obra altamente qualificada e produtora de conhecimentos orientados para satisfazer as necessidades de expansão do grande capital – nacional e alienígena.

A ideologia neoliberal conseguiu introjetar nos professores a quimera de que se trabalhem de acordo com os parâmetros e critérios que o capitalismo estabelece, irão ganhar mais e projetar-se profissionalmente. Incorporando esta lógica, despojam-se da sua humanidade, da criação coletiva do conhecimento, e da responsabilidade pela sua disseminação para o conjunto da sociedade. O comprometimento físico e mental são as principais consequências.

Torna-se imperativo que as patologias advindas das transformações do trabalho docente sejam mais bem elucidadas e discutidas entre os docentes, sob a pena de perderem-se profissionais valiosos. Outrossim, o reconhecimento do docente como um trabalhador e, portanto, como um indivíduo submetido à grande máquina da exploração mundial capitalista, permitirá a reação a esta lógica político-econômica que se espalha na academia e que pode ser pensada como: instrumento para eliminar o caráter da luta política, convertendo os conflitos e tensões sociais em expressões vazias de sentido transformador, com a intencionalidade de convertê-las em expressões neutras (LEITE, 2008).

Para tanto, antes de mais, é necessário recuperar a universidade como *locus* público, onde se constroem as mais ricas relações sociais, justamente porque possui como matéria-prima todas as expressões da ciência, da arte e da cultura. Por isso, não pode


continuar submetida (assim como seus docentes) à lógica dominante do capital, e sim ser propulsora da reflexão crítica e da emancipação humana.

## NOTAS

1. Documento do Banco Mundial ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. julho, 2003.
2. Foge ao escopo deste texto uma análise mais acurada sobre todos os aspectos que envolvem a Reforma da Educação brasileira (em especial a Universitária). Entretanto, é mister citar a criação do ProUni (transferência de recursos públicos para o setor privado); da Universidade Aberta do Brasil (UAB – instituição não gratuita, de direito privado); a transformação dos Centros Tecnológicos (CEFET) em Institutos Federais de Educação Tecnológica (IFET); e a expansão da formação de novos universitários (a promessa é dobrar o número de alunos em cinco anos, com a elevação da taxa de conclusão média dos cursos de graduação *presenciais* para 90% e da relação professor/aluno de graduação, também em cursos *presenciais*, para 1/18), levada a cabo seja pela utilização massiva da Educação a Distância (EAD), seja pela e criação de novos *campi* (inclusive com a interiorização das universidades). O conjunto de docentes e servidores técnico-administrativos certamente não teve expansão significativa até o final do governo Lula da Silva. A este respeito, ver Leite; Falcão & Washington (2006).
3. A este respeito, ver ANDES (2007), em especial a Parte 3 – REUNI, Universidade Nova e Professor Equivalente: faces da Reforma Universitária.
4. Segundo este cientista, a exaustão emocional que caracteriza esta síndrome está relacionada aos aspectos individuais. Assim, o estresse individual configura-se como componente básico na compreensão do *burnout*.

## REFERÊNCIAS

- ANDES-SN – Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior. As Novas Faces da Reforma Universitária do Governo Lula e os Impactos do PDE sobre a Educação Superior. **Cadernos ANDES**. n° 25. Brasília, ago., 2007.
- CARLOTTO, M.S. A Síndrome de Burnout e o trabalho docente. *In: Psicologia em Estudo*. vol. 7, n° 1, Maringá (PR), jan/jun. 2002. pp. 21-29.
- FALCÃO, F.J. & LEITE, J.L. Derrotar o pensamento/pesadelo único que despreza a vida e adora as coisas. Libertar a ação coletiva criadora do novo que explode em nossos sonhos *In: Caderno de Textos*. 26° Congresso do ANDES-Sindicato Nacional, Campina Grande - PB, 27 fev. a 4 mar. 2007.
- FIOCRUZ. **Cadernos de Saúde Pública**. Editorial – Efeitos Colaterais do Produtivismo Acadêmico na Pós-Graduação. Rio de Janeiro, Fiocruz. V. 25, n° 10, out. 2009.
- FREIRE, P.A. Assédio moral e saúde mental do trabalhador.

- In: Revista Trabalho, Educação e Saúde.* Vol. 6, nº 2, jul./out. 2008. pp. 367-380.
- GONZÁLEZ, S.T. & DOMINGUEZ, J.F.P. El trabajador universitario: entre el malestar y la lucha. *In: Educação Social.* Vol. 30, nº 107, Campinas, mai/ago. 2009. pp. 373-387.
- GUIMARÃES, L.A. M. & R.A.O. “*Mobbing*” (Assédio Psicológico) no Trabalho: uma síndrome psicossocial multi-dimensional. *In: Psicologia: Teoria e Pesquisa.* vol. 22, nº 2. Distrito Federal: UnB, mai/ago 2006. pp. 183-192.
- LEITE, J.L. Da esperança ao desencanto: a “questão social” e as políticas públicas no governo Lula da Silva. *In: Anais. XI Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social (ENPESS), São Luís, Maranhão, 2008.*
- LEITE, J.L.; FALCÃO, F.J. & WASHINGTON, M. “Pontos de partida e horizontes de espera: reflexões sobre autonomia e democracia, universidade e sindicato”. *In: Caderno de Textos.* 25º Congresso do Sindicato dos Docentes das Instituições de Ensino Superior. Cuiabá, fev./mar., 2006.
- MEIS, L. de *et al.* The growing competition in Brazilian Science: rites of passage, stress and burnout. *In: Brazilian Journal of Medical and Biological Research.* Vol. 36, nº 9, Ribeirão Preto, set. 2003. pp. 1135-1141.
- MOTA, A.E. *Cultura da Crise e Seguridade Social.* São Paulo: Cortez, 2005.
- OMS. “Sensibilizando sobre el caso psicológico en el trabajo”. *In: Serie Protección de la Salud de los Trabajadores* nº 4. Genève, 2004.
- OTRANTO, C.R.; JACOB, V.L. & LEITE, J.L. A quem interessa a atual política governamental para a educação superior? *In: Anexo ao Caderno de Textos.* 27º Congresso do ANDES-Sindicato Nacional. Goiânia - GO, 14 a 20 jan. 2008.
- REIS, E.J.F.B. *et al.* Docência e exaustão emocional. *In: Educação & Sociedade.* vol. 27, nº 94. Campinas: UniCamp, jan/abr. 2006. pp. 229-253.
- SGUISSARDI, V. & SILVA JUNIOR, J.R. *Trabalho Intensificado nas Federais – pós-graduação e produtivismo acadêmico.* São Paulo: Xamã, 2009.
- SOUSA, I.F.; MENDONÇA, H. & ZANINI, D.S. Burnout em docentes universitários. *In: Revista Psicologia e Saúde.* Programa de Mestrado em Psicologia, UCDB. Campo Grande, Vol. 1, nº 1, 2009. pp. 1-8. 
-

**ENSAIO FOTOGRÁFICO**



**A**presentamos, a seguir, um primeiro ensaio fotográfico que visa retratar o processo de expansão precarizada em curso nas IFES. Optamos por fazer a exposição da seguinte maneira: abrimos com as palavras da professora Kátia Lima, que contextualiza o significado do REUNI e chama a atenção para as nefastas consequências de sua implementação. Em seguida, exibimos como ocorreu o processo de aprovação desse Projeto nas diversas instituições. A lembrança do cordão policial, que assegurou a deliberação do Conselho Universitário na UFJF, não permite termos dúvidas a respeito das pretensões governistas. Além da forma acelerada e sem discussão, o REUNI só foi aprovado, na maioria das IFES, sob uma forte repressão! As promessas e discursos começam a ser desnudados nas obras inacabadas, nos problemas de infraestrutura, nas salas de aula em contêineres – como é o caso na UFF – e nos problemas de ordem ambiental, devido à pressa em que estão sendo executadas algumas obras. Por fim, demonstramos que essa implantação não tem se dado sem objeções e resistência. Os movimentos estudantis, de docentes e de técnicos-administrativos vêm realizando manifestações que retratam a retomada da luta no interior das IFES para combater o desmonte da universidade pública.

## REUNI: entre as promessas e a realidade

**Kátia Lima**

Professora da Universidade Federal Fluminense  
E-mail: [katiaslima@globocom](mailto:katiaslima@globocom)

### As promessas do REUNI: recursos financeiros e humanos

O REUNI (Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais) foi apresentado através de Decreto Presidencial (6096/07) com os seguintes objetivos: aumentar o número de estudantes de graduação nas universidades federais e aumentar o número de estudantes por professor em cada sala de aula da graduação; diversificar as modalidades dos cursos de graduação, através da flexibilização dos currículos, da educação à distância, da criação dos cursos de

curta duração, dos ciclos (básico e profissional) e/ou bacharelados interdisciplinares; incentivar a criação de um novo sistema de títulos; elevar a taxa de conclusão dos cursos de graduação para 90% e estimular a mobilidade estudantil entre as instituições de ensino, tudo isso no prazo de cinco anos.

Para cada universidade federal que aderisse a esse “termo de pactuação de metas”, ou seja, um *contrato de gestão* com o MEC, o governo *prometia* um acréscimo de recursos, limitado a vinte por cento das despesas de custeio e pessoal.

Uma análise cuidadosa do parágrafo terceiro do

artigo 3º e do artigo 7º, do Decreto de criação do REUNI, deixava claro em que termos ocorreria essa “expansão”, pois “o atendimento aos planos foi condicionado à capacidade orçamentária e operacional do MEC”.

Os limites do orçamento da União para a expansão e reestruturação das universidades federais logo estavam evidenciados. Em 27 de agosto de 2009 a página do ANDES-SN destacava a seguinte notícia: “Dinheiro do REUNI já acabou, diz ministro. Os R\$ 2,5 bilhões destinados a financiar os quatro anos de implementação do Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) já foram comprometidos nos dois primeiros anos do projeto e não há previsões de como o governo que tomará posse em 2010 arcará com a despesa oriunda desse crescimento desenfreado das universidades públicas, promovido pelo governo Lula”<sup>1</sup>.

Através do REUNI, o governo Lula da Silva prometia a ampliação de infraestrutura e concurso público para docentes, ambos condicionados ao alcance de duas metas básicas: aumento do número de estudantes de graduação (expansão) e alterações (reestruturações) político-pedagógicas nas universidades federais.

### **Como o REUNI foi aprovado – o ataque à autonomia universitária**

Apesar de afirmar que teria como pressuposto o respeito à autonomia universitária (Brasil/MEC, 2007, p. 04), o REUNI feriu a autonomia de todas as maneiras possíveis: (i) foi apresentado na forma de Decreto Presidencial; (ii) operacionalizou um contrato de gestão entre o MEC e as universidades federais, condicionando a alocação de verbas públicas para investimento e custeio ao alcance das metas divulgadas pelo Decreto e pelo documento intitulado *Diretrizes Gerais do REUNI* (2007); (iii) impediu de fato qualquer projeto próprio de expansão, na medida em que todos os termos de pactuação entre as universidades federais e o MEC estavam fundamentados nas metas do REUNI e o MEC indicava que o processo de acompanhamento da execução das metas

seria realizado pela Plataforma PingIFES, “cujo objetivo consiste na coleta de informações sobre a vida acadêmica das instituições federais de ensino superior. Seus dados são utilizados na distribuição dos recursos orçamentários das IFES, a partir de critérios acordados com os órgãos de representação das universidades” (Brasil/MEC, 2007, p.19); e (iv) foi aprovado de forma acelerada e antidemocrática em todas as universidades federais: reuniões dos conselhos universitários foram suspensas ou realizadas em locais como o Palácio de Justiça (UFF), além do fato de que as reitorias convocaram a polícia (federal, civil, militar e guarda municipal) para ocupar as universidades federais e reprimir duramente estudantes, professores e técnicos-administrativos que organizavam manifestações contra o REUNI.

### **REUNI: a dura realidade**

O REUNI realiza uma expansão irresponsável das vagas discentes nas universidades federais. Dados do *Relatório de Acompanhamento do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão – REUNI*, elaborado e divulgado pela própria ANDIFES, demonstram que em 2006 eram ofertadas 122.003 vagas nos cursos de graduação presencial das universidades federais. Em 2010 foram ofertadas 199.282, configurando um aumento de 77.279 vagas, que corresponde a 63% no período de 2006 a 2010 (ANDIFES, 2010, p.10).

A tabela 03 do referido documento, intitulada *Trinta cursos com maior número de vagas ofertadas nos processos seletivos das IFES para 2010*, apresenta os dados da evolução de vagas no período 2006/2010. Uma análise detalhada da tabela revela que os cursos com maior número de vagas no período 2006/2010 são os seguintes: 1º Tecnólogo, com 756,08%; 2º Serviço Social, com 116,19%; 3º Ciências da Computação, com 106,66%; 4º Nutrição, com 102,34%; 5º Engenharia, com 98,91%. O curso com menor oferta de vagas no período acima indicado é o curso de Medicina, com 19,07% (ANDIFES, 2010, p.13).

A explosão do número de vagas discentes nas universidades federais, sem a necessária ampliação

## Trinta cursos com maior número de vagas ofertadas nos processos seletivos das Ifes para 2010

Tabela 3 - Evolução dos cursos de graduação presencial

n. Ord.	Curso	2006	2007	2008	2009	2010	2010/2006
1	Engenharia	16.340	19.101	21.333	28.096	32.502	98,91%
2	Letras	12.184	13.439	14.434	18.883	19.345	58,50%
3	Matemática	6.515	8.115	8.631	10.963	11.000	68,84%
4	Administração	5.610	6.314	6.622	8.425	9.167	63,40%
5	Pedagogia	5.515	6.544	6.666	7.653	7.493	35,87%
6	Biologia	4.480	5.276	5.582	6.841	7.177	60,20%
7	Comunicação Social	5.093	5.399	5.571	6.662	6.916	35,79%
8	Direito	5.284	5.503	5.685	6.359	6.702	26,84%
9	Farmácia	4.074	4.478	4.963	5.819	6.385	56,73%
10	Ciência da Computação	2.388	2.582	2.988	4.092	4.935	106,66%
11	História	3.558	4.125	4.277	4.760	4.567	36,79%
12	Ciências Contábeis	3.566	3.806	3.901	4.481	4.780	34,04%
13	Física	3.225	3.556	3.676	4.594	4.734	46,79%
14	Economia	3.758	4.073	4.130	4.524	4.709	25,31%
15	Química	2.807	3.306	3.602	4.440	4.647	65,55%
16	Educação Física	3.143	3.487	3.620	4.182	4.548	44,70%
17	Medicina	3.649	3.970	4.178	4.355	4.345	19,07%
18	Enfermagem	2.978	3.318	3.595	4.306	4.237	42,28%
19	Geografia	3.002	3.433	3.600	4.243	4.150	38,24%
20	Artes	2.356	2.558	2.717	3.759	4.143	75,85%
21	Agronomia	3.414	3.539	3.752	4.026	4.120	20,68%
22	Sociologia	2.314	2.580	2.756	3.392	3.667	58,47%
23	Tecnólogo	378	238	502	2.020	3.326	756,08%
24	Serviço Social	1.421	1.896	2.086	2.701	3.072	116,19%
25	Psicologia	1.864	2.300	2.445	2.792	3.065	64,43%
26	Nutrição	1.370	1.798	1.743	2.524	2.772	102,34%
27	Zootecnia	1.535	1.825	2.024	2.495	2.615	70,36%
28	Veterinária	1.811	2.111	2.216	2.434	2.559	41,30%
29	Filosofia	1.425	1.528	1.758	2.113	2.496	75,16%
30	Arquitetura	1.630	1.749	1.831	2.146	2.462	51,04%

das vagas docentes (uma ampliação de vagas docentes que *corresponda efetivamente* à expansão e à reestruturação em curso), é um dado alarmante que caracteriza a intensificação do trabalho docente e a certificação, em larga escala, desse processo no Brasil nos anos de 1990 e na primeira década do novo século. Cabe destacar, inclusive, que o documento analisado não apresenta qualquer informação sobre as vagas docentes.

Fica evidente, entretanto, que o número de vagas docentes não corresponde ao necessário para a expansão e reestruturação operada pelo REUNI, como denunciam o movimento estudantil e sindical desde 2007.

A própria ANDIFES, em 02 de janeiro de 2011, envia o Ofício 050 para o MEC indicando a necessidade de “[...] a institucionalização de um modelo de financiamento e de alocação de recursos para as uni-

versidades federais que responda à expansão ocorrida nos últimos anos [...]” e solicita a **revisão do REUNI** diante da “necessidade premente de **rever projetos pactuados entre as universidades federais e o Ministério da Educação** [...]” (ANDIFES, 2011, p.01 e 02, grifos nossos).

A situação nas universidades federais fica ainda mais crítica com o corte de R\$ 3,1 bilhões no Orçamento do governo Dilma para a educação e com a Medida Provisória 525/11, que libera a contratação de 20% dos professores das universidades públicas e instituições tecnológicas de ensino sem concurso público. Com a aprovação da MP, a contratação de docentes em caráter temporário e sem concurso público é estendida aos novos cursos criados dentro do projeto de expansão do ensino superior do governo federal – REUNI.

O resultado da expansão e reestruturação reali-

zadas pelo REUNI: obras inacabadas, problemas de infraestrutura, salas de aula superlotadas, aulas em contêineres, turmas sem professores, professores com número excessivo de alunos e turmas, faltam laboratórios, bibliotecas, política de assistência estudantil, enfim, a precarização da formação e a intensificação do trabalho docente!

### As ações políticas do movimento sindical e do movimento estudantil: expansão com qualidade!

Movimento estudantil e movimento sindical estão unidos na denúncia do processo de precarização da formação e de intensificação do trabalho docente gerado pelo REUNI.

Na UFPB os estudantes da Faculdade de Mídias Digitais encontraram uma forma irreverente e criativa de protestar contra a falta de infraestrutura do curso, criado a partir do REUNI. Com a paródia “Construção – A banda mais bonita da universidade”, eles mostram que o prédio que deveria ter sido construído para abrigar o curso está com atraso de mais de um ano. A previsão inicial da obra era de 150 dias.

Estudantes ocuparam a reitoria na Universidade Federal de Sergipe. Ocupação também da reitoria na Universidade Federal de Pelotas. Aulas suspensas na Universidade Federal de Alagoas. Protesto e suspensão do vestibular 2012 na Escola de Serviço Social da UFF e nos Cursos de Serviço Social, Psicologia, Enfermagem e Ciências da Computação, Produção Cultural e Engenharia da Produção do Polo de Rio das Ostras da mesma universidade. Na UFRGS e na UFBA, atrasos na implantação de laboratórios e hospital e alunos sem aula geram manifestações.

Enquanto isso... O MEC continua pressionado as universidades federais para que a expansão irresponsável continue. Em 21 de março de 2011, por meio do Ofício 44/2011, a Sesu/MEC cobra do Reitor da UFF a expansão das vagas de graduação negociadas no Plano de Acordo de Metas da universidade com o MEC. Como a reitoria assumiu o compromisso de ampliar 9958 vagas e, até o momento, ampliou 8201, faltam 1755 vagas a serem ofertadas para atingir a meta acordada.

A imposição do MEC à reitoria da UFF é repassada às unidades de ensino da universidade, como mostra o Memorando Circular 04/2011, datado de 09/06/11, da Pró-Reitoria de Graduação à Escola de Serviço Social: a reitoria está preparando um “Plano de Providências para alcançar as metas do REUNI” e convoca os diretores de unidade para ampliarem as vagas discentes “**sob pena de termos descontinuidade nos repasses de recursos financeiros e humanos, situação que já começou a acontecer, pela não liberação da totalidade de vagas docentes previstas para 2011**”.

A situação é grave! O momento é de nos aglutinarmos em torno da luta: expansão, sim, mas com qualidade!

