

## INTRODUÇÃO

O conhecimento (a razão que quer conhecer) não pode parar nesse imediato (nas sensações, nas primeiras impressões), com o qual se satisfaz freqüentemente o senso comum. Deve ir mais longe, na convicção de que, por detrás do imediato, há uma outra coisa que, ao mesmo tempo, se dissimula e se expressa nesse imediato; que o imediato é apenas a constatação (ainda insuficiente e abstrata, nesse sentido) da existência da coisa; e que nós atingiremos “algo” mais real: o próprio ser, sua “essência”. (Lefèbvre: 1991, p.216)

A construção do conhecimento se dá por meio de um processo contínuo e gradual, na busca do criar, inovar e descobrir a “essência”, ultrapassando o nível do “senso comum” ou do “imediatismo”. Dessa forma, produzir conhecimento é partir da reflexão sobre a existência de uma “oculta verdade da coisa”, indo além da realidade aparente para captar as “coisas em si” e, penetrando cada vez mais fundo na substância das “coisas”, torná-las “coisas para nós”.

Sabemos que esse exercício não é fácil. Pelo contrário, é necessário que o pesquisador, no cotidiano do processo investigativo, assuma uma postura que permita fazer esse movimento de reflexão e de crítica na perspectiva de dissolver o mundo “fetichizado da aparência” por meio da apreensão radical da realidade na busca de sua transformação. Este trabalho tem essa perspectiva.

Esta pesquisa, desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação em Educação, da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, tem por objetivo central analisar as tipologias e os desdobramentos, que o privado assume no interior das universidades públicas, no período de 1995 a 2002, tendo como *locus* de investigação a Universidade Federal do Pará – UFPA. Buscou-se analisar como o processo de privatização vem sendo naturalizado, no interior da universidade, e promovendo alterações substantivas na organização da instituição.

Partimos da idéia de que a crise conjuntural que afeta a educação pública superior está interligada ao movimento de reforma do Estado, implementado pelo governo brasileiro, como parte da estratégia mundial de enfrentamento da crise de acumulação do capital, orientado por organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM), cuja centralidade consiste na redefinição do papel do Estado frente as políticas sociais, transferindo funções específicas de prestador de serviços públicos para o mercado. Tal reforma tem levado a universidade à adesão de um novo modelo educacional, que privilegia a mercantilização do ensino como o principal mecanismo para superação da crise educacional, induzida pelo governo federal, na perspectiva de criar as condições para a sua privatização.

## **1. A PESQUISADORA E O TEMA**

O caminho percorrido na busca do conhecimento tem sido árduo, complexo, marcado por conflitos internos e pelas circunstâncias sociais, políticas e profissionais que, ao mesmo tempo em que dificultaram nossa inserção na pesquisa, constituíram um desafio a ser perseguido com muita perseverança. Compreendemos que o ser humano é um sujeito histórico e a história é um movimento de práticas sociais construídas por meio de conflitos, polaridades e problemas teóricos e práticos, no decurso do tempo vivido. Portanto, o retorno aos momentos históricos vivenciados significa reviver valores, sonhos, certezas e incertezas que tentaremos relatar por meio de uma descrição analítica.

Nossa inserção no mundo da pesquisa iniciou durante a realização do curso de Ciências Sociais, na Universidade Federal do Pará, em pleno período da ditadura militar. Era o ano de 1974. Época sombria para a universidade, marcada pela perseguição político-ideológica contra professores e estudantes. Nenhuma visão crítica. Era proibido falar sobre o regime. A espinha dorsal do curso era Durkheim. A base epistemológica das pesquisas seguia

o modelo da racionalidade empírica das ciências naturais, sendo a objetividade, a neutralidade e a racionalidade os seus pilares fundamentais, a serem adotados ou construídos por quantos buscassem reconhecimento acadêmico, científico. Dessa forma, a lógica da investigação era fundamentada na matemática, cuja base – a quantificação – orientava o pensamento científico. Assim, em nossa formação, o conhecimento de modelos estatísticos era de fundamental importância. Ainda como estudante, realizamos estágio, durante dezoito meses, no Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social, do Estado do Pará, no setor de estatística. Nesse Instituto, tivemos oportunidade de participar de várias pesquisas, com fundamentos na estatística, o que contribuiu de forma significativa para nossa formação na abordagem quantitativa.

Já como profissional, atuando no magistério da escola básica, nossa prática foi marcada por conflitos, pois, ao mesmo tempo em que seguíamos a pedagogia da ordem, a realidade social concreta provocava inquietação, dada a decadência da escola pública, as condições precárias de trabalho e salário. O desejo de “subverter a ordem” era sempre presente. Na busca por mudanças, descobrimos que o professor tinha um duplo papel: por um lado, uma prática pedagógica eficiente e, por outro, uma ação política mais ampla, em outras instâncias da sociedade.

A partir desse entendimento, buscamos aprofundamento teórico que possibilitasse encontrar respostas às inquietações advindas da prática docente. Foi durante a realização do Curso de Especialização em Educação e Problemas Regionais, do Centro de Educação, da UFPA, que iniciamos nossa inserção na pesquisa, dentro da abordagem do materialismo histórico e do método dialético. Estudando obras de autores como Kosik (1989) e Lefêvre (1991), fomos nos apropriando do conhecimento sobre a dialética. Passamos a perceber que o conhecimento é um processo que consiste num movimento contínuo de apreensão, superação

e transformação das “coisas” e tem como ponto de partida os fatos empíricos dados pela realidade, que é dinâmica e histórica.

Com a compreensão de que a aquisição do conhecimento é uma conquista, sendo necessária sua busca permanente, ingressamos no Curso de Especialização em Sociologia, na Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC-MG, já na condição de docente da UFPA. Sem dúvida alguma, esse curso foi significativo em nossa trajetória de pesquisadora, pois ajudou a definir a área temática de estudo. Isto porque, desde então, desenvolvemos estudos sobre a problemática da política educacional brasileira, procurando compreender as relações conflituosas e os interesses divergentes entre os sujeitos que definem os rumos dessas políticas, no país.

Nossa dissertação de mestrado, desenvolvida no Curso de Mestrado em Educação: Políticas Públicas, do Centro de Educação, da UFPA, teve como foco central a análise das políticas educacionais para o ensino superior, a partir dos sujeitos que as praticam: os docentes organizados. O estudo teve por objetivo analisar a atuação do movimento docente organizado, na UFPA, na definição da política da universidade, partindo do pressuposto de que a política da educação não é determinada, apenas, pelas deliberações exclusivas do aparelho estatal. É fruto, também, de uma relação conflituosa de interesses divergentes entre a razão do Estado e as forças sociais que compõem a sociedade civil. Esses interesses são permeados por relações de poder, as quais acabam por definir os rumos dessas políticas, no interior da universidade.

Os resultados preliminares do estudo foram apresentados ao I Congresso Nacional de Educação – I CONED, realizado em Belo Horizonte, em julho de 1996, com o título *A organização dos intelectuais e seu projeto político para as universidades: um estudo preliminar*. Os questionamentos do público presente, feitos após a exposição, foram de grande

relevância para a direção do estudo. Com o trabalho concluído, apresentamos seus resultados finais à 20ª Reunião Anual da Associação Nacional de Pesquisa em Educação – ANPEd, no GT de Política de Educação Superior, por meio do pôster intitulado *Sindicalismo e Universidade: a atuação do movimento docente na definição das políticas para as universidades brasileiras*.

No final de outubro de 1997, a dissertação foi publicada em livro - *Poder do Estado e Poder dos Docentes: um olhar sobre o movimento docente na UFPA*, com o apoio da Associação de Docentes da UFPA – ADUFPA, lançado por ocasião do XXXV Conselho Nacional das Associações de Docentes, das instituições de educação superior brasileiras, realizado em Belém. Durante o evento, tivemos a oportunidade de apresentar os resultados do estudo a todos os participantes.

Após a definição de nossa temática central de investigação - os estudos sobre política educacional, com ênfase para a educação superior, começamos a participar, desde 1995, do Grupo de Trabalho Política de Educação Superior, da ANPEd. Os debates promovidos pelo GT bem como as conferências e mesas redondas organizadas nas Reuniões Anuais dessa entidade acadêmica têm sido de extrema relevância para a nossa formação como pesquisadora.

Sabedores de que o processo de construção de conhecimento se dá na troca, na partilha, na reflexão coletiva, no trabalho conjunto, criamos, desde 1996, no Centro de Educação, da UFPA, o Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Educação Superior – GEPES, formalizado junto à Pró-reitoria de Pesquisa e Pós-graduação, da UFPA, por meio do programa de pesquisa denominado Estudos e Pesquisas sobre Educação Superior.

Na 18ª Reunião Anual da ANPEd, nosso grupo de pesquisa da UFPA passou a integrar a pesquisa nacional que o GT de Política da Educação Superior vinha desenvolvendo, sob o título “A Produção Científica sobre educação Superior, de 1968 a 1995 – avaliação e perspectivas”. Essa pesquisa vem sendo realizada, desde 1996, e subdivide-se em três etapas: a) a primeira, realizada no biênio 1996/97, consistiu na construção de um inventário da produção escrita em periódicos nacionais, sob a forma de listagem bibliográfica; b) a segunda, que cobriu o biênio 1998/99, consistiu no estudo avaliativo da produção científica utilizando como fonte o banco de dados eletrônico e; c) a terceira etapa, em processo, tem como objetivo expandir o período de abrangência do estudo, atualizando-o até o ano de 2000.

Nosso grupo ficou responsável por trabalhar com os periódicos *Cadernos ANDES*; revista *Universidade e Sociedade*; *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos* e *Cadernos CEDES* (os três últimos foram assumidos pelo grupo na terceira etapa do projeto). Os resultados dessa pesquisa têm sido apresentados em vários eventos científicos regionais e nacionais. Como produto, foram publicadas cinco coletâneas, sendo uma da série *Estado do Conhecimento*, organizada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP, do Ministério da Educação, e foi editado o Banco de Dados eletrônico, em CD-ROM: *UNIVERSITAS/ Brasil*.

Como pesquisadora do GEPES, temos, ainda, desenvolvido vários estudos e pesquisas com esse mesmo objeto temático, dentre as quais destacamos: a) *A Política da Educação Superior no Estado do Pará: o caso da UFPA*, cujos resultados foram apresentados nas 20ª e 21ª Reuniões Anuais da ANPEd, realizadas nos anos de 1997 e 1998, respectivamente, e no II Congresso Nacional de Educação – II CONED, realizado em Belo Horizonte, em 1997; b) *A Expansão do Ensino Superior no Estado do Pará: uma caracterização dos municípios de Belém e Santarém*, cujos resultados parciais foram apresentados, em 2001, no XV Encontro

de Pesquisa do Norte e Nordeste – EPENN, e publicados em dois artigos da Coletânea *Múltiplos Olhares sobre a Educação Superior: a pesquisa como fio condutor*, editada pela EDUFPA, em 2001.

Tendo em vista que a produção do conhecimento não se esgota, já que está em processo permanente de construção e reconstrução, buscamos aprofundar a investigação sobre a política para a educação superior, com ênfase, agora, no fenômeno da privatização e as diferentes feições que tem assumido, no ensino superior público do país.

Sendo docente de uma universidade pública, mantendo contato freqüente com colegas de outras instituições públicas de educação superior, acompanhando os discursos e ações governamentais, ao longo de quase uma década, percebemos, cada vez mais claramente, o rumo político e econômico imprimido à educação superior: nossas instituições públicas sujeitas a cortes e contingenciamentos orçamentários; docentes e técnico-administrativos com remuneração congelada, submetidos a condições sempre pioradas para o desempenho de suas atividades e à eliminação de seus direitos como trabalhadores; a interveniência aberta de organismos internacionais na definição de políticas nacionais para as áreas sociais, nossa Constituição sendo retalhada e remendada, de modo a garantir a legalidade de um conjunto considerável de ações que, explicitamente, favorecia o setor privado em diferentes frentes – na saúde, na seguridade social, na educação. A reflexão sobre esses fatores e o entendimento de uma intenção privatista a eles subjacentes foram instigantes e motivadoras o suficiente para chegarmos à decisão de um tal tema para a tese de doutorado.

O Curso de Doutorado, do Programa de Pós-graduação em Educação, da UFMG, na linha de pesquisa em Políticas em Educação: formulação, implementação e avaliação, ensejou as condições intelectuais e acadêmicas para aquele aprofundamento, cuja expressão se dá no

presente trabalho, de tema atual e relevante para a área de educação, em geral, e a de educação superior, em especial.

## 2. A IMPORTÂNCIA DO TEMA E O FOCO DE ANÁLISE

Esta pesquisa sobre “As feições da privatização do público na educação superior brasileira - o caso da UFPA” insere-se no campo temático da educação superior e, mais especificamente, interliga-se a estudos sobre a relação entre Estado e políticas de educação superior.

A discussão sobre o ensino superior no Brasil tem sido objeto de vários estudos e pesquisas. De acordo com a avaliação da produção científica sobre educação superior, apresentada por Morosini (2001)<sup>1</sup>, os grandes temas da educação superior presentes em periódicos nacionais no período de 1968 a 1995 concentram-se nas discussões sobre políticas públicas da educação superior; ensino superior; universidade e sociedade; avaliação do ensino superior; história das instituições de educação superior; pesquisa; corpo discente; extensão universitária; corpo docente; organização acadêmica e gestão; manutenção e financiamento da educação superior; autonomia universitária; relações entre ensino, pesquisa e extensão; e natureza jurídica das instituições de ensino superior.

O estudo indicou o predomínio da temática “políticas públicas da educação superior”, cuja maior ênfase da produção analisada se refere às discussões sobre Estado e educação superior, no Brasil, englobando diversos assuntos, sobretudo no período de 1985-1995, tais como: reforma do Estado e reforma universitária; autonomia universitária; democratização da

---

<sup>1</sup> Sobre esse trabalho ver a Série *Estado do Conhecimento sobre Educação Superior em Periódicos Nacionais* (1968-1995) publicada pelo MEC/INEP/COMPED, 2001. Nessa publicação são apresentados resultados da Pesquisa: “A produção científica sobre Educação Superior no Brasil, 1968-1995 – avaliação e perspectivas” contida no Banco de Dados *Universitas/BR* que congrega 4.546 documentos, de 26 periódicos nacionais, sob a forma de bibliografia anotada/categorizada/resumida.

universidade brasileira; expansão do sistema de ensino superior; indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão; financiamento da pesquisa científica; políticas de pesquisa e de pós-graduação; modelos organizacionais; crise financeira das instituições públicas; política de formação de profissionais; políticas públicas de avaliação; e ensino público e ensino privado<sup>2</sup>.

No debate em torno da relação entre público e privado, os estudos versam, especialmente, sobre a discussão da gratuidade e da privatização do ensino superior público, da expansão do ensino superior privado, dos modelos organizacionais com ênfase nas fundações de apoio, e das relações entre Estado, mercado e educação.

Ainda sobre a questão do ensino público e privado, Vasconcelos et al. (2001), ao analisarem a temática “manutenção e financiamento da educação superior”, presente no CD-ROM *Universitas/BR*, indicam que um conjunto de estudos, especialmente a partir do ano de 1990, relaciona o problema da privatização do público à crise da universidade brasileira. Nesses estudos, a crise é traduzida pela adoção, para as universidades públicas, de políticas governamentais afinadas com modelos e diretrizes econômico-financeiras dos países detentores do capital internacional, particularmente sob a influência do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial (BM), cuja ingerência se dá, especialmente, na contenção de verbas para a educação superior pública, no país.

Tais estudos destacam que a problemática da escassez e da redução de recursos públicos para as universidades públicas tem acentuado o sucateamento dessas instituições, o que se traduz pela falta de equipamentos, a obsolescência de laboratórios e a redução dos quadros de pessoal. Essa crise financeira tem favorecido as “forças privatistas” que, ao longo da história da educação superior brasileira, defendem a destinação de verbas públicas para as instituições de ensino privadas e o fim da gratuidade nas universidades públicas, em

---

<sup>2</sup> A temática “Políticas públicas da educação superior” foi analisada por Catani et al. (2001).

contraposição aos defensores do ensino público que argumentam ser a universidade pública uma exigência para a democratização do ensino e a garantia de direitos sociais. Como resultado da política governamental, denunciam a expansão, cada vez mais acentuada, da universidade privada<sup>3</sup>.

No debate atual sobre educação superior, Oliveira (2000) afirma que, sobretudo na última década, destacam-se, dentre outras, as questões seguintes: expansão desse nível de ensino; novas funções da educação superior no século XXI; concepções de eficiência, competitividade e gestão; novo perfil da formação de profissionais; relação da universidade pública com o Estado e com o mercado; financiamento da educação superior; reestruturação do Estado e sua relação com as reformas universitárias; projetos e modelos de autonomia universitária; avaliação do sistema de ensino superior; precarização das relações de trabalho; e privatização das universidades públicas.

Sobre a privatização do ensino superior público, poucos são os estudos que enfatizam as estratégias de sua implementação, nas instituições federais de ensino superior (IFES), em parte, pela grande complexidade das ações que tem marcado tal processo. Esses estudos têm destacado, como uma modalidade de privatização do público, a criação de fundações das universidades autárquicas (Sguissardi, 1993) e das fundações municipais de ensino superior (Dourado, 2001), que operam como modelos de universidade-empresa.

Silva Júnior & Sguissardi (1999) afirmam que a reforma da educação superior desenvolvida no Brasil, na década de 1990, interliga-se à reforma do Estado, que tem como meta a “reorganização do espaço social, segundo a lógica do mercado”. Essa reforma estaria contribuindo para modificar a natureza das instituições públicas, por meio da redefinição dos

---

<sup>3</sup> A esse respeito, consultar: Vasconcelos et al. (2001).

conceitos de público e de privado, promovendo um processo de “mercantilização” do saber e do ensino a fim de atender às demandas do mercado.

Dessa forma, vem ocorrendo um movimento, cada vez mais acentuado, de adesão a um modelo educacional que privilegia a “mercantilização” do ensino como principal mecanismo de superação da crise financeira, principalmente por meio da prestação de serviços mediante retribuição financeira.

Chauí (2001) afirma que a reforma do Estado implementada pelos governos neoliberais substituiu o conceito de *direitos* pelo de *serviços*, colocando a educação no campo de serviços, isto é, podendo ela, segundo esse novo conceito, ser terceirizada ou privatizada. Essa reforma adentra o universo acadêmico, transformando a concepção da universidade, de instituição social produtora de conhecimentos em “organização prestadora de serviços”.

Entendemos ser de grande relevância investigar e refletir sobre essa questão, dada a complexidade desse processo que, mediante uma nova configuração das esferas pública e privada, promove, no interior das universidades públicas, uma mudança estrutural que transforma as relações acadêmicas, em consonância com a racionalidade capitalista.

### **3. A METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO**

A investigação tem de apoderar-se da matéria, em seus pormenores, de analisar suas diferentes formas de desenvolvimento, e de perquirir a conexão íntima que há entre elas. Só depois de concluído este trabalho, é que se pode descrever, adequadamente, o movimento real. Se isto se consegue, ficará espelhada, no plano ideal, a vida da realidade pesquisada, o que pode dar a impressão de uma construção a priori. (Marx,1988,p.16)

O objetivo desta seção será o de expor o recorte metodológico adotado no desenvolvimento da pesquisa. Conforme Marx nos mostra, no trecho acima destacado, o

método de exposição consiste, desde o início, na apresentação dos *resultados* da própria investigação, o que será objeto deste texto.

O processo de privatização em curso nas universidades públicas brasileiras, mesmo sendo um fenômeno geral, apresenta especificidades em cada espaço institucional, o que indicou o *estudo de caso* como opção metodológica adequada para sua investigação: um olhar minucioso dos movimentos, das tensões e embates contraditórios sobre a ocorrência do processo, na Universidade Federal do Pará, nos permitiu obter uma visão mais abrangente das diferentes feições da privatização do público nessa instituição; permitiu apreender as múltiplas dimensões e relações do objeto a ser investigado mediante uma análise exaustiva e profunda da ocorrência do fenômeno, naquela instituição universitária.

Compreendemos que tal análise deve estar situada no âmbito global da política educacional, em curso no país, na medida em que as mudanças que se evidenciam, nessa instituição, não são autônomas, mas, sim, inseridas na lógica global de reforma do Estado brasileiro, guardadas suas especificidades regionais e locais.

Buscaremos, por conseguinte, apresentar *como* nos apropriamos do material necessário à investigação, ao explicitar o processo adotado para definição e seleção de atividades, procedimentos, instrumentos e critérios metodológicos pertinentes ao estudo, no seu conjunto, e a coleta, tratamento e análise dos dados, em particular.

### **3.1 - Critérios metodológicos utilizados**

Critérios metodológicos, no presente estudo, se referem às delimitações espaciais e temporais adotadas. A delimitação espacial será objeto da seção 3.1.1 – *O lócus da investigação - a Universidade Federal do Pará*, instituição cuja história, estrutura,

funcionamento e sujeitos de sua dinâmica institucional geraram e alimentaram o conjunto de dados, informações e análises da pesquisa. Sob o título *3.1.2 – Recorte temporal (período)* vem explicitada a delimitação temporal da investigação, a qual se justifica pela intensificação da ocorrência do fenômeno da privatização de espaços e atividades públicos, nesse período, com destaque para a das universidades públicas.

### **3.1.1 - O *locus* da investigação - a Universidade Federal do Pará**

O *locus* não é um espaço inerte, antes se configura de modo especial como espaço de relações sociais. Alves-Mazzoti afirma que “a escolha do campo onde serão colhidos os dados, bem como dos participantes é proposital, isto é, o pesquisador escolhe em função das questões de interesse do estudo e também das condições de acesso e permanência no campo e disponibilidade dos sujeitos” (2000, p.162).

Em nosso caso particular, elegemos a Universidade Federal do Pará como o *locus* da investigação, por dois motivos básicos: (a) o envolvimento da pesquisadora com a instituição, na medida em que nela exerce suas atividades docentes, o que facilitaria o acesso às informações; (b) as evidências concretas de que nela vem acontecendo o fenômeno de interesse do estudo – a privatização do público, materializando o que Bogdan & Biklein (1994, p.94) nomeiam como “situação típica”.

O fenômeno da privatização, na UFPA, vem se manifestando por meio de uma variedade dessas “situações típicas”, implicando tanto as atividades-fim da universidade – ensino, pesquisa e extensão – quanto as atividades-meio e a própria infra-estrutura da instituição. Uma parte bastante visível dessas manifestações reside, por exemplo, nos cursos de pós-graduação *lato sensu*, auto-financiados, mediante cobrança de matrículas e mensalidades. São muitos os exemplos possíveis de modalidades de privatização, e, como tal,

passíveis de análise e questionamento fundamentados, sérios e conseqüentes. O foco de nossa análise, no entanto, será direcionado para uma expressão menos visível, menos divulgada, logo, menos conhecida e menos discutida e avaliada, desse complexo processo, que é a *prestação de serviços*, em que o público e o privado se mesclam, se interpenetram de formas obscuras, ainda que formalizadas e legalizadas por meio de atos administrativos internos, que precisam ser desveladas, compreendidas, publicizadas. As atividades-fim dessa instituição pública federal, que deveriam, como fato e como direito, caracterizar-se por qualidade e finalidade sociais, com financiamento estatal, vêm sendo, progressivamente, incorporadas a esse universo ambíguo, de construção relativamente recente e financiamento por vezes obscuro, denominado *prestação de serviços*. Um recorte desse universo é o objeto focal da presente pesquisa.

Teria sido de todo interessante realizar o estudo em outra instituição pública, como a Universidade de São Paulo – USP, ou a própria UFMG; entretanto, por limitações de acesso a esses locais, optamos por desenvolver a pesquisa na instituição com que temos familiaridade.

### **3.1.2 - Recorte temporal (período):**

O processo de privatização das instituições de ensino superior (IES) públicas é um fenômeno que vem se acentuando desde o início dos anos 90, com o governo Collor, por meio do desenvolvimento de uma política educacional que tem como principal fundamento a redução do investimento público para esse nível de ensino, aprofundando a crise dessas instituições. No período de 1995 a 2002 – governo Fernando Henrique Cardoso – entretanto, configura-se de forma mais clara o processo de reforma do Estado brasileiro e da educação, em geral, com destaque para o nível superior, cuja meta consiste na reorganização do espaço público, de acordo com a lógica do mercado, promovendo a privatização interna das

universidades públicas como a principal forma de superação da crise que vivenciam. Dessa forma, o período definido para a pesquisa nos permitirá caracterizar como a Universidade Federal do Pará se relaciona com a reforma da educação superior implementada pelo governo federal durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002).