### NOTA


1. Disponível em: <<http://www.adufpi.org.br/arquivos/di-nheirodoreuniacabou.pdf>>. Acesso em: 02 maio de 2011.

### REFERÊNCIAS

ANDIFES. **Relatório de Acompanhamento do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão – REUNI**. Documento. Janeiro 2010.

\_\_\_\_\_. **Ofício 050/2011 de 2 fev. 2011**. Disponível em: <<http://www.noticias.uff.br/noticias/2011/02/oficio-andifes.pdf>>. Acesso em: 7 maio 2011.

BRASIL/Presidência da República. **Decreto 6096 de 24 de abril de 2007**. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm)>. Acesso em: 24 jun. 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. **Diretrizes Gerais do REUNI**. Agosto de 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/diretrizesreuni.pdf>>. Acesso em: 24 jun. 2011. 



Nessas páginas, vemos o início do processo do Reuni: o governo impondo seu projeto com a ajuda da polícia, quando necessário. Depois disso, a Universidade pública transformada em um canteiro de obras. Isso seria um passo importante para a expansão do ensino superior brasileiro, se a situação não fosse: obras paralisadas, com prazos totalmente expirados e revelando mau uso das verbas públicas, através de contratações irregulares, por parte de fundações universitárias.

Foto: Dannel Goulart



Manifestantes da Universidade Federal de Juiz de Fora protestam contra o Reuni e o autoritarismo, enquanto a Polícia Militar cerca o prédio onde ocorria o Conselho Universitário para aprovar a expansão, outubro de 2007.

Foto: Aline Pereira



Na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, em Seropédica, obras de ampliação do bandeirão paralisadas, com muita lama e entulho.

Foto: Juliana Rodrigues/Aprofurg



Cenário de sujeira e desolação na construção de prédios de laboratórios na Universidade Federal do Rio Grande.

Foto: Aline Pereira



Essa foto, de junho de 2011, mostra a placa de construção do pavilhão de aulas teóricas na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro com o prazo expirado.

Aqui podemos ver imagens de algumas das consequências do processo de expansão desenfreada imposto pelo governo federal: danos ambientais; infraestrutura absolutamente precária; superlotação. Felizmente, podemos ver também que, apesar do autoritarismo com que o REUNI foi aprovado em 2007, ele segue enfrentando resistência. À medida que os efeitos nocivos dessa expansão se tornam cada vez mais evidentes, a luta também começa a ganhar novo fôlego.

Foto: Juliana Rodrigues/Aprofurg



Derrubada de árvores, sem as devidas consultas técnicas para a construção de novos prédios, geram danos ambientais na Universidade Federal do Rio Grande.

Foto: Luiz Fernando Nabuco



O Polo Universitário de Rio das Ostras, da Universidade Federal Fluminense, funciona em uma escola municipal, cedida pela Prefeitura. Como o tamanho é insuficiente para atender à demanda, salas de professores e salas de aula funcionam em contêineres alugados.

Foto: Beatriz Carvalho/Apruma



Mesmo após reformas de ampliação, os estudantes da Universidade Federal do Maranhão enfrentam enormes filas no acesso ao restaurante universitário.

Foto: Luiz Fernando Nabuco



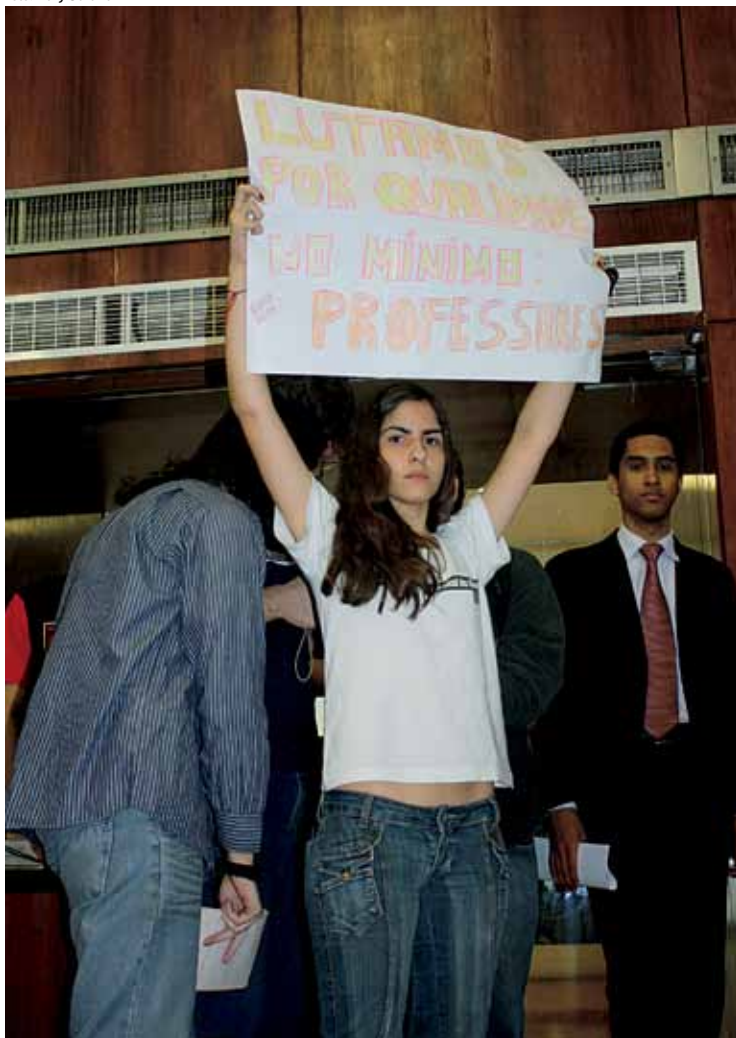
Docentes, servidores técnico-administrativos e estudantes fazem assembléia unificada depois de interrupção do Conselho Universitário da Universidade Federal. A sessão do Conselho era palco de um grande protesto devido à falta de professores e de infra-estrutura para atender às demandas da expansão.

Foto: Beatriz Carvalho/Apruma



No Campus Bacanga, da Universidade Federal do Maranhão, a placa de 2009 revela a contratação irregular de diversas obras por parte da Fundação Universitária Josué Montello.

Foto: Dally Schwarz



Conselheiros da Universidade Federal do Rio de Janeiro aprovam aspectos da distribuição de vagas em sessão que voltou a contar com pressão por parte dos estudantes, em agosto de 2010.



# Modelo energético em chamas

*Revoltas de trabalhadores em construções de grandes usinas hidrelétricas revelam os graves impactos sócio-ambientais da política energética brasileira*

Por **Alvaro Neiva**

Ao longo do mês de março, uma série de mobilizações nos mega-empresendimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) ligados à infra-estrutura energética chamou a atenção do país. As que ganharam maior destaque foram as revoltas nas construções das usinas hidrelétricas de Jirau e Santo Antônio, ambas no Rio Madeira, em Rondônia, onde os piquetes deixaram um saldo de dezenas de ônibus e alojamentos incendiados. Por isso, **Universidade e**

**Sociedade** traz essa matéria em que pretende se debruçar sobre a matriz energética do Brasil, seus impactos sociais e a reação dos trabalhadores. Em uma edição que possui como um dos temas centrais a questão do trabalho docente e a ciência e tecnologia, um de nossos entrevistados é o professor Oswaldo Sevá, doutor em Ciências Humanas pela Universidade de Paris I Panthéon-Sorbonne, com pesquisa sobre os aspectos políticos dos investimentos internacionais

Arquivo pessoal Oswaldo Sevá



Oswaldo Sevá, doutor em Ciências Humanas pela Universidade de Paris I Panthéon-Sorbonne.

em eletricidade, mineração e metalurgia. Acharmos, porém, que seria muito interessante complementar as opiniões do professor Sevá com as de dois setores organizados na luta contra esse modelo. Por isso, optamos por entrevistar também Gilberto Cervinski, da direção nacional do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), movimento social que há mais de vinte anos questiona o modelo energético vigente, e Atnagoras Lopes, dirigente da Central Sindical e Popular CSP-Conlutas e representante desta na Comissão Nacional de negociação sobre as relações de trabalho na construção civil e pesada.

Segundo dados do Dieese (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos), mais de 170 mil operários da construção civil cruzaram os braços em março, número inédito desde as históricas greves do ABC, no início da década de 1980.

A explosão desse processo se deu em Jirau. Da mesma forma espontânea que surgiu em Jirau, ela se espalhou para a vizinha usina hidrelétrica de Santo Antônio, a usina termelétrica de Pecém, no Ceará, o complexo petroquímico de Suape, em Pernambuco, e outras. Foi um processo legítimo, necessário e inevitável, afirmou Atnagoras Lopes, dirigente da CSP-Conlutas, afirmando que esses trabalhadores estão submetidos a super-exploração, condições de vida inaceitáveis, humilhações e violência.

Em cada uma dessas obras, dezenas de milhares de homens e mulheres são desembarcados diariamente na porta dos canteiros por filas de centenas de ônibus. Uma pequena minoria dos trabalhadores é contratada pelas empreiteiras responsáveis pelas construções: existem

Foto: João Zinclar



Gilberto Cervinski, dirigente do MAB.



Atnagoras Lopes e greve do Complexo Petroquímico de Suape.

Foto: CSP-Conlutas

muitas terceirizações e mesmo quarteirizações. Existem diferentes salários para trabalhadores que exercem a mesma função, com a mesma qualificação e experiência.

“Com esse grau de tratamento diferenciado ainda impõe-se um sistema de opressão através dos capatazes, que se sustentam sob o ar da militarização dos canteiros, com homens armados, revistas nas bolsas dos operários (na entrada e na saída da obra ou do alojamento) e a imposição de uma jornada extenuante e mal paga que contribui para a mortificação desses homens e mulheres pelo ato de trabalhar”, afirma Atnagoras. Além disso, não há qualquer assistência social e de saúde e as folgas são escassas. Não se paga adicional de periculosidade ou insalubridade, não “se obedece a s leis” vigentes referente à prevenção de acidentes; assim, os trabalhadores estão adoecendo e morrendo nessas obras. Segundo Atnagoras, somente nas grandes obras do PAC estão registradas mais de quarenta mortes.

O professor Oswaldo Sevá, da Faculdade de Engenharia Mecânica da Universidade Estadual de

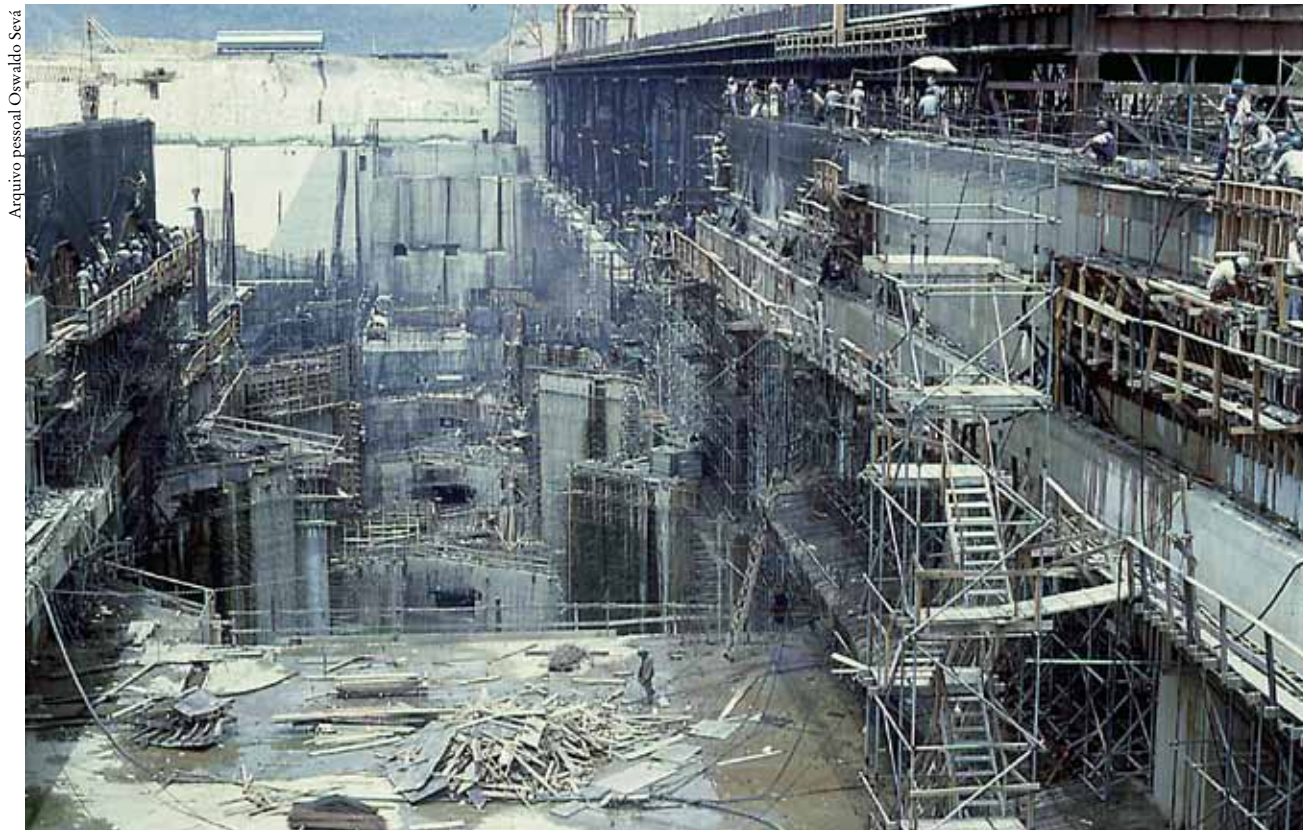
Campinas (Unicamp), argumenta que isso se deve ao fato de que vivemos um momento de crise de sobreacumulação. Ele explica que, em momentos como esse, a busca por investimentos que possam apresentar altas taxas de retorno torna-se frenética. Por isso, vemos hoje o anúncio de dezenas de grandes obras ao mesmo tempo usinas hidrelétricas, plataformas de petróleo, grandes terminais portuários, ferrovias de carga e de alta velocidade, entre outros.

Gilberto Cervinski, da direção nacional do MAB, afirma que a política energética é a representação mais clara do modelo econômico brasileiro atual. De acordo com ele, o modelo energético penaliza a população brasileira e beneficia a indústria eletrointensiva exportadora, caracterizada pelo baixo valor agregado, por ser altamente automatizada (ou seja, gera poucos empregos) e poluidora. A verdade é que hoje, com a exportação de toneladas de alumínio, ferro, celulose e outras matérias-primas, o Brasil investe para produzir energia para o imperialismo”, destaca Cervinski. Segundo ele, atualmente, cerca de 675 grandes consumidores industriais consomem cerca de 30% da energia produzida no Brasil.

Devido à abundância de recursos hídricos do país e, por ser uma fonte de energia renovável, a hidreletricidade é a base desse modelo. Contudo, o professor Sevá afirma que, da perspectiva dos interesses da população brasileira, a opção pelas grandes usinas hidrelétricas é um desastre. Ele aponta que não é possível ter hoje uma matriz energética que não polua e não use recursos naturais de forma predatória. “Porém, há muitas maneiras de se poupar combustíveis e eletricidade sem rebaixar o padrão de vida, nem a segurança técnica das instalações, mas isso é abertamente desprezado por aqui, pelas empresas, pelo governo e infelizmente, pelas universidades, com raríssimas exceções”, afirma o docente.

O professor da Unicamp afirma ainda que o planejamento energético em uma economia capitalista que teve suas características neoliberais acirradas nos últimos anos é impossível. “O máximo que o governo consegue é conciliar interesses de grupos privados nacionais e internacionais, como nesse Programa de Aceleração do Crescimento”, declara.

Sevá lista uma série de impactos socioambientais provocados pela opção de grandes usinas hidrelétricas.



Arquivo pessoal Oswaldo Sevá

A foto do canteiro de obras da usina Itaparica (rio São Francisco, divisa Bahia/ Pernambuco, usina da CHESF), de outubro de 1985.



São eles: rios férteis serão barrados, acumulando sedimentos e interrompendo ciclos de reprodução de peixes em trechos sabidamente piscosos; rebaixamento de lençóis freáticos no caso dos trechos de vazão reduzida por causa do desvio da correnteza, e sobrelevação dos lençóis em torno de todo o perímetro da represa, provocando inclusive problemas sanitários graves (como aconteceria na cidade de Altamira, no Pará); emissão intensa de gases carbônicos e ácidos orgânicos mal cheirosos nos primeiros anos da represa e depois, periodicamente, pelo afogamento da vegetação rasteira que rebrota nos períodos com menos água; inundação de glebas agrícolas de assentamentos do Incra e de fazendas, como já acontece em Rondônia com as obras de Santo Antonio e Jirau.

O professor destaca ainda que em quase todos os casos, quando há expulsão de moradores de cidades e distritos, o reassentamento por parte das empresas raramente acontece, e o empobrecimento dos atingidos é certo; e, ainda, prejuízos para Unidades de Conservação Ambiental e também para terras indígenas.

Todos esses danos ao meio ambiente e às populações locais apenas para atender aos interesses de um pequeno grupo de empresas. E, o que é ainda mais grave: em geral, a maior parte desses investimentos sequer é feito por essas empresas, e sim com recursos públicos, em geral provenientes do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Logo após as revoltas, a Plataforma BNDES (ver box) divulgou uma nota pública pedindo a suspensão dos financiamentos do BNDES a obras que violam os direitos dos trabalhadores. A nota cita o fato de que uma delegação do BNDES visitou as obras de Jirau e Santo Antônio no dia 23 de fevereiro, vinte dias antes do início das revoltas. Trimestralmente acompanhamos o empreendimento através de relatórios, avaliamos o andamento físico e financeiro do projeto, ações socioambientais e obrigações contratuais, declarou, na época, Cesar Matouk Nassar, engenheiro do Departamento de Energia do BNDES.

A nota reivindica, entre outras coisas: a imediata suspensão dos desembolsos do BNDES para os consórcios responsáveis pelas obras das Usinas Hidrelétricas de Jirau e Santo Antônio, até que todas as cláusulas sociais sejam respeitadas; uma prestação

de contas detalhada dos recursos liberados pelo BNDES e utilizados pelos consórcios até o momento e a publicização desta pelo BNDES; a instalação de uma auditoria pública para investigar a aplicação dos recursos que já foram liberados pelo BNDES para estas duas usinas; a realização de uma missão permanente do BNDES na região, que tenha como objetivo promover o imediato diálogo com as organizações sociais, de atingidos e de trabalhadores e buscar as devidas soluções para os problemas decorrentes da instalação dos projetos.

Embora tenha ganhado fôlego e expressão nacional com as revoltas de março, a insatisfação dos trabalhadores com as condições de trabalho nos megaprojetos energéticos não começou agora. Ao longo dos últimos anos, ocorreram revoltas na hidrelétrica de Foz do Chapecó, em Santa Catarina, em uma indústria de celulose no Mato Grosso e, cerca



Foto: João Zinclar

Moradora da Jaguaribara (CE), atingida pela barragem de Castanhão.

de dois anos atrás, já ocorrera uma na usina de Santo Antônio. As condições são muito parecidas, marcadas pela superexploração e pelas péssimas condições de trabalho.

A Relatoria Nacional para o Direito Humano ao Meio Ambiente enviou uma missão emergencial à usina de Jirau no mês de abril e constatou uma série de irregularidades. Além do desrespeito à legislação trabalhista e das violações de direitos humanos encontradas, a relatoria constatou que a infra-estrutura montada pelos consórcios para a obra é insuficiente. Resultado disso é que centenas de crianças estão fora da sala de aula, a qualidade de vida das comunidades piorou, houve aumento expressivo nos índices de violência, incluindo as ocorrências de estupro, que aumentaram em 208%. O relatório foi entregue ao governo federal em meados de maio.