### **3.2 - Fontes de Informação**

O plano de investigação contemplou ao longo do estudo:

#### **3.2.1 - Pesquisa bibliográfica, assim constituída:**

a) *fontes teóricas*, ou seja, a literatura referente ao objeto de estudo, especialmente no campo da educação superior, constituída, principalmente, de livros e artigos científicos, com vistas à elaboração do referencial teórico da investigação. Do levantamento feito, foram selecionados e sistematizados os considerados, para o presente trabalho, particularmente significativos, tanto na contribuição deste estudo à construção histórica do conhecimento sobre o tema, quanto na fundamentação das análises dos dados e informações coletados.

b) *legislação*, a saber, leis, decretos, medidas provisórias, portarias ministeriais etc., em especial sobre a educação superior, nos seus vários aspectos, e, destacadamente, a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002), por meio de consultas pela *Internet* e periódicos especializados sobre o assunto.

c) *fontes documentais*, no período de 1995 a 2002, que permitissem consubstanciar as análises de como a reforma da educação superior, em geral, e a questão da privatização, em particular, vêm sendo “normalizadas” no interior da instituição pública adotada como caso para estudo. Foram analisados documentos oficiais como relatórios da Universidade Federal do Pará (UFPA) e da Fundação de Amparo e Desenvolvimento da Pesquisa (FADESP);

contratos e convênios de prestação de serviços firmados pela UFPA e FADESP; resoluções da UFPA; informações estatísticas referentes à educação superior, no Brasil e na UFPA, entre outros documentos considerados relevantes para o estudo.

A sistematização e a análise dos documentos selecionados para o estudo foram realizadas concomitantemente à análise das entrevistas, tendo como base os dados obtidos e o marco teórico construído. Os documentos escritos foram utilizados com vistas a contextualizar o fenômeno pesquisado, explicar as suas relações e vínculos mais profundos com a realidade estudada, ampliando as informações coletadas nas entrevistas. A seleção dos contratos e convênios firmados entre a UFPA e empresas públicas e privadas, com a intermediação da FADESP, foi feita com base em dois critérios principais: 1) a repercussão, positiva ou negativa, que tiveram na comunidade acadêmica; e 2) o destaque que lhes foi dado, pelos gestores entrevistados, como os mais relevantes para a UFPA.

### **3.2.2 - Entrevistas semi-estruturadas**

Esse procedimento teve, como sujeitos, gestores da UFPA, nos dois últimos períodos; presidentes da FADESP (duas gestões) e coordenadores dos projetos selecionados, com o objetivo de complementar as informações e analisar as concepções e práticas desenvolvidas pelos sujeitos que compõem a instituição universitária.

O critério utilizado para a escolha dos entrevistados foi o grau de envolvimento das pessoas que participaram mais diretamente da definição e implementação das políticas de prestação de serviços na UFPA, no período de 1995 a 2002. Foram realizadas dez entrevistas com: cinco (5) dirigentes da UFPA no período analisado, sendo selecionados: o Reitor da UFPA (2001-2005); os Pró-reitores responsáveis pelo planejamento da UFPA, nas duas

gestões (1997-2001 e 2001-2005); os presidentes da FADESP (duas gestões); cinco (5) coordenadores dos projetos/ programas selecionados para o estudo.

As entrevistas foram realizadas com base num roteiro semi-estruturado (APÊNDICE A), adaptado de acordo com o desenrolar das mesmas. Esse procedimento proporcionou ao informante a liberdade e a espontaneidade necessárias para seguir livremente sua linha de pensamento e de relato de suas experiências, possibilitando sua participação na progressiva construção do conteúdo da pesquisa e no enriquecimento da investigação. As entrevistas perfizeram um tempo médio de 100 minutos cada e foram gravadas e transcritas para análise. É importante ressaltar que as entrevistas foram antecedidas de uma conversa informal, com a finalidade de esclarecer os objetivos do estudo e as estratégias teórico-metodológicas utilizadas.

Após a transcrição das entrevistas, fizemos uma leitura flutuante de todo o material e, em seguida, identificamos as categorias que dela emergiram. As entrevistas foram, pois, analisadas a partir das seguintes categorias de análise: privatização; prestação de serviços; fundações de apoio; contratos e convênios; orçamento e financiamento.

Com a finalidade de preservar o anonimato garantido aos entrevistados, criamos códigos que identificam somente a representação dos sujeitos. Dessa forma, foi elaborada a seguinte tipologia: SG – sujeitos gestores; SP – sujeitos pesquisadores; e SE – sujeito externo (esse é o caso de um entrevistado, inserido durante a realização de uma das entrevistas, a pedido do sujeito desta última, para auxiliá-lo na especificidade de algumas respostas).

A opção por ouvir um número restrito de pessoas objetivou permitir o aprofundamento das reflexões, apesar de compreendermos que isso significa uma certa limitação à percepção do fenômeno da privatização do público, em sua totalidade. No entanto, o estudo fornece

elementos significativos que, certamente, poderão contribuir para avançar no conhecimento sobre a privatização do público, na educação superior brasileira.

### 3.3. Análise dos dados

A análise dos dados coletados foi realizada objetivando captar a relação complexa, contraditória, dos seus momentos, entre si e com a totalidade, e assim poder chegar à síntese.

Para orientar esse momento da pesquisa, recorreremos a Lefèbvre, quando afirma que:

A análise só tem sentido porque o concreto se apresenta de maneira sintética; o concreto une “momentos” diferentes e mesmo contraditórios. A síntese só tem sentido porque, em seu movimento e em sua vida, o real tende a se analisar, a produzir elementos ou aspectos, que são ademais reunidos por uma ligação profunda, até o momento em que a dissolução e a morte triunfam. (Lefèbvre, 1991, p.120-121).

Procuramos realizar uma descrição analítica aprofundando os estudos à luz dos referenciais teóricos adotados, explicitados nos Capítulos 1, 2 e 3. Definimos as seguintes categorias de análise: público e privado; crise do Estado capitalista; privatização da educação; prestação de serviços; orçamento e financiamento.

A metodologia de análise utilizada para identificar a ocorrência do fenômeno da privatização na UFPA baseou-se na combinação de três variáveis: *quem fornece*; *quem financia*; *qual a finalidade*, assim entendidos: *quem fornece* refere-se aos sujeitos (indivíduos ou grupos) responsáveis pela prestação dos serviços contratados; *quem financia* se traduz pela explicitação das fontes de recursos financeiros com os quais tais serviços serão pagos; *qual a finalidade* remete à identificação dos beneficiários dos serviços prestados. As variadas combinações dessas três variáveis resultou numa tipologia que será aplicada à análise do caso em estudo – a UFPA.

Sem ter, evidentemente, a pretensão de esgotar o assunto, temos a convicção de que, elaborado conforme a metodologia descrita e fundado nas fontes teóricas que logo serão apresentadas, os resultados desta investigação poderão, sim, contribuir para estudos no campo da política educacional, em geral, e em novos debates sobre problemas relativos à definição das políticas para o ensino superior brasileiro, em particular, com especial destaque para a polêmica questão da privatização da educação pública de nível superior.

#### **4. ESTRUTURA DO TEXTO**

Este trabalho foi estruturado em cinco capítulos. O primeiro, denominado **“O público e o privado como categorias de análise”**, foi construído com o objetivo de compreender a amplitude e a complexidade dos conceitos de público e de privado, a fim de dimensionar a sua utilização no cenário político atual. Para tanto, realizamos uma reflexão teórico-conceitual acerca do significado dos termos *público* e *privado*, em suas relações com o Estado e a sociedade civil. Na tradição liberal, dialogamos com John Locke e Norberto Bobbio, que os analisam a partir das categorias de direito público e direito privado, na história do pensamento político e social do Ocidente. Na tradição marxista, fizemos uma reflexão com base nos estudos político-filosóficos de Hannah Arendt e nos estudos sociológicos de Jürgen Habermas - duas fontes consagradas na teoria mundial. Finalizamos o capítulo com uma reflexão sobre o processo de mutação das esferas pública e privada no mundo contemporâneo atual.

No Capítulo 2, sob o título **“Crise e reforma do Estado capitalista”**, tivemos por objetivo compreender o novo papel que o Estado capitalista passou a assumir face à mundialização do capital e quais as conseqüências reais para a política educacional, especialmente na reconfiguração do público e do privado na educação superior. Iniciamos com uma reflexão acerca das diferentes crises do Estado capitalista, relacionando-as aos

diferentes modelos de acumulação e reprodução do capital. Em seguida, realizamos uma análise sobre a redefinição do Estado, como defendida pela ideologia keynesiana, e a implementação do modelo fordista, como estratégia para a superação da crise de 1929, e suas conseqüências para a classe trabalhadora e para o sistema capitalista. Encerrando o capítulo, refletimos sobre a crise atual do capitalismo e os efeitos da implementação das políticas neoliberais como estratégia de superação dessa crise, com a redefinição das esferas do público e do privado.

Sob o título **“O público e o privado na educação superior”**, o terceiro capítulo explicita alguns elementos centrais da relação entre o público e o privado, na educação superior. Inicia com uma reflexão acerca da relação entre o Estado e a educação na concepção liberal e as repercussões na educação brasileira. Em seguida, buscamos reconstruir a discussão histórica entre educação pública e privada, no contexto da política da educação superior brasileira. Posteriormente, realizamos uma análise da política para a educação superior brasileira, implementada pelos governos de Fernando Henrique, sua relação com as diretrizes do Banco Mundial e suas conseqüências para as universidades públicas. Finalizamos o capítulo indicando algumas modalidades de privatização do público, destacadas nos estudos realizados, no campo das políticas sobre educação superior brasileira.

**“A Universidade Federal do Pará na região Amazônica”** é o título do Capítulo 4, que buscou caracterizar a Universidade Federal do Pará, no contexto da região amazônica. Iniciamos apresentando a situação econômica da região amazônica, de reconhecido caráter estratégico para o país, e sua relação com a criação da Universidade Federal do Pará, vinculando-a ao contexto da educação superior brasileira, com base nos dados produzidos e publicados pelo INEP/MEC. Em seguida, fazemos uma breve recuperação da história de sua criação e organização inicial para, posteriormente, analisarmos a situação acadêmica

vivenciada por essa instituição, no período de 1995 a 2003, conforme dados fornecidos pela própria UFPA, considerando os aspectos de ensino, pesquisa e extensão.

O quinto capítulo foi construído com o objetivo de **“desvelar o processo de privatização do público na Universidade Federal do Pará”**, no contexto da reforma da educação superior brasileira, tendo como foco de análise a prestação de serviços realizada por essa instituição. Iniciamos com uma discussão sobre o orçamento da UFPA, enfatizando como vem se constituindo num elemento importante no processo de privatização interna daquela Universidade. Em seguida, traçamos uma breve análise sobre o papel da Fundação de Amparo e Desenvolvimento da Pesquisa nesse processo. Finalizamos o capítulo com a análise da prestação de serviços pela UFPA, destacando, a título de ilustração, alguns contratos/convênios estabelecidos com empresas, sendo uma pública estatal e duas privadas, com a finalidade de identificar, caracterizar e consubstanciar as feições do processo de privatização dessa instituição pública.

Nas considerações finais deste trabalho, retomamos, em linhas gerais, referências à crise do Estado capitalista, à reforma do Estado brasileiro, às atuais políticas implementadas para a reestruturação da educação superior, à redefinição / reconceituação do público e do privado e suas conseqüências para a educação superior pública brasileira, no seu conjunto, e para a Universidade Federal do Pará, em particular. A partir do estudo realizado, procuramos estabelecer os limites e possibilidades que se colocam como desafios a serem enfrentados, na perspectiva de superação da crise da universidade pública brasileira.

O caminho até agora percorrido baseou-se na convicção de que, para transformar a situação de opressão a que estamos submetidos, é preciso ter consciência dos problemas da sociedade e realizar ações práticas que conduzam à formação de uma consciência teórica e prática. As certezas, as incertezas, os sonhos e a vontade de conhecer e transformar continuam presentes.

## CAPÍTULO – 1

### O PÚBLICO E O PRIVADO COMO CATEGORIAS DE ANÁLISE

A construção teórica das categorias **público** e **privado** é uma tarefa complexa, devido aos múltiplos significados e imprecisões do seu uso, na linguagem corrente. Uma análise mais precisa dos conceitos de público e privado exige um aprofundamento teórico, pois ambos compõem a estrutura social, sendo fundamentais para a compreensão da relação entre Estado e sociedade, no mundo moderno.

Esses termos têm sido utilizados com uma multiplicidade de significados, nas diversas fases históricas das sociedades. Estão presentes na vida cotidiana, nos noticiários televisivos, nos discursos de políticos e da grande imprensa, nos planos e projetos de governo.

No sentido abrangente, público e privado são duas esferas distintas que compõem a estrutura social. São formas ou modos diferentes dos seres humanos viverem a experiência em sociedade.