Segundo o Relator para o Direito Humano ao Meio Ambiente, José Guilherme Zagallo, as conseqüências das obras do Rio Madeira tendem a se repetir em Belo Monte, em uma escala maior. O estudo de impacto ambiental de Belo Monte prevê que a população de Altamira vai duplicar com a construção da usina, afirma Zagallo, que acredita que o Estado Brasileiro não está preparado para essas grandes obras.

Se o Estado não está preparado para essas grandes obras, o governo não tem desenvolvido qualquer política concreta para evitar esses problemas. Não se tem nenhuma política para apoiar as populações atingidas por barragens. Não existe sequer um cadastramento dos atingidos, afirma Cervinski. Alguns levantamentos feitos por universidades estimam que hoje o número de atingidos por barragens no Brasil já ultrapassa um milhão de pessoas, e a tendência é que esse índice cresça consideravelmente nos próximos dez anos. A tarefa de mapear a população atingida é delegada à empresa responsável pela construção da usina. Obviamente, essas empresas agem de acordo com as lógicas de mercado: negam direitos e excluem milhares de famílias, afirma o dirigente do MAB.

Um decreto feito pelo então presidente Lula, em 2010, determina que se faça um cadastro dos atingidos antes de se iniciar a construção de uma nova barragem, mas esse decreto não foi regulamentado até hoje.

Até o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH), ligado à Secretaria de Direitos



A foto da usina de Samuel (rio Jamari, afluente do Madeira, Rondonia, usina da Eletronorte) mostra a desolação do “paliteiro” de arvores morrendo no meio de uma represa quase seca, de março de 1998.

Humanos (SDH) da Presidência da República, divulgou um relatório, produzido a partir de estudos de barragens do Brasil inteiro, apontando que diversos direitos humanos são violados regularmente pelas construtoras e pelo Estado.

Não existe uma política para garantir os direitos das populações atingidas por barragens. Nossos direitos têm que ser conquistados em cada local, a partir da luta local, afirma Gilberto Cervinski.

Em relação aos direitos trabalhistas dos operários desses empreendimentos, a postura não tem sido diferente. “Até as greves que paralisaram esses mais de 150 mil trabalhadores nada havia sido feito pelo governo cujo objetivo fosse garantir qualquer mínima condição de trabalho. Somente após essas mobilizações é que o governo federal chamou as centrais sindicais para debater a situação. A iniciativa se deu por estar completamente acuado pela força e multiplicação das greves, pelo seu grau de radicalidade e pela capacidade que essas pessoas tiveram de trazer a público todo o descaso com

os trabalhadores”, afirma Atnagoras Lopes. “Contudo, a convocação de uma negociação nacional tinha como objetivo exclusivamente conter os conflitos e garantir a continuidade das obras”, completa.

Isso ficou claro para a direção da CSP-Conlutas ao longo da negociação, pois o governo não se dispôs a discutir nenhuma das demandas concretas dos trabalhadores, tampouco qualquer tipo de punição aos empresários. Quando o governo decidiu respaldar a iniciativa da construtora Camargo Correa de punir os trabalhadores de Jirau com 4 mil demissões, a CSP-Conlutas optou por se retirar da mesa de negociações.

“Nossa saída da mesa de negociações foi uma forma de seguir expressando a indignação desses operários e reafirmar que vamos buscar nos embrenhar, ainda mais, nos processos de luta e mobilização que continuam acontecendo e que ainda estão por vir. Nossa perspectiva é que os trabalhadores da construção civil seguirão lutando muito, pois os prognósticos do governo dão conta de um investimento na ordem dos R\$ 955 bilhões, espalhados em cerca de 12 mil canteiros de obra, ao longo dos próximos quatro anos”, afirma Atnagoras. “Chamar uma negociação nacional foi uma reação que visava exclusivamente conter os conflitos e garantir a continuidade das obras e, para isso, o governo tinha de contar com a colaboração, mais uma vez, da burocracia sindical e também do setor empresarial, para reestabelecer a ordem, ou a ‘paz’, como anunciou o ministro Gilberto Carvalho, logo no início das negociações.

Ainda durante a greve, um representante da Central Única dos Trabalhadores (CUT), já tinha ido a Rondônia com um discurso de patrão, dizendo que os trabalhadores não podiam parar uma obra do PAC. No mesmo período, o presidente da Força Sindical, Paulinho, deu uma declaração machista (o problema é que colocam uma porrada de homem ali, dentro do mato, e não tem nem uma cabritinha), sugerindo que a solução para o conflito era criar prostíbulos próximos às obras.

Depois, durante a mesa de negociação, todas as demais centrais sindicais (Força Sindical, CUT, CTB, CGTB, NCST e UGT) cumpriram o papel esperado pelo governo, trabalhando pela construção de um pacto entre governo e empresas, e abrindo mão de defender os interesses daqueles trabalhadores super-explorados.

## O que é a Plataforma BNDES

A Plataforma BNDES é uma articulação de organizações e movimentos sociais, surgida em julho de 2007, com o objetivo de democratizar o maior instrumento de desenvolvimento do Brasil - o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Fazem parte da Plataforma BNDES a Comissão Pastoral da Terra (CPT), a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG), o Conselho Indigenista Missionário (CIMI), o Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul (PACS), o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), e dezenas de outras organizações.

A Plataforma BNDES tem como pauta prioritária, além da agenda da transparência e do controle social, 5 áreas/setores que são considerados emblemáticos para mostrar os rumos que o desenvolvimento brasileiro tem tomado com a ajuda significativa de recursos do BNDES: Etanol, Hidrelétrica, Papel e Celulose, Infra-estrutura Social (saneamento) e Integração Regional.

As populações indígenas da Floresta Amazônica estão entre as que serão diretamente afetadas pela construção dessas barragens. Um bom exemplo disso é a Usina de Belo Monte, cuja construção tem gerado tanta polêmica.

“Tudo indica que a proposta nova de Aproveitamento Hidrelétrico Belo Monte seja uma versão ligeiramente modificada do Complexo Hidrelétrico do Xingu, e se este projeto for ressuscitado, com nova roupagem, os impactos para as populações indígenas de todo o vale do rio Xingu e seus afluentes serão muito maiores do que aparecem no EIA-RIMA (Estudo e Relatório de Impacto Ambiental) apresentado, que já admite enormes impactos sobre as populações indígenas e regionais e sobre o meio-ambiente, aponta Stephen Baines, professor de antropologia social da Universidade de Brasília (UnB), no documento Análise crítica do estudo de impacto ambiental do aproveitamento hidrelétrico de Belo Monte.

Embora a direção da Funai (Fundação Nacional do Índio) tenha indicado a licença à construção de Belo Monte, o relatório Subsídio para manifestação da Funai

acerca das Instalações da UHE Belo Monte, produzido por Maria Janete de Carvalho, chefe da Coordenação Geral de Gestão Ambiental (CGGAM), e Julia Paiva Leão, coordenadora da COLIC (Coordenação de Licitação e Contratos), indica que nem a empresa Norte Energia S.A. nem o poder público cumpriram satisfatoriamente as 26 exigências estabelecidas pelo Ibama e pela Funai como garantia da manutenção das terras e de melhorias de vida das nove etnias indígenas que serão impactadas pelo empreendimento. A recomendação do parecer, produzido em janeiro deste ano, era de que a Funai não desse parecer favorável ao licenciamento.

Enfim, populações ribeirinhas, índios e operários da construção pesada continuarão sendo afetados enquanto este for o projeto de desenvolvimento implementado pelos governantes. Se a opção seguir sendo exportar energia, através da produção de alumínio, ferro e celulose, entre outros, haverá uma demanda

permanente por grandes projetos de geração de energia. E os danos socio-ambientais são inerentes a esses grandes projetos. O Plano Decenal de Energia (PDE) 2019, e o Plano Nacional de Energia (PNE) 2030 indicam que essas permanecerão sendo as opções prioritárias para nossos governantes.

O Movimento dos Atingidos por Barragens já prevê um recrudescimento da situação ao longo dos próximos anos. “Teremos um número maior de barragens e, conseqüentemente, maior exploração de operários, mais famílias atingidas; tudo isso para atender a um aumento de demanda da China, da Europa e dos Estados Unidos”, conclui Gilberto Cervinski.

Daí, a necessidade da Universidade brasileira se aprofundar nos debates sobre esse modelo, e de as organizações da classe trabalhadora buscarem articular sua luta por um modelo energético democrático, que seja voltado para atender aos interesses da população brasileira, e não do capital. **US**

Foto: Leandro Silva



Encontro Nacional de Mulheres Atingidas por Barragens, realizado em abril deste ano, em Brasília.



# Dívida Pública: entrave ao desenvolvimento da Ciência e Tecnologia no Brasil

**Rodrigo Vieira de Ávila**

Economista da Auditoria Cidadã da Dívida  
[www.divida-auditoriacidada.org.br](http://www.divida-auditoriacidada.org.br)  
E-mail: [rodeavila@yahoo.com.br](mailto:rodeavila@yahoo.com.br)

**Resumo:** O Brasil, apesar de ser a 7ª economia mundial, ainda é extremamente dependente da tecnologia estrangeira. Portanto, são necessários vultosos investimentos em Ciência e Tecnologia para que o país possa ter a capacidade de transformar suas matérias-primas – que hoje são exportadas – em produtos manufaturados. Por outro lado, o Orçamento Geral da União reserva recursos ínfimos para esta importante área, devido à política de ajuste fiscal, que prioriza o pagamento da questionável dívida pública. Recente Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Dívida Pública na Câmara dos Deputados identificou vários e graves indícios de ilegalidades nesta dívida, que deveria ser auditada, conforme prevê a Constituição Federal de 1988, mas essa ação jamais foi cumprida. Assim sendo, este artigo mostra que é necessário enfrentar o problema do endividamento para que o Brasil possa realmente investir em Ciência e Tecnologia, condição fundamental para a verdadeira independência.

**Palavras-chave:** Dívida. Orçamento. Ciência. Tecnologia.

### 1 – A necessidade de mais investimentos em Ciência e Tecnologia

Brasil é um país rico, tendo atingido o posto de 7ª economia mundial. Porém, contraditoriamente, ainda é extremamente dependente da tecnologia estrangeira, precisando exportar grandes quantidades de produtos primários e de baixo valor agregado para obter equipamentos e produtos industriais estrangeiros. Esse processo vem se agravando na atual conjuntura de câmbio cada vez mais valorizado frente ao dólar, o que barateia os produtos importados e dificulta as exportações.

O Gráfico 1 mostra que o Brasil tem aumentado a sua dependência da exportação de produtos de baixo valor agregado, enquanto os produtos manufaturados, que respondiam por 55% das exportações em 2002, representaram menos de 40% do valor exportado em 2010.

Como demonstrado, aprofunda-se o modelo primário-exportador, no qual o Brasil se especializa no fornecimento de bens de baixo valor agregado para o resto do mundo, e compra cada vez mais produtos industrializados. Para enfrentar essa situação é necessário um investimento maciço em Ciência e Tecnologia, para que o país possa, por suas próprias forças, transformar suas matérias-primas em produtos acabados. Porém, isso não tem ocorrido. Vemos na Tabela 1 que o Orçamento Geral da União destina à função “Ciência e Tecnologia” uma quantia ínfima, se comparada, por exemplo, aos gastos com o pagamento da questionável dívida pública.

Verifica-se, portanto, que os gastos com Ciência e Tecnologia são centenas de vezes inferiores aos gastos com a dívida.

O Gráfico 2, referente ao ano de 2010, mostra essa discrepância, sendo que os gastos com o endividamento responderam por nada menos que 45% do orçamento, enquanto a fatia destinada à Ciência e Tecnologia (0,38%) nem

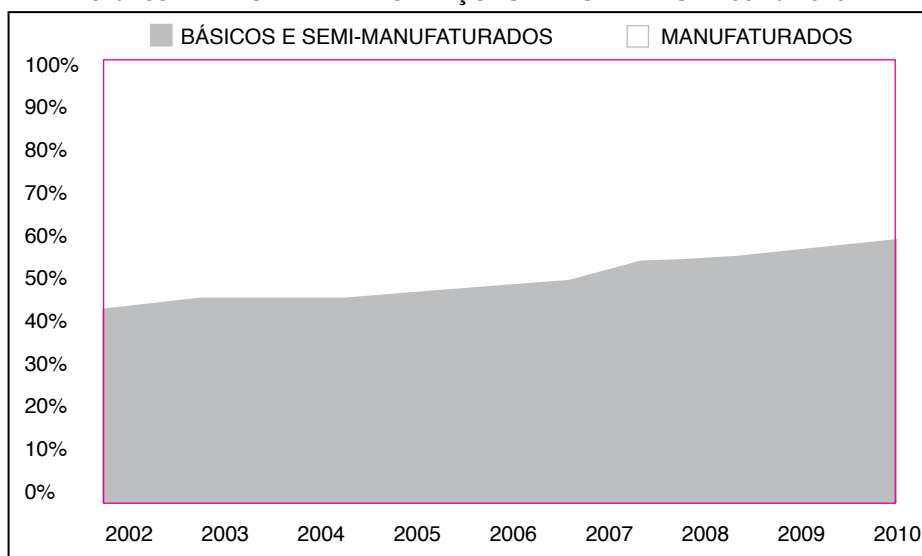
mesmo pode ser visualizada, por ser ínfima.

### 2 – O corte de recursos em 2011

Agravando essa situação, dos poucos recursos previstos no orçamento da Ciência e Tecnologia, grande parte deles ainda nem é executada. Em 1º de março de 2011, a presidente da República, Dilma Rousseff, assinou o Decreto 7.445, que reduziu em R\$ 953 milhões os recursos do Ministério da Ciência e Tecnologia, porém, sem detalhar quais programas seriam comprometidos.

A Tabela 2 mostra os programas da função “Ciên-

**Gráfico 1 – PAUTA DE EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS – 2002 a 2010**



Fonte: MDIC / SECEX – Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries>

**Tabela 1 – ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO – 2000 a 2010**  
Gastos selecionados (R\$)

Ano	Juros e Amortizações da Dívida (a)	Função “Ciência e Tecnologia” (b)	a/b
2000	383.042.468.043	1.244.858.671	308
2001	326.583.980.090	1.591.800.136	205
2002	358.539.346.339	1.506.710.314	238
2003	521.631.270.523	1.993.196.406	262
2004	508.967.168.726	2.607.080.738	195
2005	636.682.775.105	3.274.462.390	194
2006	648.382.406.732	3.703.455.224	175
2007	611.643.147.524	3.207.497.263	191
2008	558.827.411.707	3.950.793.586	141
2009	641.910.544.101	4.821.505.722	133
2010	635.355.479.806	5.338.885.797	119

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em [http://www.stn.fazenda.gov.br/contabilidade\\_governamental/execucao\\_orcamentaria\\_do\\_GF/Despesa\\_Grupo.xls](http://www.stn.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/execucao_orcamentaria_do_GF/Despesa_Grupo.xls) e [http://www.stn.fazenda.gov.br/contabilidade\\_governamental/execucao\\_orcamentaria\\_do\\_GF/Despesa\\_Funcao.xls](http://www.stn.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/execucao_orcamentaria_do_GF/Despesa_Funcao.xls)

cia e Tecnologia” previstos para 2011, sendo que, da previsão inicial – de R\$ 7,2 bilhões – apenas 18% haviam sido gastos até 13 de maio, mostrando o impacto do contingenciamento de recursos neste ano.

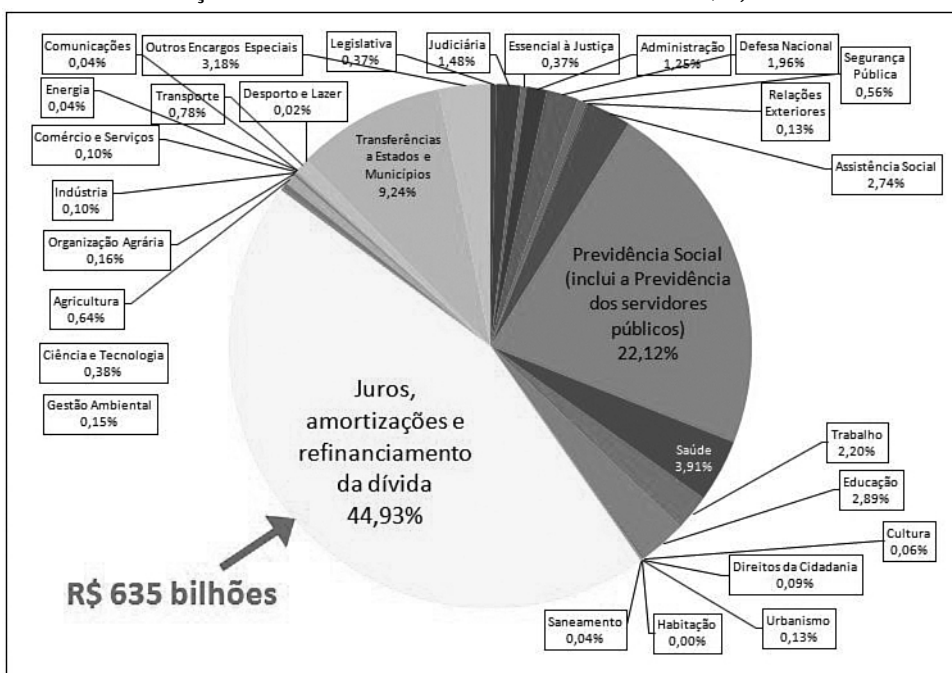
Decorridos 5 meses e meio do ano, vê-se que importantes programas tiveram pouquíssimos recursos já executados, tais como os Programas “Promoção da Pesquisa e do Desenvolvimento Científico e Tecnológico” (que teve apenas 2% dos recursos executados), “Ciência, Tecnologia e Inovação para Inclusão e Desenvolvimento Social” (1,22%), “Gestão da Política de Ciência, Tecnologia e Inovação” (7,73%), “Combate ao Desmatamento” (7,49%), e “Ciência, Tecnologia e Inovação para a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE)” (14,20%).

O principal programa do setor é o PITCE, que promove ações como a “Subvenção Econômica a Projetos de Desenvolvimento Tecnológico” (prevista na Lei nº 10.973, de 2004), o “Financiamento de Projetos de Desenvolvimento Tecnológico de Empresas” e “Fomento à Pesquisa e Desenvolvimento em Áreas Básicas e Estratégicas”.

De um modo geral, as ações do setor visam tanto aprimorar a capacidade tecnológica das empresas privadas como também – embora em menor volume – a pesquisa voltada para a população como um todo, como nas áreas de inclusão e desenvolvimento social, combate ao desmatamento, conservação da biodiversidade, comunidades tradicionais, segurança e saúde no trabalho, meteorologia e mudanças climáticas.

Fica claro, portanto, que a área de Ciência e Tecnologia deveria dispor de um financiamento mais sólido, especialmente no que se refere à pesquisa de soluções para as grandes e urgentes carências da população brasileira. Em um país no qual mais da metade da população não dispõe de rede de esgoto, dezenas de milhões se encontram na pobreza ou miséria, e os serviços pú-

**Gráfico 2 - ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO - 2010 - Total: R\$ 1,414 trilhão**



Fonte: SIAFI - Banco de Dados Access para download (execução do Orçamento da União) – Disponível em <http://www.camara.gov.br/internet/orcament/bd/exe2010mdb.EXE>. Elaboração: Auditoria Cidadã da Dívida

blicos são precários – tais como os transportes metropolitanos, a saúde, a educação etc. – é fundamental que sejam garantidas mais fontes de recursos para essa área, como se vê no item seguinte.

### 3 – As fontes de recursos para a Ciência e Tecnologia

As fontes de recursos reservadas neste ano para financiar as atividades de Ciência e Tecnologia estão listadas na Tabela 3.

Verifica-se que a maior parcela dos recursos da área de Ciência e Tecnologia é formada pelos chamados “Recursos Ordinários”, ou seja, que podem ser livremente aplicados pelo governo federal, tais como a fatia da arrecadação de impostos que permanecem na esfera federal, após as transferências aos Fundos de Participação dos Estados e Municípios. Ou seja: tais recursos não estão legalmente vinculados à área de Ciência e Tecnologia, não havendo nenhuma obrigação legal de o governo destinar tais recursos para esse fim.

Além do mais, importantes fontes de recursos legalmente vinculadas à área de Ciência e Tecnologia, como os *royalties* (compensações financeiras) pela exploração de petróleo, minérios e recursos hídricos, também não precisam ser destinadas a esse fim. Isso porque a Medida Provisória 435/2008, convertida na

**Tabela 2 – PROGRAMAS DA FUNÇÃO “CIÊNCIA E TECNOLOGIA” (em R\$)  
Previsto para 2011 e realizado até 13/5/2011**

<b>Programa</b>	<b>Previsto - 2011 ("Autorizado")</b>	<b>Executados até 13/5 ("Pagos")</b>	<b>Pago/Autorizado (%)</b>
Formação e Capacitação de Recursos Humanos para Ciência, Tecnologia e Inovação	881.916.000	261.922.762	29,70
Promoção da Pesquisa e do Desenvolvimento Científico e Tecnológico	671.461.297	13.777.162	2,05
Nacional de Atividades Espaciais – PNAE	327.732.398	5.147.184	1,57
Ciência, Tecnologia e Inovação para Inclusão e Desenvolvimento Social	74.442.879	908.032	1,22
Proantar	1.300.000	-	-
Gestão da Política de Ciência, Tecnologia e Inovação	33.227.045	2.568.841	7,73
Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais – Florescer	1.250.000	93.613	7,49
Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade e dos Recursos Genéticos	179.325	-	-
Apoio Administrativo	846.539.507	260.919.769	30,82
Inclusão Digital	95.380.609	-	-
Nacional de Atividades Nucleares	1.482.442.332	367.963.913	24,82
Ciência, Tecnologia e Inovação Aplicadas aos Recursos Naturais	52.219.367	3.846.254	7,37
Comunidades Tradicionais	200.000	-	-
Segurança e Saúde no Trabalho	300.000	18.388	6,13
Ciência, Tecnologia e Inovação para a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE)	2.451.841.721	348.076.802	14,20
Desenvolvimento da Agroenergia	5.500.000	-	-
Meteorologia e Mudanças Climáticas	36.336.800	7.280.258	20,04
Desenvolvimento Macrorregional Sustentável	217.175.890	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>7.179.445.170</b>	<b>1.272.522.978</b>	<b>17,72</b>

Fonte: SIAFI - Banco de Dados Access para download (execução do Orçamento da União).

Disponível em <http://www.camara.gov.br/internet/orcament/bd/exe2011mdb.EXE>. Elaboração: Auditoria Cidadã da Dívida

Lei 11.803/2008, em seu artigo 11, dispõe:

Art. 11. O superávit financeiro das fontes de recursos existentes no Tesouro Nacional em 31 de dezembro de 2007 poderá ser destinado à amortização da Dívida Pública Mobiliária Federal interna.

Tal mecanismo foi perpetuado por dispositivo da Medida Provisória 450/2008 (convertida na Lei 11.943/2009), que assim dispõe:

Art. 13. O excesso de arrecadação e o superávit financeiro das fontes de recursos existentes no Tesouro Nacional poderão ser destinados à amortização da dívida pública federal.

Isso significa que, se tais recursos – ainda que vinculados legalmente a determinado fim – forem contingenciados durante o ano, no início do ano seguinte eles

podem ser destinados ao pagamento da dívida pública, em flagrante violação do Art. 8º da Lei Complementar 101/2000, que assim dispõe, em seu Parágrafo Único:

Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Portanto, tais Medidas Provisórias – já convertidas em Lei – revelam o privilégio do endividamento público sobre todos os demais gastos públicos, e demanda análise jurídica aprofundada e respectivas providências para reparação do dano social e os danos ao Patrimônio Público provocado por essas flagrantes irregularidades.

#### 4 – Mas que dívida é essa?

Diante de tantas consequências nefastas para o



**Tabela 3 – FONTES DE RECURSOS DA FUNÇÃO “CIÊNCIA E TECNOLOGIA” (em R\$)  
Previsto para 2011 e realizado até 13/5/2011**

Código	Fonte de recursos	Previsto - 2011 ("Autorizado")	Executados até 13/5 ("Pagos")	Pago/Autorizado (%)
100	Recursos Ordinários (livre utilização)	3.874.807.559	792.835.104	20,46
129	Rec. de Concessões e Permissões	6.686.239	625.222	9,35
134	Compensação Financeira – Recursos Hídricos	58.833.580	1.875.913	3,19
135	C.P Adic.Frete Renovação.Marinha.Mercante.	43.866.383	3.475.797	7,92
141	Compensação Financeira – Recursos Minerais	18.287.125	2.101.684	11,49
142	Compensação Financeira Exploração Petróleo e Gás Natural	1.120.646.487	113.479.200	10,13
150	Rec. Próprios Não Financeiros	4.666.193	117.304	2,51
172	Outras Contribuições Econômicas	1.231.352.315	221.960.497	18,03
174	Taxas e Multas pelo Poder de Polícia	5.099.781	314.019	6,16
180	Rec. Próprios Financeiros	48.304.604	2.575.218	5,33
195	Doações. Entidades Internacionais	250.800	-	-
250	Rec. Próprios Não Financeiros	734.515.183	132.541.880	18,04
280	Rec. Próprios Financeiros	8.651.058	621.140	7,18
281	Rec. de Convênios	23.477.863	-	-
	<b>TOTAL</b>	<b>7.179.445.170</b>	<b>1.272.522.978</b>	<b>17,72</b>

Fonte: SIAFI - Banco de Dados Access para download (execução do Orçamento da União).

Disponível em <http://www.camara.gov.br/internet/orcament/bd/exe2011mdb.EXE>. **Elaboração:** Auditoria Cidadã da Dívida

país, cabe perguntarmos: que dívida é esta? Como surgiu? Como chegou a este ponto? Somente uma auditoria pode responder a essas perguntas.

Em 8 de dezembro de 2008 foi criada, na Câmara dos Deputados, a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Dívida Pública, proposta pelo deputado Ivan Valente (PSOL/SP), e que foi instalada em 19 de agosto de 2009, da qual participaram 24 deputados na qualidade de membros titulares e 24 membros suplentes.

A CPI da Dívida aprovou dezenas de requerimentos de informações aos órgãos oficiais de controle do endividamento, tendo obtido importantes informações e documentos, ao mesmo tempo em que constatou sérias deficiências de controle interno de tais órgãos, na medida em que deixaram de ser apresentados à CPI diversos documentos oficiais e dados relativos ao endividamento.

A CPI da Dívida encerrou os trabalhos em 11 de maio de 2010, quando foi votado o Relatório Final elaborado pelo deputado Relator Pedro Novais (PMDB/MA), tendo sido aprovado por oito votos favoráveis e cinco contrários. Considerando que o referido relatório continha uma série de inconsistências, o deputado Ivan Valente (PSOL/SP) apresentou o “Voto em Separado” (Relatório Alternativo), que foi assinado por mais sete membros da CPI, ou seja, teve o mesmo peso político do relatório votado.

O Relatório Final concluiu que o endividamento atual decorre principalmente das altas taxas de juros praticadas, ou seja, não houve contrapartida em termos do desenvolvimento social e econômico do país. Ademais, o próprio Supremo Tribunal Federal já julgou ilegal a prática do anatocismo (juros sobre juros), por meio da Decisão Súmula nº 121 – 13/12/1963, que assim se pronunciou: “É vedada a capitalização de juros, ainda que expressamente convencionada”.

O Relatório Final da CPI da Dívida também concluiu que o crescimento da dívida interna decorreu da liberalização dos fluxos de capitais no início dos anos 90, quando as altas taxas de juros internas atraíram o capital financeiro internacional.

O Relatório Final da CPI denunciou a falta de documentos e informações referentes ao endividamento, e falta de transparência. Uma das importantes descobertas da assessoria técnica da CPI foi evidenciar a falta de divulgação dos juros nominais efetivamente pagos pelo Tesouro, que se limita a divulgar os juros reais – ou seja, a parte do rendimento que supera a inflação –, apropriando o restante dos juros como se fossem amortizações, ou refinanciamento (a chamada “rolagem”).

Os trabalhos da CPI da Dívida identificaram diversos outros indícios de graves ilegalidades no endividamento, a saber, o resgate antecipado de títulos da

dívida externa com pagamento de ágio de até 66% em determinada operação, e a participação majoritária de rentistas em reuniões promovidas pelo Banco Central para o estabelecimento de expectativas de inflação e outras variáveis, utilizadas como base para a definição das taxas de juros incidentes sobre a dívida interna, entre outros.

Outro grave dano ao patrimônio público, denunciado durante a CPI, tem sido provocado pelos vultosos prejuízos do Banco Central (R\$ 147 bilhões em 2009, R\$ 50 bilhões em 2010), por manter tão expressiva quantia de reservas internacionais – aplicadas em sua maioria em títulos do Tesouro dos EUA, que remuneram a juros próximos de zero, e ainda se desvalorizaram face ao real nos últimos anos – à custa da emissão de títulos da dívida interna, que pagam os maiores juros do mundo.

As reservas internacionais têm sido em parte utilizadas para pagar parcelas da dívida externa, o que configura um processo de conversão de dívida externa em dívida interna, assumido pelo Relatório Final da CPI.

Apesar de todas essas constatações, o Relatório Final oficial diz não ter encontrado ilegalidades na dívida, não recomenda auditoria e nem o envio das informações e documentos da CPI para o Ministério Público.

Por isso, oito deputados membros da CPI elaboraram o “Voto em Separado”, que elenca todos os indícios de ilegalidades do processo de endividamento encontrados a partir dos documentos oficiais enviados à CPI, demanda a realização da auditoria da dívida e solicita que o Ministério Público aprofunde as investigações, tomando as medidas judiciais cabíveis.

O “Voto em Separado” foi entregue à Procuradoria-Geral da República no dia 18 de maio de 2010, em ato público que contou com a participação dos deputados signatários e de representantes de entidades da sociedade civil, dentre elas a Auditoria Cidadã da Dívida.

A pressão da sociedade civil será de fundamental importância para que tais indícios de ilegalidades da dívida sejam investigados, para que os recursos públicos brasileiros possam ser prioritariamente destinados às áreas sociais, dentre elas a Ciência e Tecnologia, essencial para a verdadeira independência do país.

## NOTAS

1. Os gastos com a dívida são referentes aos Grupos de Natureza de Despesa – GND nº 2 (Juros e Encargos da Dívida) e nº 6 (Amortização e Refinanciamento da Dívida). Os dados incluem todas as amortizações da dívida, inclusive as que são consideradas pelo governo como “refinanciamento”. Apesar de muitos argumentarem que o chamado “refinanciamento” não deveria ser considerado (por se tratar de pagamento de amortizações com recursos obtidos com a emissão de novos títulos – a chamada “rolagem” da dívida), as recentes investigações da CPI da Dívida na Câmara dos Deputados comprovaram que expressiva parte dos juros tem sido classificada como amortização ou até mesmo “rolagem”.


2. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7445.htm)

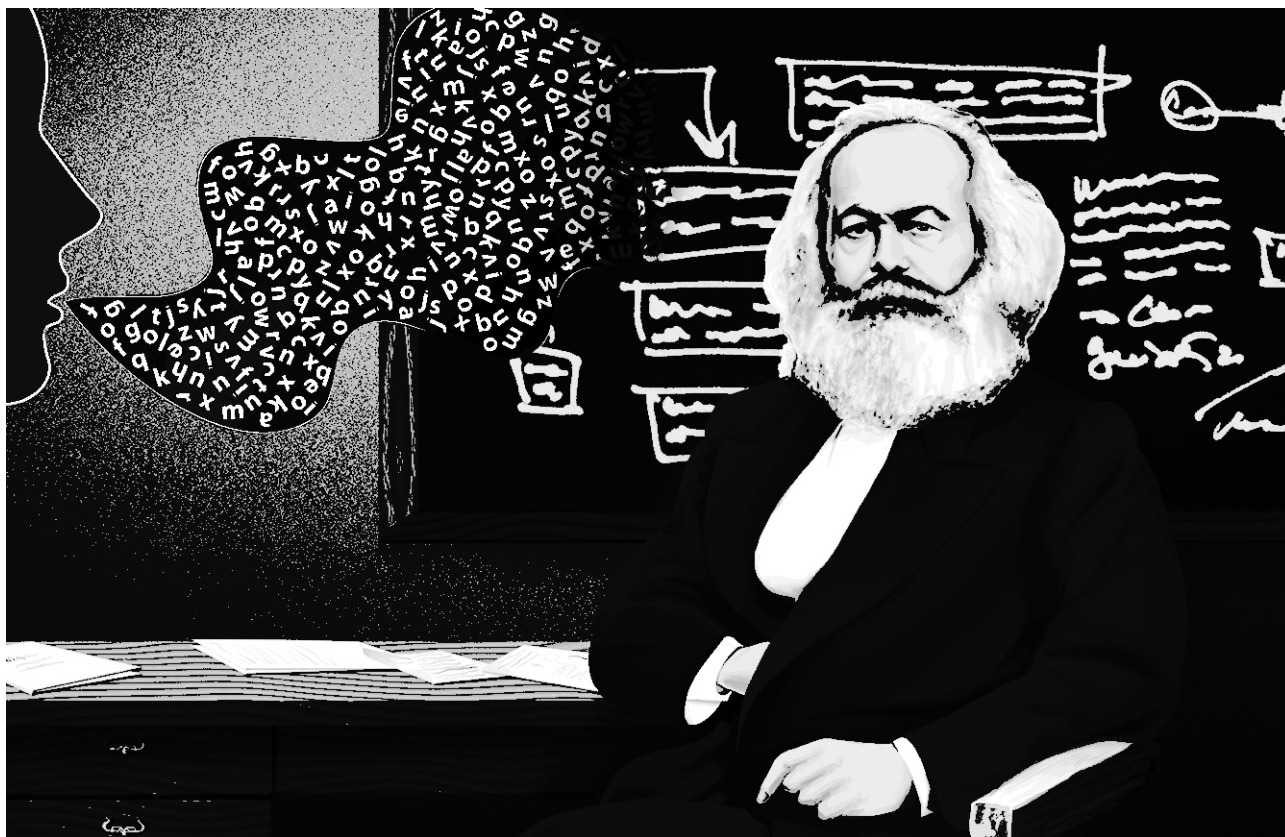
## REFERÊNCIAS

Auditoria Cidadã da Dívida (2010). **CPI da Dívida Pública**. Disponível em: <<http://www.divida-auditoriacidada.org.br/config/DocumentoCPI.pdf/download>> . Acesso em: 23 maio 2011.

Câmara dos Deputados (2010). **Voto em Separado da CPI da Dívida Pública**. Disponível em: <<http://www.divida-auditoriacidada.org.br/config/Votoemseparadopdf.pdf/download>> . Acesso em: 23 maio 2011.

Câmara dos Deputados (2010). **Relatório Final da CPI da Dívida Pública**. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/53a-legislatura-encerradas/cpidivi/relatorio-final-aprovado/relatorio-final-versao-autenticada>> . Acesso em: 23 maio 2011.

FATTORELLI, Maria Lucia (org). **Dívida Externa: Questão de Soberania**, Rio de Janeiro: Contraponto: Campanha Jubileu Sul, 2003. 



## Educação, consciência de classe e estratégia revolucionária

**Mauro Luis Iasi**

Professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro  
E-mail: mauroiasi@gmail.com

**Resumo:** O artigo procura refletir sobre o desenvolvimento da consciência de classe e as estratégias de transformação social com ênfase sobre o papel da educação, partindo da necessidade de compreender o atual momento de apassivamento da classe trabalhadora, retomando o conceito marxiano de ideologia.

**Palavras-chave:** Ideologia. Apassivamento. Consciência de classe. Educação. Marxismo.

Ficaria contente em debater o tema da educação com uma plenária tão grande como esta presente no V EBEM. Ficaria ainda mais contente em debater o marxismo com uma plenária como esta. Portanto, é compreensível o meu entusiasmo diante da possibilidade de debater marxismo e educação nesta oportunidade. Tanta gente assim disposta a enfrentar este debate é sinal de mudanças importantes nestes tristes

tempos, em suma, uma boa notícia.

Agora vamos às más notícias. Se vocês entenderam a mesa de ontem, na qual foi debatida a conjuntura política e o momento profundo de fragmentação em que se encontra a esquerda, devem ter percebido que estamos em apuros. Uma pergunta diante deste quadro torna-se essencial: Por que a classe trabalhadora aceita como suas, propostas políticas que são contrárias às de

seus interesses? Por que ao invés de se mobilizar por suas próprias demandas, aceita ser dirigida no caminho da passividade e do acomodamento. Por quê?

Começemos por uma notícia publicada ainda no contexto da campanha eleitoral de 2010. O então candidato a vice-presidente da República, Michel Temer, ao falar para uma plateia de investidores estrangeiros dizia o seguinte:

Falo de um Brasil internamente pacificado. Se os movimentos sociais não estivessem pacificados, se os setores políticos não estivessem pacificados [...] se aqueles mais pobres não estivessem pacificados [...] isto geraria uma insegurança. (Folha de São Paulo, 27 de agosto de 2010, caderno A, p. 8)

Diante dessa “pacificação social”, ainda segundo o vice-presidente de Dilma, o país se torna seguro para os investimentos. Estamos pacificados. O que temos que responder é qual a base dessa pacificação. Afinal de contas, o que aconteceu?

Resistimos contra a Ditadura empresarial-militar que se implantou em 1964. A classe trabalhadora entra em cena no final dos anos 70 fazendo greves gloriosas, que unificam os seus interesses apresentando-se com autonomia e independência frente aos patrões e ao Estado, tornando-se o principal ator da derrubada da Ditadura e do processo de democratização.

Chegamos na Constituição de 1988 em uma correlação de forças que permitiu expressar no texto legal uma série de demandas que naquele momento se apresentavam como acúmulo da luta por educação, saúde, direitos previdenciários e outros.

Hoje estamos falando aqui de uma pacificação, de uma apatia, de elogios ao crescimento econômico capitalista como a maneira consensual entre as classes para desenvolver o país e resolver seus velhos problemas sociais. Algo deu errado. O quê?

Parece-me que a categoria essencial para compreender o movimento da consciência da classe trabalhadora e seu atual momento de impasse é a categoria de ideologia. Nós vamos ter que voltar a ela antes de pensar o tema da consciência, das

alternativas revolucionárias e suas estratégias e o papel da educação dentro disso.

Por muito tempo compreendemos ideologia simplesmente como um conjunto de ideias. Os trabalhadores se amoldam a essas ideias porque sofrem uma imposição por parte da classe dominante de maneira que acabam por constituir sua visão de mundo a partir de ideias, valores, formas de pensar a si mesmo e ao mundo, que lhes são impostas coercitivamente por seus adversários.

Marx e Engels (2007), em sua obra *A ideologia alemã*, chegam a formular o seguinte argumento: é natural que os membros da classe dominante, que por serem dominantes detêm os meios de produção, controlem também os meios de produção e disseminação do conhecimento, fazendo com que suas ideias sejam apresentadas como universais.