O termo público pode ser atribuído a eventos abertos, a locais ou casas públicas, que podem ser freqüentados por todos. Assume, todavia, outro significado, quando se refere a ‘poder público’ ou ao Estado, que tem o atributo de ser público por promover o bem comum. O significado de público toma, ainda, outra dimensão quando se refere a alguém que alcançou renome, fama, ou seja, reconhecimento público. Outro emprego freqüente desse conceito ocorre na expressão ‘opinião pública’, referente à formação de juízos de valor, acerca de fatos e/ou acontecimentos sociais e políticos, que se constroem e se

fortalecem no debate e que pressupõem a existência de espaços institucionais que permitam tornar efetiva a liberdade de expressão, de associação e de imprensa, tais como: jornais, revistas, clubes, salões, partidos, associações. A opinião pública tem por função permitir a todos os cidadãos uma ativa participação política, colocando-os em condições de poder discutir e manifestar suas próprias opiniões sobre as questões de interesse geral.

Por outro lado, privado é o oposto de público. Privado está relacionado àquilo que não se dá a conhecer, que é secreto, ligado a interesses particulares. Pode referir-se à ‘vida privada’, que significa o conjunto de vivências, ocorrências e experiências que têm lugar num espaço íntimo ou num espaço restrito do lar, da família.

Encontramos, ainda, o termo privado associado a ‘direito privado’, estando, nesse caso, relacionado à sociedade natural, onde se desenvolvem relações familiares, sociais e econômicas que precedem ao Estado. Corresponde a um direito imperfeito e não protegido, porque ainda falta um poder capaz de dirimir as controvérsias entre as partes, de modo imparcial. O termo privado é também utilizado como ‘propriedade privada’ que, no sentido geral, pode ser, ainda, compreendido como a apropriação de um objeto ou coisa, de modo exclusivo por um indivíduo específico ou grupos organizados de indivíduos, que, em regra, se apresentam como entidades jurídicas. É importante ressaltar que ocorrem variações no emprego dessa expressão. Assim, quando se fala de propriedade privada é preciso examinar analiticamente o processo e averiguar a que elemento específico se faz referência, considerando o contexto sócio-econômico em que ocorre.

Portanto, os termos público e privado, por exprimirem conceitos relativos e opostos, exigem que se especifique sempre o universo ao qual se faz referência.

Este capítulo tem por finalidade compreender a amplitude e a complexidade desses conceitos, quando deles nos valem para tratar das ‘esferas do público e do privado’, de modo a melhor precisar, dimensionar e reorientar o emprego dessas categorias no cenário político atual. Para tanto, realizaremos uma reflexão teórico-conceitual acerca do significado dos termos público e privado, quando empregados num contexto de relações com o Estado e a sociedade civil<sup>4</sup>.

Embora vários teóricos tenham tratado dessa questão, optamos por buscar e indicar posturas distintas sobre as concepções de Estado em suas articulações com o embate entre o público e o privado. Dessa forma, na tradição liberal, buscaremos compreender as reflexões feitas por John Locke e Norberto Bobbio acerca das esferas pública e privada; e, utilizaremos os estudos de Hannah Arendt e de Jürgen Habermas autores que dialogaram com o campo marxista, cujas obras são referências obrigatórias na investigação de nosso objeto de estudo.

Uma vez efetuada a definição das esferas do público e do privado, com base no pensamento e nas diferentes abordagens filosófico-científicas dos autores escolhidos, apresentaremos a construção da interface entre essas categorias e suas implicações na sociedade capitalista atual, quando buscaremos refletir sobre o processo de mutação daquelas esferas, no mundo contemporâneo atual.

---

<sup>4</sup> De acordo com Bobbio, a expressão sociedade civil teve vários significados sucessivos, no pensamento político dos últimos séculos. Na doutrina jusnaturalista (Hobbes e Locke), sociedade civil se contrapunha à sociedade natural e equivalia à sociedade política e, portanto, ao Estado. Para Rousseau, sociedade civil significava “sociedade civilizada” ou uma sociedade natural. Em Hegel, sociedade civil era vista como a esfera da vida ética interposta entre a família e o Estado; a sociedade civil somente evoluía para Estado quando a unidade familiar se dissolvia nas classes sociais, por meio de relações econômicas antagônicas. Para Marx, sociedade civil significava “sociedade burguesa” e compreendia a esfera das relações econômicas, a base material do Estado. Gramsci compreendia sociedade civil como o momento da superestrutura, da hegemonia, todo o complexo das relações ideológico-culturais. Para uma melhor compreensão sobre o conceito de sociedade civil ver Bobbio (1994).

### 1.1 - O público e o privado na tradição liberal: John Locke e Norberto Bobbio

Para compreender os conceitos de público e privado, tal como elaborados pela filosofia liberal, elegemos John Locke e Norberto Bobbio que, mesmo vivendo em momentos históricos diferentes, contribuíram para uma melhor compreensão desses conceitos.

O liberalismo<sup>5</sup> clássico surgiu na Europa, com a ascensão da burguesia e a constituição do Estado moderno<sup>6</sup>. Os teóricos da ideologia liberal, revolucionária em relação à ideologia feudal, defendiam os interesses da burguesia e, de modo geral, os direitos à vida, à igualdade e à propriedade dos indivíduos em sociedade. A doutrina liberal defendia a liberdade individual, a liberdade de mercado e o não intervencionismo do Estado nas esferas econômica e social. Combatendo o Absolutismo, esses pensadores defendiam a instituição do Estado para a garantia desses direitos para os homens.

Dentre os pensadores liberais, os jusnaturalistas concebiam o Estado como produto da razão, representante dos interesses universais, que tinha por finalidade conservar e regulamentar a vida na sociedade natural ou na sociedade civil. Para eles, o Estado era a expressão de uma exigência universal e racional e deveria preservar e consolidar os direitos que os homens deviam usufruir em sua vida privada.

Na tradição jusnaturalista, a expressão sociedade civil contrapunha-se à sociedade natural e era sinônima de sociedade política, ou seja, de Estado. De acordo com essa concepção, o Estado era uma sociedade que tinha por finalidade garantir o direito de todos, por meio de leis públicas.

---

<sup>5</sup> O liberalismo clássico consistia num conjunto de teorias e ações que refletiam os interesses e pretensões da burguesia. O liberalismo defendia o não intervencionismo do Estado na esfera econômica e social, compreendendo por liberdade a faculdade de competir sem restrições no mercado. Para uma definição mais consistente do liberalismo ver Bobbio, Matteucci & Pasquino (1998, p. 686-705).

<sup>6</sup> Segundo Duarte (2002, p.26), duas características marcaram o Estado moderno: uma era a sua soberania tornando-o independente de qualquer outra autoridade divina e a outra era a distinção entre sociedade civil, sociedade política e o Estado.

Iniciaremos nossa reflexão com as idéias defendidas por John Locke (1632-1704). Em sua obra Segundo Tratado sobre o governo civil, Locke sustenta a idéia de que o estado de sociedade e, conseqüentemente, o poder político, nasceram de um pacto entre os homens. Antes desse pacto, os homens viviam em estado natural. Para o autor, os homens eram iguais, independentes, governados pela razão e pelo direito natural e tinham por destino preservar a paz e a humanidade e evitar ferir os direitos dos outros.

No estado natural, o homem estaria exposto a certos inconvenientes, como a vontade de beneficiar-se a si próprio ou a seus amigos, ameaçando o gozo da propriedade, da liberdade e da igualdade. Para evitar isso, o homem criou a sociedade política, por meio de um pacto social estabelecido entre os homens livres, reunidos para empregar sua força coletiva na execução das leis naturais, renunciando executá-las pelas mãos de cada um.

Na sociedade política formada pelo contrato social, as leis manteriam a harmonia geral entre os homens por serem aprovadas pelo mútuo consentimento de seus membros e aplicadas por juízes imparciais. Para Locke,

Quando um certo número de homens acordou assim em constituir uma comunidade com governo, ficam, de fato, fazendo parte dela e formando um corpo político, no qual a maioria tem a prerrogativa de agir e resolver por todos (...) e assim, o indivíduo concordando com outros em formar um corpo político sob um governo assume a obrigação com os demais membros dessa sociedade de submeter-se à resolução que a maioria decidir (1991, p. 216-17).

Diferentemente de Hobbes<sup>7</sup>, Locke acreditava que, por meio do pacto social, os homens não renunciavam aos seus próprios direitos naturais em favor do poder dos governantes. Mediante o pacto social, os direitos legislativo e executivo dos indivíduos em

---

<sup>7</sup> Hobbes parte da premissa de que o estado da natureza era um estado de guerra e, por isso, deveria ser abandonado, em troca da instituição do Estado que tornasse a vida possível segundo a razão. Para ele, o Estado foi fundado por um acordo instituído com a finalidade de constituir um poder comum. Por meio do acordo, os indivíduos renunciavam a seu próprio poder e o transferiram para uma única pessoa, que exercia o poder absoluto, chamado de soberano. Por meio desse acordo, os indivíduos ou súditos se submetiam à vontade do soberano.

estado de natureza eram transferidos para a sociedade. O caráter do contrato social limitava o poder político, pois o soberano, para Locke, seria o agente e executor da soberania do povo e, portanto, o poder dos governantes derivaria da sociedade.

Dentre os direitos naturais dos homens, Locke destacava o direito à propriedade, considerado natural e anterior à sociedade civil. O direito à propriedade não era inato, mas adquirido pelo homem, por meio do trabalho. Para o autor, “todo homem possui uma propriedade em sua própria pessoa, de tal forma que a fadiga de seu corpo e o trabalho de suas mãos são seus”. (Ibidem, p. 228). Mediante o trabalho, as coisas deixariam o estado da natureza, tornando-se propriedade.

Desse ponto de vista, o principal objetivo dos homens se reunirem em comunidade, formarem a sociedade civil e aceitarem um governo comum era preservar os direitos que possuíam, principalmente o direito à propriedade. Defendia o autor em tela que o homem, por ser dono de suas próprias ações e do trabalho que executa, tem e deve exercer tal direito, pois “tudo aquilo que aplica ao próprio sustento ou conforto, quando as invenções e as artes aperfeiçoam as conveniências da vida, é totalmente propriedade sua, não pertencendo a mais ninguém” (Ibidem, p.247).

Por meio do pacto social ou do acordo estabelecido entre os homens para tirá-los do estado de natureza, era constituída a sociedade política. O primeiro ato fundamental da sociedade seria a constituição dos poderes pois, com eles, garantiam-se os direitos naturais de igualdade, liberdade e propriedade.

De acordo com Locke, a sociedade política somente poderia existir com o consentimento de homens livres, capazes de se unirem e se incorporarem a tal sociedade, o que daria origem a qualquer governo legítimo no mundo. Assim, a sociedade política seria

constituída, “quando cada um dos membros abrir mão do próprio direito natural transferindo-o à comunidade, em todos os casos passíveis de recursos à proteção da lei por ela estabelecida”. (Ibidem, p.259).

Por meio do estabelecimento de regras fixas, impessoais e iguais para todos, a comunidade delegava poder a juízes, que teriam a responsabilidade de executar as regras e decidir sobre as desavenças que pudessem surgir entre os membros da sociedade, punindo, se fosse o caso, de acordo com as penalidades estabelecidas por leis definidas pela comunidade. Assim, o indivíduo “concordando com outros em formar um corpo político, sob um governo assume a obrigação para com os demais membros dessa sociedade de submeter-se à resolução que a maioria decidir” (Ibidem, p.267). Dessa forma, considerava que estaria excluído todo julgamento privado de cada cidadão particular.

O estabelecimento das leis ou do poder legislativo era fundamental para que o homem pudesse preservar a sociedade e o bem público de todos os seus membros e desfrutar a sua propriedade em paz e segurança. O poder legislativo tinha seus limites restritos ao bem geral da sociedade e à preservação dos homens.

Para Locke, o público estava relacionado à sociedade civil, constituída por meio do pacto social. O estatal referia-se a governo, era derivado do público e a ele se submetia. Assim, “sempre que se dissolva uma sociedade é certo que seu governo não pode subsistir” (Ibidem, p.144). O privado estava relacionado às possibilidades dos indivíduos agirem em coletividade, em acordo com o poder legislativo que era, por sua vez, derivado do público e a ele submetido.

Em síntese, podemos afirmar que os pressupostos da ideologia liberal de Locke fundamentavam-se na diferenciação entre público – relacionado à sociedade – e o estatal –

referente a governo, cuja legitimidade era submetida à realização de ações voltadas ao interesse público. Assim, para o autor, a sociedade (público) delegava o poder político ao governo (Estado), para que este pudesse promover o bem público, preservando a todo cidadão os direitos de liberdade, igualdade e propriedade.

Outra grande contribuição para a análise das categorias público e privado pode ser encontrada nas reflexões teóricas de Norberto Bobbio (1910-2004). Mesclando elementos das tradições socialista e liberal, o autor foi um defensor incansável da democracia, da liberdade e da justiça social. As idéias contratualistas do filósofo inglês Thomas Hobbes também influenciaram profundamente a obra de Bobbio, que só concebia uma “paz justa” por meio da constituição de um poder comum.