De fato isso se dá. Todos nós conhecemos a importância de controlar os centros de produção e disseminação do conhecimento, por exemplo, as universidades, o mercado editorial, os centros de formação, de pesquisas e de desenvolvimento de tecnologias, ou, ainda, demarcar o campo de possibilidades e a forma da divulgação e disseminação do conhecimento acumulado nos aparelhos escolares.

Estou longe de questionar esse fato, mas acredito que isso explica em parte o processo. Explica evidentemente o poder de uma classe em apresentar sua visão de mundo como sendo universal e reproduzir isso no conjunto da sociedade, mas, entretanto, não

explica por que os trabalhadores explorados nessa ordem aceitam como suas as ideias de seus adversários.

Reich (1974), pesquisando sobre a força do fascismo, dizia: O que é difícil explicar não é porque alguém rouba, o difícil é explicar porque a maioria nas condições em que se encontra não o faz.

Parafrazeando Reich, o que devemos hoje explicar não é porque que as pessoas se rebelam contra a ordem do capital, o que é, de certa forma, simples; mas por que a maioria não o faz e se submete passivamente à ordem que a mantém na exploração.

A ordem do capital nunca deixou de

**Diante dessa “pacificação social”, ainda segundo o vice-presidente de Dilma, o país se torna seguro para os investimentos. Estamos pacificados. O que temos que responder é qual a base dessa pacificação. Afinal de contas, o que aconteceu?**

nos ajudar no trabalho da consciência. Ela é injusta, desigual, fundada na exploração, na desumanização, destrói qualquer capacidade da vida se expressar como vida, sendo fácil entender por que as pessoas se antagonizam contra a exploração e a reificação. Por outro lado, não é fácil entender por que a maioria mantém-se passiva diante desse antagonismo da ordem do capital em relação à vida. Não pode ser somente pela reprodução e imposição de ideias, valores e conceitos prontos.

Caso restringíssemos a explicação até o que foi exposto, corremos o risco de aceitar como fundamento de nossa tese não os pressupostos marxianos, mas outra formulação, a de Emile Durkheim (1976), que acreditava que a consciência era formulada pela imposição coercitiva das formas de ser, pensar e agir. Não por acaso, para esse pensador, a educação encontrava-se no centro deste processo que ele entendia como positivo e saudável.

Creio que nós podemos ser induzidos a um erro ao compreender o fenômeno da ideologia dessa maneira, ou seja, acabamos por pensar a sua superação como a mera contraposição de um novo conjunto de ideias e valores.

Caso a ideologia fosse apenas um conjunto de valores e ideias que nos são impostas coercitivamente pelos aparatos de produção e disseminação do conhecimento e, portanto, também pela educação, a resposta seria contrapor a essa educação uma educação revolucionária, pensada a partir de conteúdos e formas distintas da educação conservadora.

Não se trata de negar a necessidade de pensar e desenvolver formas pedagógicas inovadoras e de realizar a batalha das ideias. O problema é que esse caminho, louvável e necessário, pode nos levar a um impasse. Vejamos porquê.

A pista para uma visão mais complexa e profunda para compreender o fenômeno da consciência está nas próprias formulações marxianas e engelsianas presentes na *Ideologia alemã*.

Dizem os autores:

As ideias dominantes não são nada mais do que a expressão ideal (ideológica) das relações materiais domi-

nantes apreendidas como ideias; portanto, são a expressão das relações que fazem de uma classe a classe dominante, são as ideias de sua dominação (Marx e Engels, 2007: 47).

Notem que a dialética materialista tomou conta dos autores. Não se trata apenas de um conjunto de ideias que se impõem como dominantes. Elas são dominantes porque são da classe dominante, mas a classe só é dominante porque se insere em relações sociais de

produção historicamente determinadas, que as colocam no papel de dominação. Ora, a tarefa ficou mais difícil porque se as ideias que constituem uma ideologia são expressões das relações de dominação, a superação delas pressupõe a superação destas relações e, como Marx e Engels concluirão na mesma obra, isso pressupõe um “movimento prático, uma revolução” (idem: 42).

O paradoxo é que se esse caminho nos ajuda a compreender melhor o fenômeno, ele também pode nos levar a um outro impasse, caindo em uma linearidade tão positivista quanto a primeira.

Concordando que cabe mudar as estruturas, as relações sociais de produção que são a base real da expressão ideológica, qual seria o papel da educação, seja ela pensada no campo da educação formal ou

Concordando que cabe mudar as estruturas, as relações sociais de produção que são a base real da expressão ideológica, qual seria o papel da educação, seja ela pensada no campo da educação formal ou no contexto de práticas alternativas? Nenhum?

no contexto de práticas alternativas? Nenhum?

Caso não nos permitamos pensar dialeticamente que a mudança da educação seria consequência da mudança social, mas a mudança social não poderia ser pensada como fator de alterações no processo educativo.

Nessa concepção, o que deveriam fazer os educadores revolucionários? Ora, fazer a revolução e não perder tempo na busca de formas e conteúdos de uma educação revolucionária, a não ser como mera agitação da necessidade da revolução.

Tentando resgatar a dialética de seu exílio para que ela possa nos ajudar na compreensão dessas polaridades de maneira menos mecânica, teríamos que pensar de forma um pouco distinta. A consciência só pode se originar e se desenvolver como expressão de relações

que constituem o fundamento da sociabilidade humana, isto é, ela não é uma força que se impõe ao humano como a Ideia Hegeliana ou sua expressão no Espírito Objetivo ou no Espírito Absoluto. Assim, não nos espanta que a forma imediata da consciência da classe trabalhadora seja a expressão da mesma consciência da burguesia. Por quê?

Porque o proletariado não vive em outras relações. Ele vive nas relações constitutivas do capital. Portanto, a primeira expressão de uma consciência social, que os trabalhadores tomam como sua, é a expressão das relações que eles compartilham com a burguesia na existência mesma da sociedade capitalista.

Sendo assim, podemos afirmar que a primeira expressão da consciência dos trabalhadores é a consciência burguesa. Eles pensam o mundo e a si mesmos a partir dos elementos que constituem a consciência da burguesia, e não nos espanta que a primeira expressão prática dessa forma de consciência seja o amoldamento dos trabalhadores à sociedade da qual eles fazem parte e não sua negação.

A pergunta, então, passa a ser outra: como é possível superar esse amoldamento, uma vez que estamos condenados a partilhar com nosso adversário de classe a mesma base material que constitui o fundamento de nossa consciência social?

É, no entanto, esse mesmo fato que permite a possibilidade dos trabalhadores irem além de sua consciência imediata. A sociabilidade em que estamos inseridos é cindida em interesses de classe opostos, antagônicos e irreconciliáveis. Tem gente que ainda acredita que não se trata de um antagonismo irreconciliável, ou seja, acredita na possibilidade de conciliação entre as classes.

Vejamos porque são inconciliáveis. A sociedade é dividida entre aqueles que apropriaram os meios de produção, contratam a força de trabalho, extraem mais-valia, acumulam privadamente a riqueza socialmente produzida. De outro lado estamos nós, expropriados dos meios que nos permitem produzir os bens que satisfaçam nossas necessidades. Que tipo de acordo que podemos ter com eles? Talvez poupá-los fisicamente, caso eles

se disponham a devolver os meios de produção que são de fato nossos. Esse é o único acordo possível.

A contradição no âmbito do real se expressa na possibilidade de uma contradição no momento da consciência, de forma que podemos falar da possibilidade de uma consciência de classe própria de cada segmento que personifica esses interesses distintos. Aqui se apresenta outro risco. Há um viés sociológico que tenta entender a consciência de classe como forma de pensamento típico de cada classe, ou seja, a partir de que valores pensam e agem os trabalhadores, ou a partir de que valores pensam e agem a burguesia, ou os camponeses, ou a pequena burguesia e assim por diante, numa clara aproximação em relação ao universo da sociologia compreensiva de Weber (1979) e, no limite, um problema antropológico que permitiria ao pesquisador ir até a classe trabalhadora como Levi-Strauss diante dos trobriandeses.

O problema é que dessa forma se torna impossível compreender o ser da classe e sua consciência. O ser da classe é um ser em movimento, ceifado de contradições e seu processo de consciência também, que só pode ser compreendido no interior da totalidade de suas relações e não isoladamente.

Dissemos que a primeira expressão da consciência é a do amoldamento, é a consciência da ordem da qual os trabalhadores fazem parte, expressando aquilo que Marx, em seus primeiros textos, largamente analisou como o fenômeno da alienação.

Em um outro momento, vemos os trabalhadores se revoltando, entrando em luta, reivindicando suas demandas imediatas, aqui e ali explodindo em formas mais avançadas de luta contra a ordem capitalista. Em situações mais precisas e raras podemos ver os trabalhadores levantando-se em movimentos históricos significativos, rompendo a ordem burguesa, ousando ir além dela, derrubando o estado burguês, iniciando experiências socialistas.

Diante desse movimento, as pessoas se perguntam: qual é, então, a verdadeira essência da consciência da classe?

Aqueles que acham que a verdadeira essência da consciência da classe es-

**A sociabilidade em que estamos inseridos é cindida em interesses de classe opostos, antagônicos e irreconciliáveis. Tem gente que ainda acredita que não se trata de um antagonismo irreconciliável, ou seja, acredita na possibilidade de conciliação entre as classes.**

tá no amoldamento chegarão a uma conclusão espantosa, que infelizmente entre nós foi apresentada por alguém que tem uma longa ficha de serviços prestados ao marxismo brasileiro: Jacob Gorender.

Gorender (1999) chegou a uma conclusão espantosa: Analisando bem as coisas, a classe trabalhadora é ontologicamente reformista. Os trabalhadores realmente existentes querem viver, pagar suas contas, receber seu salário, ter sua casa, ter sua educação e se tudo der certo, deixar de ser trabalhador.

Quando você chega para o trabalhador e fala: “Olha, eu quero uma sociedade emancipada, sem classes, sem Estado, onde cada um possa pegar os bens produzidos de acordo com sua necessidade, o comunismo mundial”, o trabalhador responde: “Muito bom, mas posso receber a minha parte agora em dinheiro?”

Quer dizer que a consciência imediata é a consciência do ser inserido numa divisão social do trabalho, lutando na concorrência contra outros trabalhadores. Ora, se isso é a essência da consciência de classe dos trabalhadores, ela é, conclui o autor, ontologicamente reformista.

Consciência revolucionária seria a expressão de uma pequena burguesia descontente, revoltada, que cria uma teoria e atribuiu a esse proletariado real uma tese que não é dele.

O reverso dessa tese, mas que acaba por se aparentar no fundamental à ela, se apresenta na afirmação segundo a qual os trabalhadores são em si mesmos revolucionários. O próprio Lukács (2005), no início das suas formulações marxistas, acreditava nisso. O Lukács em *Tática e Ética*, numa passagem depois publicada em seu *A história e consciência de classe*, chega a falar o seguinte: todo trabalhador é, em si mesmo, um marxista ortodoxo. Evidente que há aqui um exagero.

Lógico que a posição de classes dos trabalhadores é essencial para a formação e desenvolvimento de sua consciência de classe como possibilidade objetiva e é isso que fala o marxista húngaro, mas isso não faz da consciência imediata do trabalhador sua consciência de classe, como o próprio Lukács bem sabe.

As duas teses, no entanto, se aproximam. Quem

**Como podemos buscar uma solução para esse problema? Afirmando que os trabalhadores não são em si mesmos nem reformistas natos nem revolucionários por natureza.**

acredita que o proletariado é ontologicamente reformista não consegue explicar os momentos de rebeldia e revolução. Quem acha que ele é ontologicamente revolucionário não consegue explicar porque, a maior parte do tempo, ele não passa fazendo revoluções e rebeldia, mas sim acomodado à ordem.

Como podemos buscar uma solução para esse problema? Afirmando que os trabalhadores não são em si mesmos nem reformistas natos nem revolucionários

por natureza. Da mesma forma, a consciência de classe dos trabalhadores não é nem ontologicamente revolucionária, nem reformista.

Essas manifestações são expressões do ser da classe trabalhadora, ou seja, a classe trabalhadora é ao mesmo tempo uma classe da ordem do capital e por isso expressa na sua consciência os elementos do amoldamento, e exatamente por ser uma classe da ordem do capital pode entrar em choque com esta, almejando ir além dela, e quando o faz, expressa uma consciência que pode chegar a uma consciência de classe.

Devemos resgatar Hegel e com ele afirmar que a verdade está no todo, mas o todo nada mais é do que o processo de sua constituição (Hegel, 1997, p. 31).

Onde está, então, a consciência de classe? Ela está no movimento que a leva da alienação inicial à rebeldia, à constituição das lutas imediatas, da possibilidade de constituição de um sujeito histórico. É esse movimento, nos termos de Marx, tomando por empréstimo as palavras hegelianas, que leva da consciência em si à consciência para si.

Dessa maneira, estamos agregando algo ao debate de nosso tema que não é estranho à Marx, mas que normalmente não é considerado. A consciência de classe dos trabalhadores está no movimento que a leva da consciência em si para a consciência para si, mas existe um momento anterior à própria consciência em si e que é a expressão mais imediata da consciência dos trabalhadores serializados na concorrência.

Dizem Marx e Engels (2007, p. 62): “a concorrência isola os indivíduos uns dos outros, não apenas os burgueses, mas ainda mais os proletários, apesar de agregá-los”. Assim, o mais correto seria dizer que o movimento da consciência da classe trabalhadora vai

desde sua serialidade, própria da concorrência, na qual a classe agregada pelo capital como classe se manifesta como uma pulverização de indivíduos submetidos à concorrência, como a própria burguesia, até o momento da luta contra o capital e da vivência das contradições dessa forma particular de produção social da vida, que torna possível que os trabalhadores se apresentem como uma classe, ainda nos limites de uma classe da ordem do capital (em si); para em um outro momento, como a potencialidade de ir além da ordem do capital (para si).

**Lênin, assim como Gramsci, em outro momento afirma que há momentos em que as massas avançam adiante dos partidos, mas há momentos em que os partidos têm obrigação de avançar além das massas.**

A compreensão do processo de consciência nesse registro é que nos leva ao tema central de nossa reflexão. Esse movimento não é linear, nem evolutivo e nós, no Brasil, acreditamos que fosse.

Era uma vez uma classe toda dispersa, submetida às relações do capital, sob uma Ditadura, enfrentando situações concretas no arrocho, da intensificação do trabalho e daí as greves que eclodem no final dos anos 1970. Os trabalhadores entram em cena, se fundem como uma classe e exigem negociar com o capital as condições da sua vida no trabalho, conformam-se como uma classe na luta contra os patrões, criam organizações próprias que dão forma a esse momento do ser da classe (em si) e ensaiam os germes de um sujeito histórico com independência de classe para apresentar um projeto societário contra o capital (para si), apontando para um projeto socialista – momento que não chegou a se completar.

É compreensível que muitos tenham imaginado tal processo de maneira linear e progressiva, tratava-se apenas de uma questão de tempo. Infelizmente as coisas não são tão simples. Tal trajetória, como todo movimento dialético, é em espiral, avança por recuos, retoma patamares já superados, despenca para trás. Por quê?

Porque o processo de constituição da classe como classe, nos termos de Marx, na *Sagrada Família* ou no *Manifesto Comunista*, é um processo político, cortado pela luta de classes, portanto, sujeito a toda dinâmica da luta de classe.

A classe se conforma em grande parte por aquilo que ela produz em cada momento do seu movimen-

to histórico. Ocorre que não apenas a classe produz suas formas políticas organizativas, num certo momento, essas formas uma vez produzidas agem sobre a classe e a constituem como classe em uma determinada direção.

Lênin, assim como Gramsci, em outro momento afirma que há momentos em que as massas avançam adiante dos partidos, mas há momentos em que os partidos têm obrigação de avançar além das massas. Ou seja, é fundamental que aprendamos com as massas o que fazer, mas é fundamental, num certo momen-

to, que o partido diga às massas a direção a ser seguida, dirigindo-as.

Lênin está pensando na revolução de 1905 na Rússia. Quando ele vai escrever os *Ensinamentos da Insurreição de Moscou*, afirma que as massas foram além da estratégia traçada pela Socialdemocracia Russa e não param na greve geral.

Isso remete a dois elementos centrais do nosso tema e que foram tratados pelo mesmo Lênin ao refletir sobre a crise da II Internacional, as chamadas condições objetivas e subjetivas.

Quando nós entendemos equivocadamente a ideologia como mero conjunto de ideias que se impõe coercitivamente, o caminho para superá-la é a educação, ela seria o meio pelo qual podemos arrancar os trabalhadores da alienação e trazê-los para a consciência de classe, para a luta e daí para a revolução.

No entanto, se estivermos certos em nossas análises sobre o processo de consciência (Iasi, 2002, 2006, 2011), o primeiro questionamento é a crise da forma de consciência imediata dos trabalhadores, que se dá na vivência das contradições do real. No processo ideológico assumimos como nossos os valores burgueses, pois estes são as expressões ideais das relações sociais de produção determinantes nas quais nos inserimos, necessariamente e independente de nossas vontades. Se esse é o mecanismo originário da consciência imediata e igualmente útil para ideologia, ou seja, quando a ideologia dominante age sobre nós, ela age sobre algo que a reconhece, não é uma mera imposição de fora. Ela dialoga com as relações que são a sua própria base. Por isso para a cabeça das pessoas faz sentido.



Aliás, o que não faz sentido para elas é a nossa proposta. Todo mundo já tentou convencer uma pessoa submetida à alienação com a famosa exortação: “Você, aí parado, também é explorado!” Ele balança a cabeça respeitosamente, parecendo concordar, e segue pensando exatamente como antes, pois está convencido de outra visão de mundo que faz muito mais sentido do que aquela que você está apresentando.

Ora, se isso é verdade, a superação só pode se dar por uma contradição no campo dessa vivência, no campo da vivência das relações sociais. O que entra em contradição, em um primeiro momento, no processo de consciência, são as ideias anteriormente introjetadas na vivência de um novo contexto material, que se choca com os valores ideais próprios de outros contextos, como, por exemplo: “se eu trabalhar, vencerei na vida, no entanto, trabalho muito e a vida me venceu”.

Algo tem que ser explicado. Essa contradição é uma passagem. É um ponto que permite a ação vivida num primeiro momento individualmente como sina, como contradição do próprio indivíduo isolado, mas que em certas condições sociais das lutas históricas pode dar um salto significativo. Vivenciar essa contradição que julgava minha num contexto onde a percebo também nos outros. Isso permite a fusão (Sartre, 1979), à formação do grupo inicial, que ao se desenvolver pode levar uma consciência de classe em si.

No entanto, se é verdade que a vivência das contradições move as pessoas para essa possibilidade, e as trajetórias vividas na situação de militância é a comprovação disso, não é verdade que ela, por si mesma, se desenvolve até uma consciência revolucionária.

Se é verdade, e é, que o movimento da consciência só pode brotar da vivência das contradições particulares, a compreensão da natureza dessas contradições não está nessa vivência da particularidade, na imediaticidade, não só por uma regra filosófica, que afirma que o particular está no universal, mas o inverso não é válido, ou seja, o universal não está completamente no particular; mas porque se trata do campo da aparência, do campo da cotidianidade, do campo da superfície aonde as verdadeiras determinações não se expressam.

É nesse momento que se torna essencial a teoria, o momento que nos permite compreender a profundidade da afirmação leniniana, segundo a qual sem teoria revolucionária não há revolução. Trata-se de captar a totalidade como síntese de determinações complexas e não podemos encontrá-la no cotidiano e no âmbito da imediaticidade.

O paradoxo é que é exatamente aí, nesse cotidiano, que está a chave para a superação da alienação, pois é aí que as contradições entre os valores ideais se chocam em contradições com o real, mas isso não é suficiente.