Bobbio, em *Estado, Governo e Sociedade – para uma teoria geral da política* (1990), analisou os conceitos de público e privado, na história do pensamento político e social do Ocidente, por meio dos conceitos de direito público e direito privado que, utilizados de forma constante e contínua, nas diversas épocas históricas, se tornaram uma grande dicotomia.

Para o autor, os termos público e privado são dicotômicos porque podem ser explicitados de forma independente, indicando uma separação rígida entre eles, ou quando apenas um é definido e o outro é seu negativo. Nesse caso, o que é definido é mais forte do que o outro. Dos dois termos, o público é o mais forte, pois ganha uma dimensão positiva, na medida em que, freqüentemente, o vocábulo privado é definido como aquilo que não é público. O espaço dos termos público e privado é delimitado reciprocamente, no sentido de que a esfera do público chega até onde começa a esfera do privado e vice-versa.

A distinção comum que se faz entre público e privado é a de que público pode ser compreendido como aquilo que é manifesto, aberto ao público, feito diante de expectadores;

e, por privado, pode-se entender como aquilo que se diz ou se faz num círculo restrito de pessoas, em segredo. Público é o que é visível, não secreto, aberto a todos; e privado está relacionado a segredo, a invisível, que não pode ser visto por todos, oculto.

Segundo Bobbio, os termos público e privado são contraditórios porque um ente não pode ser simultaneamente público e privado. O significado valorativo de um tende a ser o oposto do outro, no sentido de que, quando um tem um valor positivo, o outro tem valor negativo e vice-versa.

Para o autor, a dicotomia dos termos público e privado compreende, também, outras dicotomias tradicionais nas ciências sociais, tais como: sociedade de iguais e sociedade de desiguais, lei e contrato, justiça cumulativa e justiça distributiva.

Por ser o Estado caracterizado por relações de subordinação entre governantes e governados, as relações que se estabelecem são entre desiguais, ou seja, entre os que comandam e os que obedecem. Na economia política, considerando a divisão do trabalho, as relações econômicas são de desiguais. No entanto, do ponto de vista do mercado, as relações econômicas são, formalmente, entre iguais. Assim, na economia política, a dicotomia entre público e privado se apresenta,

(...) sob a forma de distinção entre sociedade política (ou de desiguais) e sociedade econômica (ou de iguais) ou do ponto de vista do sujeito característico de ambas, entre a sociedade do cidadão que atende ao interesse público e a sociedade do burguês que cuida dos próprios interesses privados em concorrência ou em colaboração com outros indivíduos (Op. cit., 1990, p.17).

As dicotomias entre lei e contrato são expressões da doutrina jurídica – entre direito privado e direito público; entre direito natural e direito positivo. O contrato era o instrumento pelo qual os indivíduos regulavam suas relações no estado de natureza, isto é, naquele em que

não existia um poder público. A lei era a mais alta expressão do poder soberano, por meio da qual eram reguladas as relações dos súditos entre si e com o Estado. Assim são expressas, por Bobbio, as dicotomias entre direito público e direito privado:

O direito privado ou dos privados é o direito do estado da natureza cujos institutos fundamentais são a propriedade e o contrato; o direito público é o direito que emana do Estado, constituído sobre a supressão do estado de natureza, e, portanto é o direito positivo no sentido próprio da palavra, o direito cuja força vinculatória deriva da possibilidade de que seja exercido em sua defesa o poder coativo pertencente de maneira exclusiva ao soberano. (Ibidem, p. 18).

Ressalta ele que o contratualismo era considerado uma concepção privativa de Estado, sendo rejeitado pelos escritores pós-jusnaturalistas por considerarem que o vínculo que une o Estado aos cidadãos deveria ser permanente e irrevogável, enquanto o vínculo contratual poderia ser revogável pelas partes. Por ser o Estado considerado um ente público por excelência, o contratualismo era concebido como uma forma inadequada.

Em relação à dicotomia existente entre justiça cumulativa (esfera privada) e justiça distributiva (esfera pública), Bobbio explica que a justiça cumulativa defendia que duas coisas que se trocam deveriam ser de valor igual, ou seja, no caso da venda de uma mercadoria, o preço deveria corresponder ao valor da mesma no mercado; em relação ao salário definido no contrato de trabalho, deveria corresponder à qualidade e quantidade do trabalho desenvolvido. Já a justiça distributiva pautava-se na defesa de que a cada um fosse dado o que lhe coubesse, com base em critérios que poderiam ser alterados conforme a diversidade das situações objetivas. Os critérios a serem estabelecidos poderiam ser definidos conforme o mérito, a necessidade ou o trabalho de cada um.

Outro debate destacado pelo autor sobre a esfera do público e do privado trata da constatação da primazia de um sobre o outro, ou seja, a ampliação do espaço de um se faz em

detrimento do outro, o que pode ser gerador de conflitos. A diferenciação entre direito público e direito privado tem indicado a supremacia do primeiro sobre o segundo.

O direito privado está relacionado ao estado de natureza, cujas normas jurídicas principais tratam de propriedade, família, contratos e testamentos. O direito privado está fundado no contrato entre entes formalmente iguais, cujas relações jurídicas são fundamentadas no “antagonismo dos interesses privados”. Foi considerado, durante séculos, como o direito por excelência no pensamento jurídico romano.

O direito privado assume a primazia sobre o direito público quando a esfera privada se alarga, em detrimento da esfera pública, até a redução do Estado em termos mínimos, e torna-se uma esfera autônoma em relação a esse processo. Denominado por Bobbio de “privatização do público”, ele ocorre com a transformação das sociedades industriais mais avançadas, quando a “sociedade civil é constituída por grupos organizados cada vez mais fortes (...) como as grandes empresas, as associações sindicais, o partido” (Ibidem, p.26-27), que vivem em conflito permanente e utilizam os aparatos públicos para atingir seus interesses privados.

Como conseqüência, o direito de propriedade se impõe como interesse geral de todos, ou seja, o interesse do indivíduo determina o da coletividade. O Estado reduz sua função, passando a funcionar mais como mediador dos conflitos do que como detentor do poder. Na “privatização do público”, os interesses privados - mediante a formação de grandes grupos - se servem dos aparatos públicos para o alcance de objetivos particulares.

O direito público, como sistema de normas, nasceu com a formação do Estado moderno. É o direito que emana do Estado e está consubstanciado no poder político, ou no poder do Estado ou, ainda, no poder público.

A primazia do público sobre o privado se funda em contraposição à imposição do interesse particular sobre o interesse coletivo. Defende o princípio de que o indivíduo deve renunciar à própria autonomia a favor do ente coletivo – nação, classe, comunidade, povo. Um dos exemplos do primado do público sobre o privado se dá com o surgimento do grande Estado territorial e burocrático.

O primado do público sobre o privado é também interpretado como o primado da política sobre a economia, ou seja, o processo de intervenção dos poderes públicos na regulação da economia também denominado de “publicização do privado”. Ocorre quando o Estado invade e engloba, progressivamente, a sociedade civil e os interesses privados são subordinados aos interesses da coletividade. Como resultado, ocorre um processo de intervenção dos poderes públicos na regulação da economia.

Em síntese, para o autor em exame, existe uma separação rígida entre os sentidos dos termos público e privado; daí serem dicotômicos entre si, pois um ente não pode ser, ao mesmo tempo, público e privado. Mesmo considerando as grandes dicotomias entre os dois termos, ressalta ele que, em determinadas situações da história política e econômica das sociedades, ocorreu a primazia de um sobre o outro, processos denominados por ele de “publicização do privado” e de “privatização do público”. Esses dois processos refletem, no primeiro caso, os interesses privados sobre os interesses públicos e, no segundo caso, a subordinação dos interesses privados aos da coletividade, representada pelo Estado.

## 1.2 - O público e o privado em Hannah Arendt e Jürgen Habermas

Em linhas gerais, no Estado moderno marxiano<sup>8</sup>, o reino da força mantém-se não mais numa guerra de todos contra todos, mas na luta de classes. Marx rompe com toda a tradição da filosofia política moderna e concebe o Estado não mais como o reino do universal, mas um organismo que tem como função precisa garantir a propriedade de uma classe particular. Era o “comitê central da burguesia” e afirmava interesses particularistas, visando manter o status quo dessa classe.

O Estado seria um organismo voltado para garantir os interesses particularistas de uma parte da sociedade, a burguesia, como se fossem interesses gerais, com a finalidade de assegurar a dominação e reprodução capitalista. Dessa forma, o Estado, garantindo a propriedade privada da classe burguesa, assegurava e reproduzia a divisão da sociedade em classes. Em *A ideologia Alemã*, Marx expressa com clareza sua concepção, ao afirmar que o Estado “nada mais é do que a forma de organização que os burgueses necessariamente adotam, tanto no interior como no exterior, para a garantia recíproca de sua propriedade e de seus interesses” (1987, p.98). O autor considerava o Estado dependente da sociedade civil e do poder político da classe dominante, e sua existência estava vinculada à propriedade privada. Em seguida, formula a tese de que “O Estado é a forma em que os indivíduos de uma classe dominante fazem prevalecer seus interesses comuns e em que se resume toda a sociedade civil de uma época” (Op. cit.).

---

<sup>8</sup> A expressão Marxismo será empregada, neste estudo, como “o conjunto de idéias, dos conceitos, das teses, das teorias, das propostas de metodologia científica e de estratégia política e, em geral, a concepção de mundo, da vida social e política, consideradas como um corpo homogêneo de proposições até constituir uma verdadeira e autêntica ‘doutrina’, que se podem deduzir das obras de Karl Marx e de Friedrich Engels” (Bobbio, Matteucci & Pasquino, 1988, p. 738), à luz das interpretações feitas por Hannah Arendt e por Jürgen Habermas.

O Estado, para Marx, era um Estado de classe, uma entidade particular, que, em nome de uma suposta vontade geral, defendia os interesses de uma classe particular garantindo a dominação e a exploração de uma minoria da sociedade – os proprietários – sobre sua grande maioria – os trabalhadores.

A dicotomia se estabelecia entre sociedade civil e Estado. Por sociedade civil, compreendia Marx o conjunto das relações econômicas em um período determinado pelo desenvolvimento das forças produtivas. O Estado seria uma superestrutura jurídica, reino da política e das formas da consciência e de ideologia; um aparelho coercitivo, utilizado pela burguesia para impor seus interesses a toda a sociedade.

Feitas essas considerações preliminares sobre a compreensão do significado de Estado e sociedade civil em Marx, buscaremos o entendimento do embate que se estabeleceu, entre as esferas do público e do privado, nas relações entre sociedade civil e Estado, valendo-nos das reflexões feitas por dois pensadores que dialogaram com o campo marxista: Hannah Arendt<sup>9</sup> e Jürgen Habermas.

Ainda que esses dois pensadores apresentem perspectivas diferenciadas, na análise da sociedade moderna, nenhum deles jamais acreditou nas leis do mercado como solução para os problemas do homem moderno.

---

<sup>9</sup> É importante ressaltar que, apesar de Arendt ter feito críticas a Marx, a respeito da natureza da sociedade moderna, muitos aspectos da teoria marxista foram incorporados pela autora em sua análise sobre a sociedade capitalista. A principal crítica de Arendt se deve ao fato de Marx não considerar a separação entre os espaços privado e público como referência fundamental em seu pensamento, para a compreensão da sociedade moderna, o que, em sua opinião, fez com que olhasse a esfera social como uma forma natural de organização dos homens. Enquanto Arendt analisou a origem da cultura ocidental, à luz da experiência grega, Marx posicionou-se na própria sociedade moderna, considerada por ele como o estágio mais avançado entre as sociedades.

### 1.2.1 - O público e o privado em Hannah Arendt

Um dos marcos definidores das esferas pública e privada, como categorias conceituais, está no pensamento político de Hannah Arendt. Para criticar o modo de constituição das sociedades modernas, a autora constrói o substrato teórico-político constitutivo da vida social nessas duas categorias de análise.

Para compreender a realidade atual, Arendt fez uma digressão à polis grega e às condições humanas que ali se manifestaram. A autora busca, na polis grega e na Antiguidade Romana, a linguagem e as experiências humanas fundamentais que, mais que a teoria, “nos ensinam que as coisas do mundo, entre as quais transcorre a *vita activa*, são de natureza diferente e produzidas por tipos muito diferentes de atividades” (1991, p. 105).

Com o tema central “o que estamos fazendo”, Arendt desenvolve em *A Condição Humana* (1991) uma análise sistemática “daquelas capacidades humanas gerais decorrentes da condição humana, e que são permanentes, isto é, que não podem ser irremediavelmente perdidas enquanto não mude a própria condição humana” (Ibidem, p.14). A autora procura analisar algumas das condições que o homem recebeu, junto com a vida, e que, por isso, lhe pertencem, mesmo que em estado potencial, e, também, as manifestações da condição humana que são historicamente datadas, mais especificamente aquelas que tiveram lugar a partir da era moderna<sup>10</sup>.

É importante ressaltar que Arendt não busca na análise da condição humana respostas para o problema relacionado à natureza do homem, por ela considerado insolúvel, pois “se

---

<sup>10</sup> Arendt distingue “era moderna” de “mundo moderno”. Para ela, a “era moderna” se inicia no século XVII, com o advento das Ciências Naturais, desenrola suas implicações gerais após a Revolução Industrial, do século XIX, e seu término encontra-se no limiar do século XX. Já o “mundo moderno” inicia sua existência no século XX, com a cadeia de catástrofes deflagradas pela Primeira Guerra Mundial, sendo politicamente considerado seu início com as explosões atômicas (Wagner, 2000).

temos uma natureza ou essência, então certamente só um deus pode conhecê-la e defini-la; e a condição prévia é que ela possa falar de um quem como se fosse um quê.” (Ibidem, p.18).

Para Arendt, as condições humanas foram dadas ao homem juntamente com a sua vida, independentemente da atividade que este realiza. Sua preocupação reside nas diferentes maneiras como as atividades humanas se manifestaram historicamente – nos espaços públicos e privados da Antiguidade, na esfera privada da Idade Média e na esfera social do mundo moderno. Sua intenção foi a de desvendar, a partir das capacidades humanas, “o que estamos fazendo” no mundo moderno, diante do totalitarismo, da sociedade de desempregados, da construção de bombas capazes de destruir a Terra, da fuga do homem em direção ao universo, da criação da vida em proveta.

O público e o privado, enquanto núcleos temáticos de Arendt, são explicitados como noções que esclarecem os fenômenos constitutivos ou fundadores da vida social. A autora os situa no nível da atividade que denomina de “vita activa” (vida ativa). Assim, “vita activa” se refere às atividades que se mostram, distintas entre si, como manifestações da condição humana.

Dentre as atividades básicas humanas que compõem a “vita activa”, Arendt vai analisar as atividades do labor (animal laborans), do trabalho (homo faber) e da ação (formada pela “praxis” e pela “lexis”). Essas três experiências formam as condições básicas da vida humana: a própria vida, a mundanidade e a pluralidade. São “as manifestações mais elementares da condição humana, aquelas atividades que tradicionalmente, e também segundo a opinião corrente, estão ao alcance de todo ser humano” (Ibidem, p.13). Juntas, fundam o importante domínio de nossa existência ou a condição humana.

Sem ter a pretensão de exaurir a compreensão do sentido dessas atividades, Arendt procurou diferenciar labor, trabalho e ação pela maneira como se realizam; pelo espaço que ocupam na natureza, na esfera pública ou privada; pelo resultado final obtido da sua realização; e pela maneira como os homens se expressam, em cada uma delas.

Para a autora em tela, labor é uma atividade relacionada ao processo natural da vida, à manutenção desta última e à sobrevivência da espécie. Está associada ao corpo - ao processo biológico do corpo humano, pelo movimento que este realiza para retirar da natureza os meios de subsistência, pelo consumo desses meios e pela reprodução da espécie. É uma atividade vinculada às necessidades vitais do ser humano, que não tem começo nem fim, pois se realiza e persiste de geração a geração e só termina com a extinção da própria vida. Por isso, a condição humana do labor é a própria vida. Seus produtos, no entanto, apesar de serem os mais necessários, não têm durabilidade, pois são destinados ao consumo imediato e os que não são consumidos tendem a degradar-se rapidamente. O labor realiza-se em harmonia com a natureza, pois os meios de subsistência retirados dela, quer se destinem ao consumo ou à degradação, a ela retornam.

A natureza servil das ocupações que servissem às necessidades de manutenção da vida justificava a existência da escravidão, na Antiguidade grega. Aquele que se dedicava à atividade do labor, o animal laborans, era escravizado por estar sujeito às necessidades da vida.

A atividade laboral tinha um caráter exclusivamente privado, por ser o animal laborans “prisioneiro da privacidade do próprio corpo, adstrito à satisfação de necessidade das quais ninguém pode compartilhar e que ninguém pode comunicar inteiramente” (Ibidem, p.131). A principal função dos antigos escravos era produzir o consumo necessário para uma casa e não para a sociedade em geral.

Diferente do labor, o trabalho é a atividade associada às mãos. Está relacionada à capacidade de produção de objetos de uso e obras de arte que, pela sua durabilidade, constroem o mundo como morada do homem – daí ser a mundanidade a condição humana do trabalho. No entanto, dentre os objetos produzidos pelas mãos dos homens, aqueles de uso têm menos durabilidade que a obra de arte. Quem se dedica a essa atividade, o homo faber, utiliza a natureza como fonte dos materiais de fabricação. Ao contrário do animal laborans, que está sujeito às necessidades de sua existência, o homo faber é livre para produzir e para destruir, “é senhor de si mesmo e de seus atos” (Ibidem, p.157).

As atividades produzidas pelo trabalho têm começo determinado e fim previsível, pois o seu resultado - o produto - marca o fim da atividade de fabricação. Esta é a característica que o distingue das demais atividades humanas. O trabalho é uma atividade que tem por objetivo produzir um objeto de uso ou de arte e, para tanto, necessita da qualificação e dos dons do artífice para ser realizada; ele destrói, porém, a natureza ao utilizá-la como matéria prima para a construção dos objetos, como um meio a ser utilizado no processo de fabricação.

Em relação à sua localização, o trabalho é uma atividade realizada no isolamento e destinada à privatividade do uso. O isolamento era a condição necessária para a fabricação dos objetos de uso; no entanto, o homo faber conseguia relacionar-se com outras pessoas, por meio do intercâmbio de produtos, que era realizada no mercado de trocas e que se constituía, assim, na esfera pública própria do homo faber. Esses mercados correspondiam aos logradouros públicos – a *Ágora* – que existiam nas comunidades apolíticas da Antiguidade e eram utilizados, apenas, para o homo faber exhibir e trocar seus produtos, e não como local para encontro entre os cidadãos.

A ação, “única atividade que se exerce diretamente entre os homens sem a mediação das coisas ou da matéria, corresponde à condição humana da pluralidade, ao fato de que os

homens, e não o Homem, vivem na Terra e habitam o mundo”. (Ibidem, p.15). Com essa afirmação, Arendt define a especificidade da condição humana da pluralidade: os homens, por serem, ao mesmo tempo, iguais e diferentes, isto é, por viverem como ser distinto e singular entre iguais, necessitam do discurso e da ação para se fazerem entender.

A autora esclarece, ainda, que a vida humana só existe por meio do discurso e da ação:

É com palavras e atos que nos inserimos no mundo humano; e esta inserção é como um segundo nascimento, no qual confirmamos e assumimos o fato original e singular de nosso aparecimento físico original. Não nos é imposta pela necessidade, como o labor, nem se rege pela utilidade, como o trabalho (Ibidem, p.189).

A ação está associada à condição humana do nascimento, pois ela é a própria manifestação da vida e está fundada na convivência entre os homens que vêm ao mundo, cada qual como um ser único. Por meio da ação, é revelada a singularidade de seu ator e, por isso, ela não pode existir sem a palavra. Somente por meio do discurso o indivíduo revela sua identidade.

Do ponto de vista de sua localização, a ação só existe no espaço público e, por não estar condicionada à necessidade ou ao utilitarismo, ela é a própria liberdade. Esse é o sentido da política, para Arendt.

Apesar das três condições básicas da *vita activa* terem alguma relação com a política, é a ação “a única atividade que se exerce diretamente entre os homens sem a mediação das coisas ou da matéria”. (Ibidem, p.15). A referência de vida política que a autora utiliza para definir *vita activa* é o da vida dos gregos na polis, o que significava uma identificação do público, da cidade, da polis, com a política.

Como a ação era a atividade política por excelência, a pluralidade, entre as três condições básicas, era a condição de toda a vida política onde a esfera pública politicamente ativa se desenvolvia.

Segundo Arendt, a esfera pública era o lugar da liberdade e da continuidade, pois nela todos eram “iguais”. Essa igualdade significava que viviam entre pares; entretanto, os homens se distinguiam uns dos outros pela capacidade de demonstrar suas realizações individuais, destacando-se os que tinham melhor desempenho. A participação na vida da polis era limitada aos senhores donos de seus lares, ou seja, aos “déspotas domésticos”.

Para os gregos, “ser livre, significava ser isento da desigualdade presente no ato de comandar, e mover-se numa esfera onde não existia governo nem governados” (Ibidem, p. 42). Os assuntos referentes à vida pública ou de interesse comum eram decididos pelos cidadãos iguais e livres dos imperativos da sobrevivência, por meio da discussão e do debate público, no espaço da cidade, onde ganhavam visibilidade permanente.

Fundamentada na vida dos gregos na polis, Arendt define público como o espaço social constitutivo da *vita activa*, espaço por excelência do diálogo, da comunicação livre, onde o interesse comum era produzido entre os homens. É uma categoria equivalente à *res publica*, ou seja, à vida pública e ao modo de vida social no qual o político é o centro da sociabilidade humana. Para a autora, a esfera pública é o local adequado para a “excelência humana”, pois exige a presença de um público formal – o que não existe na esfera do íntimo, do privado. Toda atividade realizada em público exige um nível de excelência para que a pessoa possa sobressair-se e distinguir-se das demais. O público é, pois, o aparente, o que se mostra para todos.

Arendt afirma que a esfera pública não pode existir apenas para uma geração, pois aquela só é possível se transcender a duração da vida de homens mortais. Adverte que “o mundo comum só pode sobreviver ao advento e à partida das gerações na medida em que tem uma presença pública, pois é o caráter público da esfera pública que é capaz de absorver e dar brilho através dos séculos a tudo o que os homens venham a preservar da ruína natural do tempo” (Ibidem, p.65).

Em contraposição ao espaço público, existe a esfera privada, localizada, segundo a autora, na comunidade familiar, cuja principal ocupação é a de suprir o domínio das necessidades associadas ao labor e ao trabalho. A existência, na esfera privada, significava que o homem se encontrava privado de alguma coisa; que a vida, experienciada estritamente na esfera da família, representava estar submetida às necessidades apenas vitais, à violência do mando e à injustiça. Aquele que vivesse, exclusivamente, no espaço privado não era considerado inteiramente humano; daí porque as mulheres e os escravos não eram vistos como parte da humanidade. A vida política era a condição para a liberdade.

Na Grécia antiga, propriedade privada não significava a quantidade de riqueza que os homens possuíam, mas o domínio das necessidades vitais, capaz de liberar o chefe da família para a cidadania – a vida comum na cidade. A propriedade privada era, portanto, determinada pela existência do espaço público, mesmo que ela fosse condição para a participação do chefe da família na polis. A propriedade privada abrangia o campo, a casa, o dinheiro e os escravos.

Para a autora, no mundo grego, existia uma nítida e radical separação entre a vida na esfera privada e a vida na esfera pública,

Segundo o pensamento grego, a capacidade humana de organização política não apenas difere, mas é diretamente oposta a essa associação natural cujo centro é constituído pela casa (oikia) e pela família. O surgimento da cidade-estado significa que o homem recebeu de sua

vida privada, o seu bios politikos. Agora cada cidadão pertence a duas ordens de existência; e há uma grande diferença em sua vida entre aquilo que lhe é próprio (idion) e o que é comum (koinon) (Ibidem, p.33).

Segundo Arendt, em Roma, a “res publica” correspondia à polis, da Grécia. Para os romanos, a “res publica” era o espaço da liberdade, a garantia contra as limitações da vida individual, o espaço “reservado à relativa permanência, senão à imortalidade, dos mortais.” (Ibidem, p.66).

Na Idade Média, sob o regime feudal, ocorreu uma evolução da esfera privada. Todas as atividades humanas foram transferidas para a esfera privada, sendo a família o modelo para as relações sociais. A família e a casa passaram a ter uma importância vital. Era a propriedade privada que dava sentido à família.

A separação entre as esferas pública e privada, tal como vivida no mundo clássico antigo, deixou de existir. As atividades ficaram restritas à esfera privada. A justiça passou a ser administrada pelo senhor feudal, por meio das leis. A cidadania, antes adquirida apenas pelos participantes da polis, passou a ser concedida aos homens pela Igreja.

Segundo Arendt, nas cidades medievais, no período que antecede ao advento da sociedade comercial e das manufaturas, tem lugar o último espaço público do homo faber. Nessas cidades, o próprio fabricante encarregava-se de vender seus produtos no mercado, exibindo a sua atividade, o seu talento e as suas qualidades como produtor. Nas sociedades comerciais e manufatureiras, do início da era moderna, já não era o fabricante que vendia seus produtos no mercado de trocas, mas o mercador ou o negociante, dono de mercadorias, com a finalidade de criar valor de troca e não coisas para o uso.