É a compreensão das determinações mais profundas, é a compreensão da totalidade que permite aos trabalhadores ver a si mesmos como a classe histórica que são, compreender a natureza da forma capitalista e pensar a sua superação, pensando, inclusive, as vias de re-alição e as formas organizativas políticas necessárias.

O que devemos destacar é que isso tem que ser construído pela prática política da classe trabalhadora, é um esforço subjetivo da classe no seu caminho de emancipação.

Aqui ocorre, no entanto, uma inversão interessante.

É típico do ciclo que estamos encerrando aqui. Do mesmo modo que acreditamos que podemos produzir o salto da consciência através da educação, contrapondo novas ideias às velhas ideias, passamos a acreditar que as tarefas descritas, como a elaboração das estratégias, as vias revolucionárias e as formas organizativas a elas associadas são uma espécie de tarefa que a História resolve por nós. Vejam que interessante, nós queremos fazer o trabalho da História e esperamos que ela gentilmente faça o nosso.

Tem uma crise mundial e os marxistas todos vão para a janela e falam: “Agora vai”. Os trabalhadores olham para esquerda dividida e perguntam: “Quando vamos nos unificar?” Respondemos: “Depende da História”.

O problema é que não depende. Depende da ação política da classe, da ação subjetiva da classe, da capacidade de se apropriar do instrumento teórico da classe, que acredito que é o marxismo, para compreender o real além de suas aparências, analisar as situações e contextos concretos numa perspectiva his-

**Tem uma crise mundial e os marxistas todos vão para a janela e falam: “Agora vai”. Os trabalhadores olham para esquerda dividida e perguntam: “Quando vamos nos unificar?” Respondemos: “Depende da História”.**

tórica e deles derivar nossos planos de luta e formas organizativas. Esse conjunto de tarefas cabe aos trabalhadores, não cabe à História.

Não me assusto com o apassivamento porque tenho certeza de que ele não é definitivo. Várias vezes na História as pessoas chegaram a acreditar que a ordem finalmente havia neutralizado seu principal inimigo, seja pelo uso brutal da força, seja pelo poder ideológico de gerar “consentimento”. Devemos lembrar de situações dramáticas como o nazismo ou de militantes revolucionários nos EUA na década de 1920, no auge da socialdemocracia europeia ou em outras situações limites.

É difícil viver em épocas de reação conservadora. Agora, não me assusto porque a dinâmica das relações capitalistas produzirá as condições em que a classe romperá esse véu enganador das aparências consensuais, que tenta encobrir os antagonismos reais, e a classe reencontrará seu processo de luta (vejam as coisas como estão na Europa e nos EUA hoje em dia).

A ordem do capital continua fazendo seu trabalho. Ela vai nos explorar até provocar pontos de tensão que incompatibilizam com a vida.

Agora, no campo das condições subjetivas há um problema.

Porque se formulamos uma proposta política errada, moldamos a ação da classe num sentido errado. Não se trata do desvio idealista, que atribui ao elemento teórico o poder decisivo que determina o sucesso ou fracasso de uma alternativa, mas de considerar que ele, nos termos de Engels (s/d[1890]: 284), pode agir de maneira decisiva na determinação das formas das lutas em curso.

Se nos equivocamos na compreensão da formação social brasileira, traçamos estratégias equivocadas. Isso implica em desvios na forma como organizamos a classe para a ação e os caminhos que indicamos para serem trilhados.

Por exemplo, a força hegemônica que dirige hoje a classe trabalhadora está convencida de que os problemas sociais se resolverão pelo desenvolvimento do capitalismo. Está convencida de que o socialismo foi reduzido a uma meta moral, um valor ligado à luta pela igualdade e contra a injustiça e isso pode ser alcançado,

segundo pensam estes senhores sobre o solo das atuais relações sociais de produção e as formas de propriedade próprias do modo de produção capitalista. Mais do que isso, os problemas e carências da classe trabalhadora são expressão do baixo desenvolvimento do capitalismo, portanto, seriam resolvidos pelas políticas de desenvolvimento.

Uma análise concreta de uma situação concreta, no entanto, nos levaria a outra constatação: o capitalismo completou-se no Brasil e no mundo.

Não temos educação, não temos saúde, temos várias formas de opressão, de desumanização, tudo virou mercadoria, e tudo isso não se dá por falta de capitalismo, nós temos essas carências por causa do desenvolvimento capitalista. Ora, essa constatação nos leva a uma conclusão: a estratégia já é uma estratégia socialista.

Agora, qual é o grande problema quando cruzamos essa constatação com o tema da consciência.

Podemos ter chegado à conclusão de que a estratégia é socialista e a classe não. A classe está eufórica. A classe está consumindo porcarias políticas e eletrônicas. Nossa classe está convencida de que o capitalismo não é tão ruim assim, desde que se ganhe o “suficiente para pagar as

prestações”. Sua autonomia de classe foi quebrada, sua identidade moldada nos limites de uma cidadania burguesa, como consumidores, cindidos entre indivíduos privados na sociedade civil e cidadãos no Estado.

Há um abismo entre a consciência possível, que chega à necessidade de superar o capital e o sujeito que pode realizar essa superação.

Dois caminhos se apresentam neste momento. Ou você desiste e vira pós-moderno ou você vai até a classe buscar as mediações políticas, educacionais e organizativas necessárias para construir o movimento de superação. Nesse trabalho, a educação formal e a não formal é essencial. Acredito, como Paulo Tumuló, que a educação formal é necessária, mas insuficiente.

É essencial que a classe crie seus próprios espaços formativos, por que não é verdade que o conhecimento considerado como neutro nos ajude em nossas tarefas pelo simples fato de ser conhecimento humano acumulado, bastando socializá-lo. O conhecimento é

**A força hegemônica que dirige hoje a classe trabalhadora está convencida de que os problemas sociais se resolverão pelo desenvolvimento do capitalismo.**

revestido de ideologia, direcionado para uma funcionalidade de reprodução e garantia da ordem. Os trabalhadores, na imagem gramsciana, devem fazer seu inventário, resgatar do conhecimento universal mais desenvolvido, bases para a constituição de sua autonomia de classe, desvelando os fundamentos políticos e os interesses de classe que perpassam o conhecimento e as formas educativas e essa é uma tarefa que passa pela socialização do conhecimento nos espaços formais, mas exige que saibamos construir nossos próprios espaços formativos, pois certos temas e formas educativas exigem espaços próprios e independentes.

Nossa tarefa, então, é construir as mediações que permitam que a consciência como possibilidade objetiva de um sujeito histórico se transforme em força material e se apodere das massas, elevando sua consciência imediata ao nível de uma consciência revolucionária, ou como afirmou Che Guevara, quando o extraordinário se torna cotidiano, é a revolução. Mas, o que fazer numa circunstância onde percebemos a necessidade da revolução e ela não é possível? Preparar as condições que a tornem possível. Eis nossa tarefa.

Mas, os trabalhadores vão entender ou estamos separados pelo abismo de duas formas de consciência e duas linguagens estranhas entre si? Tentemos responder e encerrar com um pequeno poema de Bertold Brecht:

*É sensato. Todos podem entender. É fácil.  
 Você não é um explorador,  
 podes compreendê-lo.  
 É feito para você.  
 Procure examiná-lo.  
 Os estúpidos chamarão de estupidez,  
 os imundos de imundice,  
 mas está contra a sujeira e a estupidez.*


*Os exploradores consideram um crime,  
 mas nos sabemos  
 que é o fim dos crimes.  
 [...]
 Não é um enigma,  
 mas a solução do enigma.  
 É uma coisa simples,  
 Difícil de ser feita.*

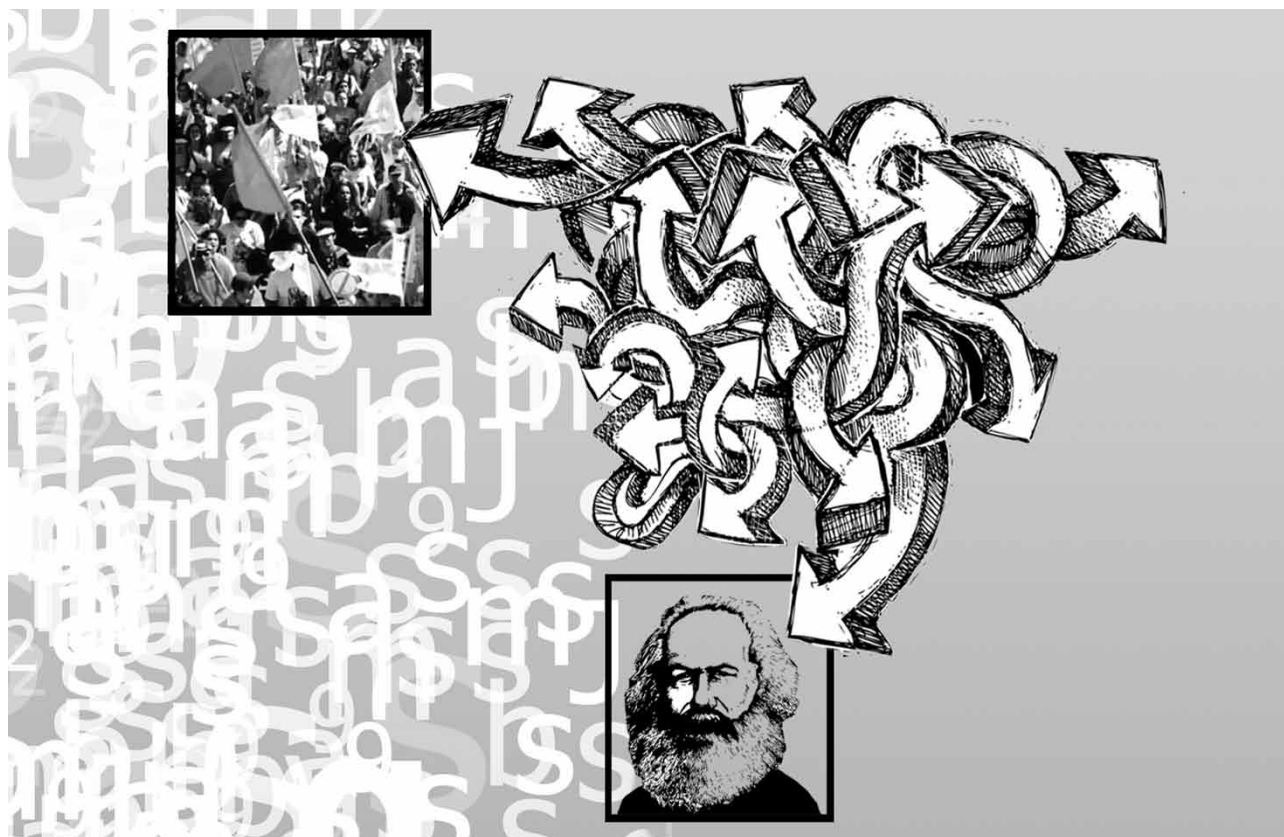
Florianópolis, abril de 2011.

## NOTAS

1. Baseado na exposição realizada na mesa de mesmo nome no V EBEM (Encontro Brasileiro de Educação e Marxismo), em abril de 2011, na UFSC, em Florianópolis, e modificado para a publicação.
2. Nota da Editoria Executiva da Revista US: EBEM- Encontro Brasileiro de Educação e Marxismo.

## REFERÊNCIAS

- BRECHT, B. **Antologia Poética**. Rio de Janeiro: Elo, 1982.
- DURKHEIM, E. – **As regras do método sociológico**. São Paulo: Cia Editora Nacional, 1976.
- ENGELS, F. – **Carta à Bloch**, setembro de 1890. In: Obras Escolhidas, v. III. São Paulo: Alfa-Ômega, s/d.
- GORENDER, J. **Marxismo sem utopia**. São Paulo: Ática, 1999.
- HEGEL, G.W.F. **A fenomenologia do espírito**. Petrópolis: Vozes, 1997.
- IASI, M. **O dilema de Hamlet: o ser e o não ser da consciência**. São Paulo, Viramundo, 2002.
- \_\_\_\_\_. **Metamorfoses da consciência de classe: o PT entre a negação e o consentimento**. São Paulo: Expressão Popular, 2004.
- \_\_\_\_\_. **Ensaio sobre consciência e emancipação**. 2ª. Edição. São Paulo: Expressão popular, 2011.
- LUKÁCS, G. **Táctica y ética, escritos tempranos (1919-1929)**. Buenos Aires: El cielo por asalto, 2005.
- MARX, K. ; ENGELS, F. **A ideologia Alemã**. São Paulo: Boitempo, 2007.
- REICH, W. **A psicologia de massas do fascismo**. Porto: Escorpão, 1974.
- SARTRE, J.P. **Crítica de la razón dialectica**. Buenos Aires: Lousada, 1979.
- TUMOLO, P. S. **Da contestação à confirmação: a formação sindical da CUT e a reestruturação capitalista**. Campinas (SP): Ed. Unicamp, 2002.
- WEBER, M. **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1979. 



# A construção sócio-histórica dos movimentos sociais: notas sobre o movimento estudantil

**Maria Clariça Ribeiro Guimarães**

Mestranda em Serviço Social  
Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)  
E-mail: clara\_ama@yahoo.com.br

**Resumo:** Na abordagem marxista, a política é determinada pela formação econômica da sociedade e, estando presente nas mais diversas esferas da vida social, constitui-se como lócus privilegiado para o exercício do potencial revolucionário da classe proletária, por meio dos diferentes instrumentos político-organizativos, no que se refere à elaboração de um projeto de emancipação humana. Nessa perspectiva, compreendemos os movimentos sociais (MS) como um dos sujeitos coletivos presentes na arena política e com forte potencial de mobilização e articulação da classe trabalhadora, na luta pela hegemonia de um projeto societário anticapitalista e, dentre os MS, nos interessa particularmente tecermos algumas notas e apontamento sobre o movimento estudantil e seu papel na luta de classes.

**Palavras-chave:** Lutas sociais. Juventude. Ação política.

## 1. Introdução

Embora as questões políticas tenham sido quase sempre enfocadas num prisma que privilegia predominantemente a política institucional, há, na realidade, uma multiplicidade de facetas que se atribui à palavra ‘política’. Nessa perspectiva, longe de definições imprecisas, o que queremos é delimitar nossa compreensão de política para além da esfera institucional, evidenciando que as relações sociais que estabelecemos possuem profundo sentido político.

No processo da ação política, a juventude vem assumindo um papel central com significativa intervenção na conjuntura nacional e inserção nos mais diversos espaços de participação política e movimentos sociais, entre os quais, destacamos, especialmente, o Movimento Estudantil (ME) como sendo o que mais aglutina e organiza esse segmento.

Desse modo, objetivamos problematizar os fundamentos da política e dos movimentos sociais na sociabilidade capitalista. Nessa abordagem, resgatamos a concepção de política de alguns pensadores clássicos e nos detemos, de forma mais precisa, na compreensão de política sob a ótica marxista, entendendo-a como uma mediação para a emancipação humana. Em seguida, a partir de uma análise teórica e conceitual dos movimentos sociais, delineamos nossa concepção de movimento estudantil considerando três elementos em especial: o caráter pluriclassista, a transitoriedade dos militantes e o seu papel na luta de classes.

## 2. Organização política como mediação para a emancipação humana

Partimos da concepção de que somente o ser social possui a capacidade de agir politicamente. Este é compreendido, de acordo com Netto e Braz (2007), como único ser que se particulariza porque é capaz de: realizar atividades teleologicamente orientadas; objetivar-se material e idealmente; comunicar-se e expressar-se pela linguagem articulada; tratar suas atividades e a si mesmo de modo reflexivo e consciente; escolher entre alternativas concretas; universalizar-se e sociabilizar-se.

Ao observarmos a história das ideias políticas podemos perceber várias mudanças na concepção de política que, em determinados momentos históricos, privilegia um ou outro aspecto. Ao discorrermos sobre a gênese do pensamento político nos remetemos imediatamente à Grécia, onde a política era caracterizada como atividade que visava atender aos interesses da *polis*, a cidade, por meio da participação direta do cidadão livre nas decisões. A concepção grega clássica de política se funda no amplamente conhecido pensamento de Aristóteles de que o homem é um animal político. Com base nisso, Atenas estabelece um regime político no qual “o poder central é exercido pela Assembleia Popular, que reúne todos os cidadãos dez vezes por ano e nas circunstâncias graves; é ela que toma as decisões soberanamente” (CHÂTELET, DUHAMEL e PISIER-KOUCHNER, 2000, p. 16).

Por sua vez, com as elaborações de Nicolau Maquiavel, um dos mais citados pensadores clássicos da política, adota-se a concepção de política como sendo “a arte do possível”, especialmente num contexto em que grande parte dos governantes não conseguia manter-se no poder por mais de dois meses (SADEK, 2005). Em sua produção, na qual se destaca a obra ‘O príncipe’, Maquiavel dedica-se a reflexões acerca do Estado e, principalmente, da sua capacidade de governar, apresentando com isso uma

nova interpretação para a questão da política. Para o pensador, o fundamental seria “o triunfo das dificuldades e a manutenção do Estado. Os meios para isso nunca deixarão de ser julgados honrosos, e todos os aplaudirão<sup>1</sup>” (Maquiavel apud SADEK, *op. cit.*, p. 24).

Nas formulações de Marx e Engels, a compreensão teórica do movimento histórico em seu conjunto pressupõe como central a concepção de que a história da sociedade até hoje é a história da luta de classes e, não existindo economia desvinculada da política, toda luta de classes é antes de tudo uma luta política. Ou seja, enquanto a questão básica para Maquiavel seria as condições de ser governo e, para isso, foi levado ao estudo do Estado, para Marx o Estado manifesta os interesses de determinada classe e o cerne da questão

Ao discorrermos sobre a gênese do pensamento político nos remetemos imediatamente à Grécia, onde a política era caracterizada como atividade que visava atender aos interesses da polis, a cidade, por meio da participação direta do cidadão livre nas decisões.

estaria no estudo das classes sociais no contexto da lei geral de acumulação capitalista. A política, portanto, não se realiza exclusivamente no Estado, mas no processo da luta de classes, considerando ainda os fundamentos ontológicos e sócio-históricos da existência humana.

Isso porque, para o referencial marxista, o trabalho constitui-se em categoria fundante do ser social a medida em que é uma necessidade do homem e da mulher transformar a natureza, possibilitando a (re)produção da vida social. Esse seria um dos aspectos que diferencia o ser humano dos animais, já que este não produz sem uma prévia ideação, apenas por instinto, ou apenas para satisfazer suas necessidades biológicas imediatas, mas também para realizar-se enquanto ser genérico e vivenciar sua liberdade.

Com as modificações sofridas pela sociedade, por meio do processo de trabalho, surgem novas necessidades que impulsionam outras prévias ideações e, assim, a História está em constante movimento, em um contínuo processo. Vale ressaltar que, apesar de partir de um planejamento anterior, o resultado do trabalho pode ser diferente do que foi pensado, pois este está sujeito às mais diversas influências e modificações, tanto dos indivíduos como do meio em que estão inseridos e das relações estabelecidas. Isso deixa claro a imprevisibilidade do resultado do trabalho.

O objeto resultante do trabalho, bem como o conhecimento e as habilidades adquiridas e desenvolvidas em seu processo, são apropriados pela humanidade, deixando de ser algo particular para ser generalizado, objetivando a satisfação de novas necessidades. Dessa forma, o trabalho constitui-se como a principal forma de práxis (NETTO; BRAZ, 2007), visto que partindo da consciência e liberdade, características exclusivas do ser social, corresponde à satisfação das necessidades humanas e à (re)criação de possibilidades sócio-históricas.