O conceito de público tornou-se sinônimo de bem comum que, segundo Arendt, não se constituía em uma esfera política, pois “reconhecia apenas que os indivíduos privados têm interesses materiais e espirituais em comum, e só podem conservar sua privacidade e cuidar de seus próprios negócios quando um deles se encarrega de zelar por esses interesses comuns” (Ibidem, p.44). O bem comum ou o bem público representava os bens que fossem publicamente acessíveis a todos, como o poço e a praça do mercado, excluindo, portanto, o direito particular, privado.

Antes da era moderna, a propriedade tinha um caráter sagrado, pois “não possuir um lugar próprio e privado (como no caso dos escravos) significava deixar de ser humano”. (Ibidem, p.74). Propriedade privada, portanto, tinha o sentido de posse, de um lugar no mundo. Na era moderna, com o desenvolvimento industrial, a propriedade privada foi transformada em riqueza. Assim, a propriedade de uma pessoa passou a estar localizada na riqueza de que ela dispunha. Essa transformação da propriedade em riqueza e a ocupação, por ela, do espaço público abalaram as fronteiras entre a esfera pública e a esfera privada, levando à subsequente eliminação dos limites entre essas duas esferas.

Com o advento da sociedade moderna e do sistema capitalista de produção, a separação entre as esferas pública e privada foi retomada. O termo público passou a ser sinônimo de estatal e a representação pública foi substituída pela esfera do poder público, objetivada no Estado burocrático, com funcionamento regulado por leis e normas gerais – o Estado moderno.

Arendt ressalta que, com o nascimento do Estado moderno, surgiu a esfera social, que não era nem privada nem pública, no sentido restrito dos termos, tornando complexa a compreensão da distinção entre essas duas esferas – a pública e a privada. “No mundo

moderno, as duas esferas constantemente recaem uma sobre a outra, como ondas no perene fluir do próprio processo da vida” (Ibidem, p. 41-42).

A palavra social, de origem romana, sem correspondência no vocabulário grego, surgiu como equivalente à política. Tal equivalência, segundo Arendt, constitui-se num erro, pois, na era moderna, a política passou a ser compreendida, em seu sentido restrito, como meio de proteger a sociedade – lugar em que os interesses privados assumem importância pública, ou seja, a política passou a ser uma função da sociedade. Para Arendt, o político tem origem na Antiguidade, na palavra grega polis, e se refere à existência de um mundo comum, fundado na busca da imortalização do homem e na crença da durabilidade do mundo. A sociedade moderna já nasce assentada na destruição da durabilidade do mundo, desaparecendo o abismo entre as esferas pública e privada.

Com a ascensão da esfera social, que não é nem pública nem privada, mas o lugar em que a riqueza transformou-se em capital, cuja função é a de gerar mais capital, os interesses privados transformaram-se em um único interesse– o interesse da coletividade. O imperativo das necessidades econômicas invadiu a esfera pública, possibilitando que a linha divisória entre esfera pública e privada perdesse sua nitidez, fundindo-se na esfera do social. Como consequência, segundo Arendt, “vemos o corpo de povos e comunidades políticas como uma família cujos negócios diários devem ser atendidos por uma administração doméstica nacional e gigantesca” (Ibidem, p. 25 e 26). Essa esfera é representada pelo Estado capitalista burguês.

A ocupação do espaço público pelas atividades econômicas, que na Antiguidade estavam restritas ao espaço privado, transformou a administração doméstica em interesse coletivo. Com isso, a sociedade moderna tornou-se um espaço voltado para as necessidades do homem, onde o labor ocupou o espaço público. Com o advento da grande indústria, a

produção generalizou-se como produção de bens de consumo, pois todas as coisas passaram a ser vistas como bens de consumo, e quaisquer diferenças entre esses bens e os objetos de uso desapareceram.

A esfera social é considerada, por Arendt, um espaço que os homens vivem isolados, pois, apesar de o ocuparem, não o compartilham entre si. Nesse espaço, os homens são “seres inteiramente privados, isto é privados de ver e ouvir os outros, privados de ser vistos e ouvidos por ele” (Ibidem, p. 67).

Na esfera social, com o predomínio do econômico sobre o político, a sociedade passou a ser “uma enorme família dotada apenas de uma opinião e de um único interesse, excluindo a possibilidade de ação e esperando de cada um de seus membros um certo tipo de comportamento, impondo inúmeras e variadas regras, tendentes a normalizá-las, a abolir a ação espontânea ou reação inusitada” (Ibidem, p.50). Dessa forma, o indivíduo é “normalizado”, por meio de regras, e comporta-se, ao invés de agir.

Como consequência da dissolução do espaço público da vida moderna, o homem é incapaz de transcender a vida pessoal e de ver as coisas apenas do próprio ponto de vista essencialmente individual. Os membros da sociedade de massa tendem a um comportamento de conformismo, facilitado por uma administração técnica e burocrática que passa a existir em função da economia, esvaziando o espaço público da sociabilidade especificamente política que era dada pela ação e pelo discurso.

Para Arendt, a principal característica do homem moderno, o individualismo, é resultado da ocupação do espaço público pela atividade do labor e se dá pela alienação deste em relação ao mundo. Essa alienação frente ao mundo significa, para a autora, que o homem

perdeu o mundo como lugar de interesse, perdeu a propriedade privada como lugar no mundo e perdeu o mundo comum como espaço para a manifestação da própria singularidade.

No pensamento dessa autora, a dissolução do espaço público moderno, significa, em síntese, a privatização do mundo público para a subjetividade. Isso aconteceu porque critérios que eram próprios da esfera privada invadiram o espaço público, desfigurando as atividades que lhe são próprias. Com isso, a esfera pública perde o lugar que lhe é próprio, na construção do mundo dos homens.

Arendt sistematizou a distinção entre as três atividades componentes da *vita activa*, com a finalidade de recuperá-las do esquecimento a que foram submetidas, dentro da tradição do pensamento ocidental. Para a autora, na era moderna, com a perda do mundo comum, a capacidade da ação vem sendo canalizada, pelo homem, para a elevação da produtividade, por meio do desenvolvimento tecnológico, e para as descobertas científicas, em geral. A ação não encontra, no mundo moderno, um espaço próprio para realizar-se como atividade voltada para o âmbito das relações humanas.

É importante destacar, também, no pensamento de Arendt, a sua concepção sobre direitos sociais. Para ela, o direito não é uma dádiva, uma benesse do Estado ou uma concessão legal, mas uma maneira própria de se constituir a vida social. Os direitos sociais só podem existir por meio do exercício ativo da cidadania e estão inscritos na própria dinâmica da sociedade.

Direito, naquela perspectiva, é uma forma de sociabilidade de inclusão, que tem, todavia, suas próprias normas e seus critérios, na vida de uma sociedade. Não se restringe à legalidade da ordem jurídica e nem ao discurso do poder constituído, que define os que devem receber benefícios e os que devem ser excluídos. A arbitrariedade do poder constituído cria

indivíduos dependentes e não cidadãos livres e aptos a questionar, permanentemente seus próprios fundamentos.

Em síntese, Arendt defende ser necessário desprivatizar a esfera pública para incluir os que se encontram excluídos dos direitos e do acesso à cidadania plena. A perda dos direitos humanos coincide com o momento em que uma pessoa é privada de se expressar e de agir, dentro de um mundo comum, e se converte em ser humano “em geral” – sem profissão, sem nação, sem opinião.

### **1.2.2 - O público e o privado em Jürgen Habermas**

Outra fonte importante para a compreensão das categorias do público e do privado pode ser buscada na investigação sociológica de Jürgen Habermas. No livro *Mudança estrutural da esfera pública* (1984), o autor busca explicar o fenômeno de constituição, transformação e decadência da esfera pública e da esfera privada, na sociedade capitalista avançada.

Sua investigação se concentra na estrutura e função do modelo liberal da esfera pública, na ordem social burguesa de capitalismo avançado (europeu). O autor chama atenção para a complexidade implicada na compreensão dessa categoria e de seu contraponto, a esfera privada, devido aos múltiplos significados usados no emprego das expressões ‘público’ e ‘esfera pública’, ao longo do desenvolvimento histórico da sociedade burguesa.

É importante ressaltar que, embora utilize várias fontes de estudo, a metodologia de investigação de Habermas é sustentada na tradição do pensamento marxista. Para desenvolver seu estudo, o autor retoma e aprofunda as teses de Arendt sobre a esfera pública moderna,

avançando em sua análise, na medida em que busca compreender o tipo burguês de esfera pública, ignorado por essa autora.

Para Habermas, a sociedade burguesa difere de todas as outras sociedades anteriores. Ao estudar a origem e a evolução da esfera pública burguesa, no campo da política, o autor nos remete, assim como Arendt, aos mundos grego e romano, para explicitar a origem da polarização entre público e privado.

Segundo Habermas foram os gregos que utilizaram, pela primeira vez, as categorias público e privado. Com o surgimento da cidade-estado, os cidadãos passaram a pertencer a duas ordens de existência: à vida política, comum a todos os cidadãos livres<sup>11</sup>, ou esfera da polis (koiné); e à vida privada, naquilo que lhe é próprio, particular, individual, ou esfera da família (idia). Para eles, a vida na polis era totalmente distinta da vida em família, pois, enquanto, na primeira, as decisões só podiam ser tomadas mediante o discurso e a persuasão, na organização doméstica, o chefe dominava por meio de poderes despóticos, ou seja, sob sua dominação reproduziam-se a vida, o trabalho dos escravos e o serviço das mulheres. A organização política era baseada na economia escravagista e no modelo de sociedade patrimonial. Os espaços do público e do privado eram bem delimitados.

Na esfera privada, a necessidade de sobrevivência da espécie levava os homens a viver juntos. A esfera da família era o lugar da necessidade. Nela, reinava a desigualdade; e a utilização da força e da violência era justificada como forma de garantir vencer a necessidade e a carência. Contraposta à esfera privada, existia a esfera pública, que consistia no reino da liberdade e da continuidade. Segundo Habermas “a esfera pública é que aquilo que é consegue aparecer, tudo se torna visível a todos” (1984, p.16), ou seja, é aquilo que é aparente, exposto a todos.

---

<sup>11</sup> Na Antiguidade grega, somente poderiam ser cidadãos livres os senhores das casas que possuíssem escravos e que fossem efetivamente dispensados do trabalho produtivo.

Habermas explicita a unificação entre as esferas pública e privada, ocorrida na Idade Média, ao afirmar que, com a dominação fundiária e de vassalagem,

[...] a autoridade privada e pública fundem-se numa inseparável unidade, já que ambas são a emanção de um único poder, sendo também compreensível que estejam ligadas aos bens fundiários e que possam ser tratadas como direitos privados bens adquiridos”. (Ibidem, p. 18).

A casa do senhor era o centro de todas as relações de dominação mas, diferentemente da Antiguidade grega, que restringia a participação na polis aos chefes de família, nada existia que estabelecesse que “pessoas privadas pudessem aparecer numa esfera pública”.

Com a unificação das esferas pública e privada, na sociedade feudal da alta Idade Média, o termo público passou a ser utilizado como atributo de soberania, ou seja, como representação pública da soberania. Somente uma pessoa revestida de autoridade, integrante da Igreja, da realeza ou da nobreza – a tríade dos poderes feudais, podia representar, publicamente, um poder superior. Essa representação pública da sociedade cortesã-feudal não se constituía numa esfera política, mas apenas numa marca de status, cuja manifestação ocorria apenas nos dias festivos. Somente os religiosos, dentre os detentores do poder feudal, podiam exercer a representatividade pública, além das ocasiões civis, pois tinham um local específico para sua representação – a Igreja.

Segundo Habermas, a sociedade civil burguesa constituiu-se como contraponto à velha forma de autoridade do poderio senhorial. O conceito de econômico que, até o século XVII, estava vinculado aos limites da esfera doméstica, transformou-se em “economia comercial”. No lugar da casa, colocou-se o mercado. A empresa voltada para a rentabilidade tornou-se o centro das atividades econômicas.

Com o advento da sociedade moderna e do sistema capitalista de produção, a separação entre as esferas pública e privada foi retomada. O termo público passou a ser sinônimo de estatal e a representação pública foi substituída pela esfera do poder público, objetivada no Estado burocrático, com o funcionamento regulado por leis e normas gerais – o Estado moderno.

Na sociedade moderna, a esfera privada compreendia a sociedade civil *stricto sensu*, isto é, essa esfera era formada pela sociedade civil, em seu sentido mais restrito – o mercado – setor da troca de mercadorias e do trabalho social. A família, mesmo inserida na esfera privada, passou a ser chamada de ‘esfera íntima’.