No entanto, Marx demonstra que, na sociabilidade capitalista, que tem como principais características a propriedade privada dos meios de produção, o trabalho assalariado, o individualismo e a produção de

**Para o referencial marxista, o trabalho constitui-se em categoria fundante do ser social a medida em que é uma necessidade do homem e da mulher transformar a natureza, possibilitando a (re)produção da vida social.**

mercadorias visando o lucro, o trabalho assume características particulares. Passando, assim, a ser visto, muitas vezes, como uma obrigação que não traz prazer algum, pois ao invés de realizar-se, tendo em vista o atendimento a uma necessidade humana, tem-se em mente apenas o valor de troca do que está sendo produzido.

O(a) trabalhador(a) não tem nenhum controle sobre o processo de trabalho nem acesso ao resultado do que produziu, sendo esta a principal

contradição do capitalismo: a riqueza é socialmente produzida, mas sua apropriação é privada, individual. Nesse contexto as relações sociais passam a ser, predominantemente, norteadas por valores não emancipatórios, como o individualismo, o consumismo e a coisificação humana, o que limita, significativamente, o exercício da liberdade do ser social.

Ao não se reconhecerem como sujeitos de seu trabalho e estabelecer uma relação de estranhamento para com o conteúdo de sua ação, os próprios indivíduos são coisificados e a alienação se faz presente nas mais diversas dimensões da existência social. Tornando-se um ser humano alienado, afasta-se da realidade da qual deveria conhecer para intervir e, com isso, oculta-se o seu papel de construtor da História. Por isso, os processos de alienação são vitais para a dominação dos indivíduos pelo capital.

No entanto, isso não quer dizer total ausência de mediações e possibilidades emancipatórias que proporcionem condições para os indivíduos superarem a alienação. Acreditamos que a organização política numa perspectiva crítica e totalizante seria uma das dimensões da existência social capaz de desmistificar as formas reificadas de ser e pensar<sup>2</sup>.

Compreendemos, portanto, que a práxis política tem como papel essencial fazer a crítica consistente aos pilares valorativos de sustentação do capital e subsunção do ser humano ao mercado, reafirmando valores e princípios construídos na direção da emancipação humana. Podemos afirmar, então, que a política proporciona a suspensão da singularidade ao passo em que potencializa o enfrentamento da ideologia dominante, se realizando no campo contraditório da luta de classes

e, dessa forma, a reflexão e ação política constituem-se possibilidade de objetivação da dimensão humano-genérica do indivíduo.

Não por acaso a tradição marxista atribui significativa importância para a ação coletiva da classe trabalhadora por meio dos diversos instrumentos político-organizativos. Em *O Manifesto do Partido Comunista*<sup>3</sup>, Marx e Engels destacam que, em uma sociedade marcada pela divisão de classes, são os interesses antagônicos que impulsionam a política, por meio do cotidiano enfrentamento de forças entre as classes. Discorrem, ainda, sobre as diversas etapas do desenvolvimento do proletariado em sua luta contra a burguesia, bem como o processo de construção da identidade coletiva, transitando da consciência *em si* para a consciência *para si*.

Nessa direção, Ramos (2002), ao analisar os elementos determinantes para a materialização da ação política, com o objetivo de problematizar os aspectos que levam os indivíduos a agirem coletivamente, aponta: a necessidade, a consciência e a vontade – associada à paixão – como componentes presentes no processo que impulsiona os indivíduos a saírem do âmbito da singularidade e se comprometerem na afirmação da dimensão humano-genérica, por meio de ações coletivas.

Vale ressaltar que compreendemos, com base em Iasi (2007b), que a consciência não pode ser “adquirida” como se antes não a tivéssemos de forma alguma. Partimos, portanto, do princípio de que todas as pessoas têm consciência, sendo esta formada nas relações concretas estabelecidas socialmente<sup>4</sup>. Afinal, trata-se de um processo não linear, tendo em vista que elementos anteriormente superados podem retornar, trazendo concepções e posturas de uma forma de consciência anterior.

Embora a alienação seja a forma inicial de manifestação da consciência no sentido da naturalização da realidade, as experiências da existência social a colocam em contradição, podendo provocar nos indivíduos o conflito e a revolta para com as situações de injustiça vivenciadas. Nesse processo, um elemento determinante para sairmos do campo da revolta in-

dividual é, sem dúvida, a identidade com um grupo que compartilha das mesmas experiências sociais e apresenta os mesmos interesses.

Faz-se necessário, porém, que as diversas identidades (gênero, raça/etnia, orientação sexual, idade, cultura etc.) sejam percebidas como dimensões que, ao invés de negarem a classe social, como querem as posições pós-modernas<sup>5</sup>, estão relacionadas e submetidas à identidade de classe. A perda desse referencial e a ausência do sentimento de pertencimento de classe compromete, profundamente, as possibilidades de construção de outra sociabilidade, fundamentada na liberdade e na emancipação humana.

Dessa forma, embora se organizar para reivindicar direitos seja uma das formas da classe trabalhadora fazer política, tal fato não necessariamente significa uma consciência classista. Muitas vezes a ação política se limita ao aspecto imediatista da reivindicação, sem a vinculação com um projeto político emancipatório. Entretanto, não podemos perder de vista a potencialidade das lutas sociais cotidianas em evidenciar as contradições do modo de produção capitalista e potencializar a acumulação de forças para o desenvolvimento do processo revolucionário, pois “a ação coletiva coloca as relações vividas num novo patamar. Vislumbra-se a possibilidade de não apenas se revoltar contra as relações predeterminadas, mas de alterá-las” (IASI, 2007b, p. 29).

Essa perspectiva é aprofundada por Gramsci ao denominar de ‘catarse’ o processo de elevação do nível da consciência corporativa para o nível da consciência de classe. Para o pensador italiano, é inconcebível a reflexão sobre a organização política sem considerarmos a divisão da sociedade em classes antagônicas:

[...] governados e governantes, dirigidos e dirigentes existem realmente. Toda ciência e arte da política se baseiam nesse fato primordial, irredutível (em determinadas condições gerais) [...] a seguinte premissa é fundamental: queremos que governados e governantes existam sempre ou queremos criar condições para que a necessidade dessa divisão desapareça? Partiremos do princípio de que a perpétua divisão do gênero humano

**Marx e Engels destacam que, em uma sociedade marcada pela divisão de classes, são os interesses antagônicos que impulsionam a política, por meio do cotidiano enfrentamento de forças entre as classes.**

é inevitável ou acreditaremos que ela seja apenas um fato histórico que responde a determinadas condições? (GRAMSCI, 2005, p. 11-12).

Um segundo elemento que Gramsci considera é a necessidade de organização da classe para a construção de uma nova hegemonia, entendida aqui como a direção e o consenso ideológico que uma classe exerce sobre a sociedade. Para tanto, elabora estratégias anti-capitalistas com o objetivo de levar a classe trabalhadora a ascender ao poder político, como por exemplo, a *guerra de movimento* e a *guerra de posição*<sup>6</sup>. A primeira se constitui como um enfrentamento direto ao poder do Estado, enquanto a segunda se caracteriza por conquistas graduais de espaços de direção ideopolíticos.

Para Gramsci, a construção de uma hegemonia das classes subalternas requer uma intensa “preparação ideológica das massas”, um trabalho de construção de uma nova concepção de mundo. Dessa forma, a partir de uma determinada compreensão do processo de transformação social, Gramsci amplia, consideravelmente, a noção de política ao se preocupar com os elementos de preparação das condições ideológicas da práxis revolucionária, sem perder a dimensão da importância da articulação e complementaridade dos processos cultural e econômico, entendendo este último como determinante para a compreensão da realidade social e sua transformação.

Distingue, ainda, duas formas de política: a grande política – ações que intencionam modificar ou preservar a ordem social – e a pequena política, ações vinculadas a questões parciais e cotidianas, como a política parlamentar. É no complexo processo de passagem da pequena para a grande política, ou ainda da consciência e da prática egoístico-passional para a ético-política, que se constitui e que se pensa a esfera da política em Gramsci.

O pensador italiano ressignifica, também, o conceito de sociedade civil, tornando o debate ainda mais complexo. Em contraponto às posições que compreendem sociedade civil como funcional ao projeto ca-

pitalista, a acepção gramsciana a concebe como a esfera em que as classes organizam e defendem seus interesses e disputam hegemonia.

A sociedade civil passa a ser, portanto, “palco de um pluralismo de organismos coletivos ditos ‘privados’ (associações e organizações, sindicatos, partidos, atividades culturais, meios de comunicação etc.), é a nova configuração da dinâmica social, na qual se precisava repensar a política” (DURIGUETTO, 2007, p. 55). Com isso, Gramsci demarca uma diferença radical nas acepções do que se entende e se defende por sociedade civil e, conseqüentemente, que projeto político deveria ser construído a partir desse entendimento.

Assim sendo, na abordagem marxista, a política é determinada pela formação econômica da sociedade e, estando presente nas mais diversas esferas da vida social, constitui-se como locus privilegiado para o exercício do potencial revolucionário da classe proletária, por meio dos diferentes instrumentos político-organizativos, no que se refere à elaboração de um projeto de emancipação humana.

Nessa perspectiva, compreendemos os movimentos sociais (MS) como um dos sujeitos coletivos presentes na arena política e com forte potencial de mobilização e articulação da classe trabalhadora, na luta pela hegemonia de um projeto societário anticapitalista.

### 3. O Movimento Estudantil no contexto dos Movimentos Sociais

Os movimentos sociais passam a ser objeto de estudo acadêmico nos anos 1960 em múltiplas abordagens teórico-metodológicas<sup>7</sup>. As diferentes interpretações e definições para movimento social têm provocado, muitas vezes, embaraços teóricos a fim de rotular toda e qualquer ação coletiva em defesa de determinado interesse como sendo um MS.

Na realidade, é importante saber distinguir movimento social e grupo de interesses, bem como formas de ação coletiva, tais como protestos ou manifestações, e movimento social propriamente dito (GOHN, 2007), pois esses aspectos, de forma isolada, não conformam

**A política é determinada pela formação econômica da sociedade e, estando presente nas mais diversas esferas da vida social, constitui-se como locus privilegiado para o exercício do potencial revolucionário da classe proletária.**



um movimento social, embora a existência de objetivos em comum e estratégias de organização e mobilização, aliados a outros componentes, sejam importantes para a constituição de um MS.

Entendemos que os movimentos sociais são expressões orgânicas do processo de construção de projetos coletivos a partir de uma consciência política. Referem-se à organização de um sujeito coletivo constituído por um grupo que compartilha identidades “[...] sob uma liderança determinada ou não; possuindo um programa, objetivos ou plano comum; baseando-se numa mesma doutrina, princípios valorativos ou ideologia; visando um fim específico ou uma mudança social” (SCHERER-WARREN, 1987, p.12).

Nesse sentido, Scherer-Warren (1987) argumenta que são elementos constitutivos fundamentais para a compreensão dos movimentos sociais: a práxis, o projeto, a ideologia e a direção e organização. A práxis é entendida como a prática refletida, não alienada, crítica. O projeto afirma o que o movimento social quer alterar na realidade. A ideologia conforma os valores e princípios que dão sentido e direção ao movimento e, portanto, perpassa tanto a práxis como o projeto de ação do MS. A direção e a organização referem-se às relações estabelecidas entre direção e base. Com isso, esboçamos uma noção dos elementos que estruturam um MS.

É bem verdade que não se pode falar na existência de um paradigma latino-americano de análise dos movimentos sociais, inclusive porque ainda é bastante incipiente a produção teórica sobre o tema neste continente, mas algumas características revelam as particularidades dos movimentos sociais latino-americanos.

Gohn (2007) assinala as principais especificidades dos movimentos sociais latino-americanos, dentre as quais destacamos: a diversidade de MS existentes, inclusive em relação às mesmas demandas, por apresentarem diferenciações internas entre eles quanto à forma de organização e projeto político; a hegemonia dos movimentos populares diante de outros tipos de MS, pois grande parte dos movimentos latino-americanos lutam por direitos sociais básicos e elementares; a relação dos MS com o Estado, pois esta sempre variou em função dos objetivos estratégicos dos próprios movimentos; e o fato dos partidos políticos te-

rem clara atuação junto aos movimentos sociais em geral, até porque muitos militantes dos movimentos são, também, militantes partidários.

No caso específico da realidade brasileira, devemos partir da análise do Brasil colonial e demais elementos que definem sua formação histórica, econômica, política e social, pois estes são, constantemente, (re)atualizados e imprimem particularidades às relações entre Estado, classes e movimentos sociais. O próprio processo de transição do capitalismo competitivo ao capitalismo monopolista evidencia uma particularidade da formação sócio-histórica brasileira:

Em síntese, no caso brasileiro, a expansão monopolista faz-se, mantendo, de um lado, a dominação imperialista e, de outro, a desigualdade interna do desenvolvimento da sociedade nacional. Ela aprofunda as disparidades econômicas, sociais e regionais, na medida em que favorece a concentração social, regional e racial de renda, prestígio e poder. Engendra uma forma típica de dominação política, de cunho contra-revolucionário, em que o Estado assume um papel decisivo não só na unificação dos interesses das frações e classes burguesas, como na imposição e irradiação de seus interesses, valores e ideologias para o conjunto da sociedade (IAMAMOTO, 2008, p. 132).

Nesse processo, no qual o Estado assume papel fundamental, o desenvolvimento capitalista brasileiro se dá de forma elitista e antipopular, marcada por apoios e negociações entre as classes dominantes, que, estrategicamente, antecipam as reivindicações da classe trabalhadora, pacificando-as e evitando grandes pressões populares em direção a uma ruptura radical com a ordem vigente<sup>8</sup>. Isso não significa ausência de reivindicações, protestos e lutas das forças democrático-populares, ao longo da história do país, mas sem dúvida a particularidade do desenvolvimento brasileiro reflete na forma como esses movimentos se organizam no país.

Por ser ainda incipiente a produção teórica sobre os movimentos sociais na América Latina, as análises produzidas foram orientadas predominantemente pela produção teórica europeia, em específico a teoria dos Novos Movimentos Sociais (NMS) e a teoria marxista.

Na abordagem dos NMS, o estudo dos movimentos sociais fundamenta-se na fenomenologia, com ênfase

para o papel dos indivíduos e não da classe social. Os movimentos são vistos muito mais como agentes de pressão do que de transformação societária, já que, nesse processo, o Estado é que seria o protagonista. Para Touraine, um dos principais representantes da corrente francesa da teoria dos NMS:

Não se trata mais de lutar pela direção dos meios de produção e sim pelas finalidades das produções culturais, que são a educação, os cuidados médicos e a informação de massa. As novas contestações não visam criar um novo tipo de sociedade, menos ainda libertar as forças de progresso e de futuro, mas ‘mudar a vida’, defender os direitos do homem, assim como o direito à vida dos que estão ameaçados pela fome e pelo extermínio, e também o direito à livre expressão ou à livre escolha de um estilo e de uma história de vida pessoais (TOURAINÉ, 1994 *apud* GOHN, 2007, p.152).

Trata-se, portanto, de uma teoria que procura explicar a ação coletiva numa perspectiva subjetivista de análise dos fenômenos. Por sua vez, a abordagem marxista dos movimentos sociais privilegia o processo de luta histórica das classes subalternas que tem no conflito capital/trabalho a sua matriz. Importante ressaltar que isso não significa limitar-se a análise do movimento operário – relegando a segundo plano outros movimentos políticos – nem tampouco trabalhar com determinações exclusivamente econômicas, pois a opressão/dominação capitalista perpassa as mais diversas dimensões da existência social.

O grande diferencial do paradigma marxista na análise dos movimentos sociais consiste em ir para além do aspecto imediato dos fenômenos. Há, nessa teoria, uma preocupação frequente em também subsidiar a ação política desses movimentos numa perspectiva de contribuir para a práxis revolucionária.

Fundamentalmente “as teorias marxistas sobre os movimentos sociais não abandonaram a problemática das classes sociais. Ela é utilizada para refletir sobre a origem dos participantes, os interesses do movimento, assim como o programa ideológico que fundamenta suas ações” (GOHN, 2007, p. 173).

No caso do ME, a origem de classe dos sujeitos é diversa. Acreditamos, portanto, que somente ao compreendermos a categoria “classe social”, um dos temas fundantes e polêmicos da teoria de Marx, é que se torna

possível aprofundarmos nossa compreensão acerca do papel dos(as) estudantes organizados(as), no interior da luta de classes.

Iasi (2007a) chama atenção para o fato de que diferentes determinações particulares constituem a definição de classe, para além da posição no interior das relações sociais de produção, apesar desse aspecto ter praticamente se generalizado como se fosse o único conceito para classe social.

A análise do conjunto da obra de Marx aponta que a definição de classe envolve: a posição diante da propriedade ou não propriedade dos meios de produção; a consciência que se associa ou distancia de uma posição de classe e a ação dessa classe nas lutas concretas no interior de uma formação social. Ilustrativo dessa afirmação é que:

Quando pegamos um estudo concreto como o *18 brumário*, por exemplo, Marx chega a definir os diferentes grupos atuantes naquela intrigante conjuntura muito mais decisivamente pela ação que desempenham e pelas concepções de mundo que representam, do que mesmo pela sua posição no interior das relações sociais ou diante da propriedade. Não que essa dimensão tenha deixado de atuar, mas que, limitando-se a essa determinação, seria impossível desvendar a trama dos acontecimentos. Isso significa dizer que para Marx a forma com que as classes atuam no campo concreto da história, a consciência que representam em cada momento, são fatores determinadores de seu caráter (IASI, 2007a, p. 108).

Nessa perspectiva, apenas a posição dos(as) estudantes no interior das relações sociais é insuficiente para definirmos a classe a que estão vinculados. Para além disso, devemos considerar não o segmento estudantil como um todo, mas como se conforma e se posiciona a sua fração organizada, no caso o movimento estudantil.

Independente da sua base social de composição, as posições político-ideológicas que o movimento assume, as lutas encampadas e as alianças que constrói, necessariamente, acumulam forças para determinada classe, seja a classe trabalhadora ou a classe dominante, fazendo com que o movimento estudantil se posicione, também, no seio da luta de classes.

Dessa forma, a necessária política de alianças; a for-

mulação política dos(as) estudantes sobre a universidade e a sociedade brasileira e o protagonismo da luta dos(as) estudantes organizados(as) vêm demonstrando predominantemente o caráter solidário do ME à classe trabalhadora em decorrência do seu posicionamento histórico a favor das lutas democráticas.

Ao situarmos o movimento estudantil no contexto dos movimentos sociais, surge uma outra discussão importante a ser travada, especialmente com setores que querem negar a caracterização do ME como MS, devido o caráter transitório de seus militantes. Ressaltamos que o argumento da transitoriedade dos estudantes é absolutamente insuficiente para negar o acúmulo e a perspectiva histórica do movimento estudantil, especialmente porque acreditamos que o debate deve ser pautado sob a ótica não do indivíduo, mas de um sujeito coletivo.

Evidente que o(a) estudante, enquanto sujeito individual, tem diante de si um período temporal bastante limitado para intervenção e articulação no âmbito do movimento estudantil, mas faz-se necessária a capacidade de se reconhecer no outro e perceber a História como a continuação da obra coletiva.

Esta tarefa exige outro tipo de indivíduo, não o moldado pelos valores burgueses e liberais, correspondentes às representações ideológicas das relações de exploração da sociedade capitalista, ou seja, o individualismo pequeno burguês e todas as suas matizes. Esta tarefa exige um novo indivíduo capaz de compreender sua temporalidade além dos limites de si próprio, compreender este esforço como esforço coletivo de sua classe e além dela (IASI, 2007b, p. 41).

Com isso, a saída de determinado militante ou grupo político da condição de estudante não representa a perda do acúmulo, nem tampouco que os novos militantes irão partir do nada, devem, sim, potencializar o conhecimento e a experiência construída anteriormente no processo de organização estudantil. O processo de disputa por uma educação voltada para a transformação e construção de uma nova sociabilidade,

sem dúvida, transcende trajetórias individuais. Daí termos a convicção de que a transitoriedade se refere de fato aos sujeitos que militam no ME e de forma alguma ao movimento estudantil em si. Ademais, o movimento estudantil possui inegavelmente um caráter de espaço formador de militantes, já que a condição transitória de estudante possibilita aos militantes do ME desenvolverem suas potencialidades de atuação política, posteriormente, em outros espaços e segmentos organizados.

**O movimento estudantil possui inegavelmente um caráter de espaço formador de militantes, já que a condição transitória de estudante possibilita aos militantes do ME desenvolverem suas potencialidades de atuação política, posteriormente, em outros espaços e segmentos organizados.**

Importante considerar que a condição de estudante determina, para o movimento estudantil, o papel precípua de se posicionar na luta de classes, principalmente pela disputa da direção ideológica do conhecimento, da educação vinculada à luta pela transformação societária. Para tanto, a universidade constitui-se em lócus privilegiado para atuação.

Embora a educação formal esteja, predominantemente, voltada para atender aos interesses do capital a fim de ampliar a adesão dos indivíduos às metas de reprodução do sistema, a formação direcionada, exclusivamente, para

o mercado não é natural ou imutável. É justamente nesse espaço complexo e contraditório de disputa ideológica entre projetos que o ME deve pautar sua intervenção, prioritariamente, sem perder a perspectiva de vinculação, também, com as pautas gerais de interesse da classe trabalhadora, relacionando devidamente o particular ao geral.

Percebemos, assim, que não obstante os(as) estudantes não estarem no centro da grande contradição da sociedade, isso não significa que estão à parte da luta política, o que podemos verificar ao nos apropriarmos da trajetória histórica do movimento estudantil, em seus períodos de combatividade e processos de acomodação.

#### 4. Considerações Finais

No decorrer de todo este trabalho evidenciamos a nossa compreensão de que a organização política, numa perspectiva crítica e de totalidade, constitui-se em uma das mediações que proporciona aos indivíduos

condições para superarem os processos de alienação, ao passo em que potencializam o enfrentamento à ideologia dominante. Com isso, percebemos os movimentos sociais como um dos sujeitos coletivos presentes na arena política e com forte potencial de mobilização e articulação da classe trabalhadora, na luta pela hegemonia, construída pela direção política e o consenso.

Não temos dúvidas que o movimento estudantil configura-se como espaço potencial de luta política, entretanto, as múltiplas alterações que têm ocorrido nos últimos períodos – tanto na esquerda brasileira, como na própria juventude – têm provocado também várias dificuldades no processo de organização e mobilização dos(as) estudantes, o que corresponde a determinações diversas de ordem estrutural e conjuntural. A ação política do ME, como visto, vem sendo materializada em um contexto de enorme ofensiva à organização coletiva crítica e combativa, com evidentes limites e contradições, perpassando a atuação do movimento, elementos estes que carecem ainda de análises mais aprofundadas.

## NOTAS

1 Desse pensamento de Maquiavel advém a concepção de que, em política, ‘os fins justificam os meios’.

2 Barroco acrescenta, além da política, algumas outras atividades que permitem uma ampliação da relação consciente do indivíduo com a genericidade, quais sejam: o trabalho, a arte, a ciência, a filosofia e a ética. Segundo a autora, “as atividades propiciadoras da conexão dos indivíduos com o gênero humano explicitam capacidades como: criatividade, escolha consciente, deliberação em face de conflitos entre motivações singulares e humano-genéricas, vinculação consciente com projetos que remetem ao humano-genérico, superação de preconceitos, participação cívica e política. Todas elas estão vinculadas com valores” (2007, p. 42).

3 “A síntese de seu pensamento e a visão mais precisa, do que foi e de qual deve ser o papel da classe trabalhadora na história da humanidade, apareceu em *O Manifesto do Partido Comunista*, elaborado, em Londres, em fins de novembro e começo de dezembro de 1847 [...]. A contribuição que o *Manifesto* deu naquele momento para a organização política da classe trabalhadora foi imensa, porque, em meio às revoluções burguesas, não havia clareza do que fazer, tampouco se sabia qual deveria ser o papel dos trabalhadores. Foi dessa forma que o texto passou a correr o mundo levando idéias que elevavam o conhecimento dos revolucionários e estabeleciam ligações profundas entre os trabalhadores” (BOGO, 2005, p. 72-73).

4 “Não é a consciência dos homens que determina o seu ser, mas, ao contrário, é o seu ser social que determina a sua consciência” (MARX, 1986, p. 25).

5 O pensamento pós-moderno situa-se como uma das respostas à crise capitalista, nesse caso, no campo ideológico e, desse modo, emerge em um contexto de expressivas alterações sociais, políticas, econômicas e culturais, porém, com uma apreensão teórico-analítica bastante superficial de tais alterações, reduzindo-as a então denominada “crise da modernidade”. Trata-se de uma abordagem que se contrapõe à teoria social crítica de Marx – direção social do Serviço Social e base do projeto ético-político da profissão – e resgata determinados princípios do Positivismo, teoria conservadora e não revolucionária [anotações em sala de aula durante a disciplina de Fundamentos Históricos Teóricos Metodológicos de Serviço Social III]. Segundo os pós-modernos, a sociedade contemporânea não seria mais uma sociedade de classes e sim uma sociedade fragmentada em múltiplos particularismos, substituindo, então, o conceito de classes pelo conceito de identidades. Como pode-se perceber, não é essa a abordagem de identidade que adotamos neste trabalho, pois entendemos que esta se constrói em relações sociais mais amplas e de forma alguma descolada de referentes históricos e estruturais.

6 Gramsci, em alguns momentos, compara a luta política e a arte militar, mas reconhece que: “a luta política é enormemente mais complexa” (2005, p.68).

7 Sobre as teorias mais significativas na análise dos movimentos sociais e sua trajetória de construção ver Gonh (2007).

8 “[...] todas as opções concretas enfrentadas pelo Brasil, direta ou indiretamente ligadas à transição do capitalismo (desde a independência política ao golpe de 64, passando pela proclamação da República e pela Revolução de 1930), encontraram uma solução *pele alto*” (IAMAMOTO, 2008, p. 133).

## REFERÊNCIAS

BARROCO, Maria Lúcia. As atividades emancipadoras. *In: Ética e Serviço Social: fundamentos ontológicos*. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

BOGO, Ademar (org). *Teoria da Organização Política: escritos de Engels, Marx, Lenin, Rosa, Mao*. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

CHÂTELET, François; DUHAMEL, Olivier; PISIER-KOUCHNER, Evelyne. *História das Idéias Políticas*. Trad. de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2000.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. *Sociedade civil e democracia: um debate necessário*. São Paulo: Cortez, 2007.

GOHN, Maria da Glória. *Teorias dos Movimentos Sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. 6ª edição. São Paulo: Edições Loyola, 2007.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. A questão social no Brasil. *In:*

- Serviço Social em tempo de capital fetiche:** capital financeiro, trabalho e questão social. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- IANNI, Octávio. O jovem radical. In: BRITO, S. de. **Sociologia da Juventude I: Da Europa de Marx à América Latina de hoje.** Rio de Janeiro: Zahar, 1968.
- IASI, Mauro Luís. O conceito e o não conceito de classes em Marx. In: **Ensaio sobre consciência e emancipação.** São Paulo: Expressão Popular, 2007a.
- \_\_\_\_\_. Reflexão sobre o processo de consciência. In: **Ensaio sobre consciência e emancipação.** São Paulo: Expressão Popular, 2007b.
- LENIN, V. I; FIDEL CASTRO; FREI BETTO. **As tarefas revolucionárias da juventude.** Trad. Ana Corbisier e Miguel Henrique Stedille. 4ª edição. São Paulo: Expressão Popular, 2005.
- MARX, K; ENGELS, F. **Obras escogidas.** Moscou: Ediciones em Lenguas Extranjeras, 1952 (p. 376 – 378). Trad. por Maria Elisa Mascarenhas.
- \_\_\_\_\_. A lei geral da acumulação capitalista. In: **O Capital: crítica da economia política.** Livro Primeiro. Volume II. 10 ed. São Paulo: Difel, 1985.
- \_\_\_\_\_. Prefácio. In: **Para a crítica da economia política; Salário, preço e lucro; O rendimento e suas fontes:** a economia vulgar. 2 ed. São Paulo: Nova Cultural, 1986.
- NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia Política:** uma introdução crítica. São Paulo: Cortez, 2007.
- OLIVEIRA, José Alberto Saldanha de. **A mitologia estudantil:** uma abordagem sobre o movimento estudantil alagoano. Maceió: Editora Universitária, 1994.
- POERNER, Artur José. **O poder jovem:** história da participação política dos estudantes brasileiros. 2 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.
- RAMOS, Sâmia Rodrigues. A construção de projetos coletivos: refletindo aspectos do projeto profissional do Serviço Social. In: **Revista Temporalis.** Nº 05. Brasília: ABEPSS, 2002.
- \_\_\_\_\_. **Movimento Estudantil em Serviço Social na década de 80:** algumas reflexões sobre sua cultura política. UFPE. 1993. mimeo.
- SADEK, Maria Teresa. Nicolau Maquiavel: o cidadão sem fortuna, o intelectual de virtú. In: WEFFORT, Francisco (org). **Os clássicos da política.** 13 ed. São Paulo: Ática, 2005.
- SADER, Emir (org). **Gramsci: poder, política e partido.** São Paulo: Expressão Popular, 2005.
- SALES, Ivandro da Costa. A hegemonia das classes subalternas: lições de Gramsci. In: COSTA, Anita Aline Albuquerque (org). **O Poder em Debate.** Recife: Unipress Gráfica e Editora do NE, 2002.
- SANFELICE, José Luís. **Movimento Estudantil:** a UNE na resistência ao golpe de 64. São Paulo: Cortez Editora; Autores Associados, 1986.
- SCHEREN-WARREN, Ilse. Componentes dos Movimentos Sociais. In: **Movimentos Sociais:** um ensaio de interpretação sociológica. 2 ed. Florianópolis: Editora da UFSC, 1987.
- SOUSA, A.M.C; GÓIS, G.B; SANTOS, T.R.M dos. A perspectiva ético-política dos movimentos sociais no cenário contemporâneo. In: QUEIROZ, F.M. de; RUSSO, G.H.A; RAMOS, S.R. **Serviço Social na contra-corrente:** lutas, direitos e políticas sociais. Mossoró-RN: Edições UERN, 2010. 



## Universidade Federativa, Autônoma e Comunitária

MARTINS, Geraldo Moisés. Universidade Federativa, autônoma e comunitária. Brasília: Athalaia Editora, 2008. 470p.

**Adolfo Ignacio Calderón**

Professor da Pontifícia Universidade Católica de Campinas  
*E-mail:* adolfo.ignacio@puc-campinas.edu.br

**Heloísa Poltronieri**

*E-mail:* helo\_poltronieri@hotmail.com

**Resumo:** Esta resenha tem por objetivo apresentar, à comunidade científica, a obra de Geraldo Martins, pesquisador mineiro que atuou como consultor da CAPES e como analista científico do CNPq, intitulada “Universidade Federativa, Autônoma e Universitária”. Nesta obra, o autor discute a universidade brasileira numa perspectiva federativa, porém descentralizadora, construindo teoricamente uma organização universitária alternativa, denominada como “federativa, autônoma e comunitária”. Sem a pretensão de ser uma proposta sistematizada para a imediata reformulação das políticas vigentes na área da Educação Superior, a obra contribuiu para a identificação de alternativas que favoreçam mudanças na forma como está sendo construída a universidade brasileira contemporânea. Proporciona ao leitor uma reflexão a respeito da realidade da Educação Superior, instigando ao debate sobre o futuro das universidades, sua missão e sua forma de operacionalização em tempo de hegemonia neoliberal.

**Palavras-chave:** Universidade. Universidade Federativa. Universidade Comunitária.

Um fato que chamou a nossa atenção, enquanto pesquisadores da área das Ciências da Educação, foi que a obra “Universidade Federativa, Autônoma e Comunitária”, lançada em 2008, não tenha chamado a atenção da comunidade científica brasileira e muito menos gerado resenhas nos principais periódicos científicos. Contudo, grandes pesquisadores do porte de Walter Franz e Simon Schwartzman, entre outros, fizeram-se presentes dentro dessa obra, tecendo comentários a respeito do livro de Geraldo Moisés Martins.

Mineiro, graduado em Administração e Mestre em Educação pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Geraldo Martins atuou durante muitos anos em várias universidades estatais, destacando-se como consultor da CAPES, analista científico do CNPq, onde atuou em planejamento de atividades de fomento à pesquisa científica, e Diretor Superintendente da Fundação de Desenvolvimento do Ensino Superior Particular.

Embora não seja um pesquisador *stricto sensu*, na medida em que não está vinculado a nenhum grupo da comunidade científica brasileira, sua obra, como diz o ex-reitor da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, “traz a sabedoria da experiência de uma longa jornada dedicada à educação universitária”. Nas palavras do experiente Simon Schwartzman, representa uma “reflexão lúcida e profunda sobre a realidade e os ideais da universidade brasileira”.

O livro *Universidade Federativa, Autônoma e Comunitária*, como o próprio Geraldo nos confessa, não visa questionar as proposições governamentais ou apresentar uma proposta sistematizada para a reformulação das políticas, nem tampouco promover mudanças na legislação educacional. Seu objetivo centra-se na reflexão sobre as concepções de modelos de universidade e sobre os principais problemas e desafios a serem superados pelo modelo universitário vigente, contribuindo para a identi-

cação de alternativas que favoreçam mudanças.

Movido pela constatação da necessidade de mudança no marco institucional e nas estruturas organizacionais relativas à educação universitária, Geraldo imagina e discute uma organização universitária alternativa, denominada como “federativa, autônoma e comunitária”. Um modelo que, nas palavras de Geraldo Nunes, da Capes – cujos comentários também estão inseridos na obra – resgate “um clamor que vem principalmente dos setores menos privilegiados da sociedade”.

Esta obra, de fácil leitura e acentuado didatismo, está organizada em cinco partes harmoniosamente concatenadas e articuladas.

Na parte I, *Universidade federativa: fundamentos conceituais*, o autor apresenta os conceitos de universidade, federação, autonomia e comunidade. Quanto à universidade, esta é entendida como “instituição”, considerando-se toda sua abrangência. O conceito de “federação” é visto de maneira atrelada à democratização e à descentralização da educação universitária. “Autonomia” é destacada como componente essencial da concepção de universidade. Já o conceito de “comunidade” é explorado dentro da perspectiva da universidade comunitária, cujo pressuposto é de envolvimento da comunidade nas questões da universidade e vice-versa.

Na parte II, *Universidade Federativa: situação e desafios*, o autor discute a situação atual e os principais desafios e problemas que se apresentam no campo da educação universitária brasileira. Dentre esses problemas e desafios, o autor destaca os cinco principais: democratização, qualidade, integração comunitária, financiamento e gestão.


Na parte III, *Universidade Federativa: elementos constitutivos*, o autor apresenta para discussão os contornos da universidade federativa, autônoma e comunitária por meio das características da sua forma de governo: a gestão federativa, a gestão autônoma e a gestão comunitária. A gestão fe-

derativa caracteriza-se pela descentralização administrativa. A gestão autônoma tem como característica principal a liberdade para decidir os rumos, metas e compromissos da universidade. Já a gestão comunitária se apresenta como democrática, participativa e descentralizada.

Na parte IV, *Universidade federativa: possíveis resultados*, são apresentadas as expectativas e potenciais benefícios da universidade federativa, autônoma e comunitária nos âmbitos acadêmico e pedagógico; político e socioeconômico; administrativo e financeiro.

Na parte V, *Universidade federativa: viabilidade e barreiras*, o autor apresenta as principais barreiras para a concretização da universidade federativa. Tais barreiras se devem, principalmente, a algumas culturas que permeiam a sociedade brasileira, como

as culturas político conservadora, corporativista, credencialista, administrativa cartorial e patrimonialista. O autor destaca que a universidade federativa só terá perspectiva de viabilidade diante de determinadas condições que implicam em uma adesão das forças sociais e políticas. Uma missão difícil, mas não impossível.

Não temos dúvidas em afirmar que essa obra se constitui em leitura obrigatória para pesquisadores, gestores e docentes preocupados com a construção e definição dos rumos da universidade brasileira. É uma obra, poderíamos afirmar, que possui os pés no chão, e que parte de uma análise crítica e realista do atual cenário da Educação Superior brasileira, marcado pela sua diversidade e heterogeneidade, indicando caminhos para um futuro melhor para nossos jovens e nosso país. 

---





## Uma hora e Mais Outra

Há uma hora triste  
que tu não conheces.  
Não é a tua tarde  
quando se diria  
baixar meio grama  
na dura balança;  
não é a da noite  
em que já sem luz  
a cabeça cobres  
com frio lençol  
antecipando outro  
mais gelado pano;  
e também não é a  
do nascer do sol  
enquanto enfasiado  
assistes ao dia  
perserverar no câncer,  
no pó, no costume,  
no mal dividido  
trabalho de muitos;  
não a da comida

hora mais grotesca  
em que dente de ouro  
mastiga pedaços  
de besta caçada;  
nem a da conversa  
com indiferentes  
ou com burros de óculos,  
gelatina humana,  
vontades corruptas,  
palavras sem fogo,  
lixo tão burguês,  
lesmas de blackout  
fugindo à verdade  
como de um incêndio;  
não a do cinema  
hora vagabunda  
onde se compensa,  
rosa em tecnicolor,  
a falta de amor,  
a falta de amor,  
**A FALTA DE AMOR;**  
nem essa hora flácida  
após o desgaste  
do corpo entrançado  
em outro, tristeza  
de ser exaurido  
e peito deserto,  
nem a pobre hora  
da evacuação:  
um pouco de ti  
desce pelos canos,  
oh! adulterado,  
assim decomposto,  
tanto te repugna,  
recusas olhá-lo:  
é o pior de ti?

Torna-se a matéria  
nobre ou vil conforme  
se retém ou passa?  
Pois hora mais triste  
ainda se afigura;  
ei-la, a hora pequena  
que desprevenido  
te colhe sozinho  
na rua ou no catre  
em qualquer república;  
já não te revoltas  
e nem te lamentas,  
tampouco procuras  
solução benigna  
de cristo ou arsênico,  
sem nenhum apoio  
no chão ou no espaço,  
roídos os livros,  
cortadas as pontes,  
furados os olhos,  
a língua enrolada,  
os dedos sem tato,  
a mente sem ordem,  
sem qualquer motivo  
de qualquer ação,  
tu vives; apenas,  
sem saber pra quê,  
como para quê,  
tu vives: cadáver,  
malogro, tu vives,  
rotina, tu vives  
tu vives, mas triste  
duma tal tristeza  
tão sem água ou carne,  
tão ausente, vago,  
que pegar quisera

na mão e dizer-te:  
Amigo, não sabes  
que existe amanhã?  
Então um sorriso  
nascera no fundo  
de tua miséria  
e te destinara  
a melhor sentido.  
Exato, amanhã  
será outro dia.  
Para ele viajas.  
Vamos para ele.  
Venceste o desgosto,  
calcaste o indivíduo,  
já teu passo avança  
em terra diversa.  
teu passo: outros passos  
ao lado do teu.  
O pisar de botas,  
outros nem calçados,  
mas todos pisando,  
pés no barro, pés  
n'água, na folhagem,  
pés que marcham muitos,  
alguns se desviam,  
mas tudo é caminho.  
Tantos: grossos, brancos,  
negros, rubros pés,  
tortos ou lanhados,  
fracos, retumbantes,  
gravam no chão mole  
marcas para sempre:  
pois a hora mais bela  
surge da mais triste.

(Carlos Drummond de Andrade - A rosa do povo)