A família burguesa desempenhava funções voltadas para a valorização do capital e, assim, poder garantir a continuidade pessoal. Seu papel, segundo Habermas, “de fato consiste na acumulação do capital o que, de direito, está ancorada na livre herança da propriedade.” (Ibidem, p.105). A esfera do mercado foi ampliada e liberalizada, para garantir a autonomia privada – era a lei do mercado livre, ou seja, os proprietários poderiam dispor livremente da propriedade para o livre intercâmbio dos participantes do mercado. Era a fase liberal determinada pela livre-concorrência, tanto no âmbito interno quanto no externo.

Já a esfera pública política, para Habermas, provinha da literária, “ela intermedia, através da opinião pública, o Estado e as necessidades da sociedade (...) essa esfera pública literária tinha, no entanto, ela mesma já uma espécie de caráter ‘político’, através do qual ela estava separada da esfera da reprodução social” (Ibidem, p.46 e p.190). A esfera pública literária era constituída pelo público leitor burguês do século XVIII, cujos critérios para admissão eram a formação cultural e a propriedade: o homem privado só tinha acesso à esfera pública por meio da propriedade e da formação educacional, sendo essa determinada por títulos de propriedade.

O acesso de todos a essa esfera pública, politicamente atuante, só podia ser assegurado quando as condições econômicas e sociais oferecessem as mesmas chances a todos, para que, com “esforço” e “sorte”, pudessem conquistar as qualificações exigidas: ser um homem culto e proprietário. Nesse sentido, se era possível que cada homem pudesse se tornar um “cidadão burguês”, só esses poderiam ter acesso à esfera pública. Na prática, apenas uma pequena minoria conseguia adquirir a condição de proprietário e, assim, obter a formação educacional e cultural. Dessa forma, os interesses privados dessa minoria acabavam representando o interesse geral do povo, na defesa dos fundamentos da ordem da propriedade existente. O interesse da classe burguesa tornou-se a base da opinião pública.

A atuação política da esfera pública se dava pela função normativa. As funções do Estado eram vinculadas a normas gerais que garantissem juridicamente a ordem do “mercado-livre”. A autonomia da sociedade burguesa, em relação ao poder público, entretanto, só foi conquistada no Estado de direito burguês, quando a esfera pública passou a atuar politicamente como órgão do Estado, assegurando o vínculo entre a lei e a opinião pública. Constituiu-se, assim, a esfera pública, em sua configuração liberal. Habermas sintetiza suas principais características no seguinte excerto:

O público pensante dos “homens” constitui-se em público dos “cidadãos”, no qual ficam se entendendo sobre as questões da res publica. Essa esfera pública politicamente em funcionamento torna-se, sob a “constituição republicana”, um princípio de organização do Estado liberal de Direito. Em seu âmbito está estabelecida a sociedade civil burguesa como esfera da autonomia privada (cada qual deve poder procurar a sua “felicidade” por aquele caminho que lhe pareça útil). As liberdades civis são asseguradas através de leis gerais; à liberdade do “homem” corresponde a igualdade dos cidadãos perante a lei (abolição de todos os “direitos natos”). A própria legislação se baseia na “vontade do povo decorrente da razão”, pois leis têm sua origem empiricamente na “concordância pública” do público pensante: por isso é que Kant também as chama de leis públicas, diferenciando-as das leis privadas que, como usos e costumes, não

têm necessidade de serem reconhecidas expressamente. (Habermas, 1984, p.131).

A dissolução das relações de dominação feudal por um público pensante, substituindo autoridade política por autoridade racional, perpetuou, na prática, relações políticas de dominação, por intermédio do Estado de direito burguês e de sua organização central, a esfera pública. A autonomia privada burguesa acabou limitando a liberdade do ser humano, por meio de “direitos humanos”, definidos por uma minoria de “cidadãos burgueses”, pois os pressupostos sociais para a igualdade de oportunidades, a fim de que por “competência” e “sorte” os homens pudessem ser proprietários, não existiam concretamente.

Nesse contexto da sociedade separada do Estado, a esfera do privado se alargou, em detrimento da esfera pública. O Estado liberal burguês passou a representar os interesses da classe burguesa detentora do poder, na sociedade capitalista emergente.

O modelo liberal de separação entre Estado e sociedade, no entanto, não se efetivou, na prática, devido à grande concentração de poder privado, no intercâmbio das mercadorias. As relações capitalistas baseadas na “igualdade” existiam apenas na aparência, porque, de fato, as ações do Estado liberal eram direcionadas para o favorecimento da concentração do poder econômico da burguesia industrial.

Com o advento da grande indústria e do mercado mundial, os setores excluídos, que não possuíam propriedade e que eram a maioria, não acreditaram mais quer no regime da livre-concorrência quer na possibilidade de que, “com a pretensa igualdade de chances”, pudessem possuir a propriedade privada que lhes propiciaria o “livre-acesso à esfera pública política”. Assim, como não tinham nenhum interesse em manter uma sociedade privatizada, passaram a ocupar a esfera pública, alterando sua estrutura a partir de sua base. Segundo Habermas, “assim que a massa dos não-proprietários transforma em tema de seu raciocínio

público as regras gerais do intercâmbio social, a reprodução da vida social torna-se, enquanto tal, uma questão geral e não mais apenas a sua forma de apropriação privada” (Ibidem, p.153).

A pressão das massas, sem propriedades e não-educadas, pela ampliação dos direitos políticos marcaram o último quartel do século XIX. Quanto mais a esfera privada intensificava a concentração do capital, mais o Estado era pressionado a intervir na sociedade capitalista.

Habermas ressalta que, com as tensões que se desenvolveram entre Estado e sociedade, a base da esfera pública burguesa foi destruída por meio de um processo dialético, no qual, ao mesmo tempo, progressivamente, se impôs uma socialização do Estado e uma estatização da sociedade. Esse processo propiciou uma crescente interpenetração entre público e privado, produzindo “o intervencionismo estatal na esfera social” e, simultaneamente, “a transferência de competências públicas para entidades privadas” (Ibidem, p.170).<sup>12</sup>

O Estado ampliou suas funções, para além das atividades administrativas tradicionais, relacionadas à manutenção da ordem, exercida, internamente, por meio da polícia, da justiça e de uma política de impostos, e, externamente, pelas forças armadas, assumindo funções estruturais por meio da regulamentação da economia. Assim, o crescente intervencionismo estatal no capitalismo europeu produziu “processos crescentes de socialização do Estado acompanhado simultaneamente de uma estatização progressiva da sociedade, e que pouco a pouco foi destruindo a base da esfera pública burguesa na configuração liberal, levando ao advento do Estado de Bem-Estar” (Ibidem, p. 170-171).

A constituição de um Estado forte era justificada pela necessidade de salvar a economia capitalista, diante do esgotamento do modelo liberal. As pressões políticas e lutas

---

<sup>12</sup> Bobbio (1990) identifica esse processo como a “publicização do direito privado”, que é acompanhado, ao mesmo tempo, por “uma privatização do direito público”.

sociais dos trabalhadores e das grandes massas levaram ao alargamento das funções do Estado para um setor que, até então, era deixado à iniciativa privada – a prestação de serviços. O novo modelo de Estado, o Estado de Bem-Estar Social<sup>13</sup>, passou a oferecer serviços públicos como transportes, educação, saúde, moradia, previdência e seguridade social, que outrora eram ofertados pelo setor privado.

Com o surgimento do Estado de Bem-Estar Social, ocorreu a diluição das fronteiras entre o público e o privado – a crescente interpenetração entre público e privado produziu “o intervencionismo estatal na esfera social”, implodindo as bases de separação entre público e privado em que se fundamentava todo o ideal da esfera pública burguesa.

Como consequência dessa dissolução dos limites entre as esferas pública e privada, critérios que eram próprios da esfera privada invadiram o espaço público e os cidadãos perderam a capacidade de interagir publicamente, tendendo ao conformismo proporcionado pela administração burocrática e intervencionista do Estado.

Segundo Habermas, a multiplicação das funções protecionistas do Estado, mediante sua política intervencionista na esfera econômica, favorecia o crescimento do individualismo consumista na sociedade. A ampliação dos direitos sociais estimulava o consumismo de massa e, ao mesmo tempo, afastava o cidadão da esfera de decisão.

Com a estatização crescente do social, os investimentos públicos foram ganhando “status” de direitos sociais, por meio do fenômeno denominado por Habermas de “aumento

---

<sup>13</sup> O Estado de Bem-Estar Social foi um modelo de Estado desenvolvido nos países capitalistas centrais, especialmente na Europa ocidental no primeiro quartel do século XX, que compreendia a adoção de um conjunto de políticas sociais com vistas à universalidade do atendimento, como forma de assegurar um determinado padrão de vida aos cidadãos. Nesses países, os trabalhadores conquistaram direitos de cidadania até então inexistentes como “a ampliação dos mercados de trabalho e consumo [que] viabilizou a incorporação dos trabalhadores aos direitos civis, a abolição de critérios de renda e propriedade para a participação eleitoral [que] ampliou os direitos políticos, a criação de instituições públicas de seguridade e bem-estar [que] objetivou direitos sociais”.(Duarte, 2002, p.57). Esse assunto será melhor discutido no Capítulo II.

das funções da máquina do Estado”. No regime do Estado intervencionista, produzido pela social democracia, a esfera pública já não correspondia mais a uma associação política de pessoas privadas, reunidas para definir seus interesses comuns. O público passou a se constituir numa esfera cinzenta, interposta entre o Estado e o mercado, cuja dinâmica fazia surgir os direitos sociais. A esfera pública passou a ser compreendida como o local do entrecruzamento do público e do privado, um fenômeno social que se manifestou, na vida moderna, como espaço da cidadania.

Em síntese, para Habermas, a esfera pública burguesa tem como principal característica a crescente interpenetração entre público e privado, por meio da qual uma invadiu o domínio da outra. Com a social-democracia e o advento da sociedade de massas, as bases da esfera pública burguesa foram corroídas, os critérios do espaço público foram redefinidos e, como consequência, os cidadãos foram transformados em consumidores de cultura, tornando difícil seu envolvimento como cidadãos ativos na vida pública.

Como vimos, tanto Habermas como Arendt criticam a perda da “vida pública”, no Estado moderno. Para Habermas, a vida pública, compreendida como a capacidade dos cidadãos de interagir publicamente, foi extinta, na era moderna. Arendt expressa sua crítica ao afirmar que, com a ascensão da esfera social, representada pelo Estado capitalista burguês, os interesses privados transformam-se no interesse da coletividade, invadindo e dissolvendo o espaço público.

### **1.3 – O público e o privado no mundo contemporâneo**

Se na teoria política clássica, desde os gregos, o espaço público era o espaço da liberdade dos cidadãos e se opunha ao espaço privado, regido pela dominação do poder, na teoria política moderna, desde Locke, o Estado e a economia de mercado, duas esferas mutuamente exclusivas, deram sentido à organização social e política. O mercado emergiu como uma esfera privada, distinta e independente do Estado, que passou a ser compreendido como formado pela sociedade civil, a partir do consentimento de todos os homens, por meio do contrato social que era estabelecido com a finalidade de assegurar a ordem, a segurança e a propriedade. De acordo com a ideologia liberal, todos os homens eram iguais perante a lei, enquanto, materialmente, a desigualdade permanecia nas condições objetivas exteriores à produção da propriedade privada, no contexto da economia política.

Com o esgotamento do modelo liberal e a pressão da sociedade, em geral, e da classe trabalhadora, em especial, por melhores condições de vida e de trabalho, aliada à crise econômica e social do capitalismo, o Estado foi reestruturado para que assumisse, além das atividades administrativas, a regulação da economia e a prestação de serviços, adotando-se o Estado de Bem-Estar Social. O Estado foi ampliado em suas funções e adotou um conjunto de políticas sociais, com a finalidade de compensar a população das mazelas do modelo econômico. Tais políticas, na maioria dos países, definidas em acordos com os sindicatos e entidades patronais, consistiam em compensar o trabalhador pelos riscos de invalidez, velhice, desemprego e acidentes de trabalho. Alguns países do centro do capitalismo mundial ampliaram o atendimento a serviços de saúde, educação, transporte, habitação, dentre outros. É necessário destacar, para efeito deste estudo, que a defesa de uma educação pública e estatal integrou o movimento geral de lutas políticas da classe trabalhadora.

Desde o fim da segunda guerra mundial, no entanto, a sociedade vem passando por mudanças sistemáticas, que se manifestaram sob a forma de crises. As políticas do bem estar social e os governos da social-democracia não conseguiram reduzir os efeitos do modelo de desenvolvimento capitalista, que se fundamenta na concentração crescente do capital e na exclusão social. Nas décadas de 70 e 80, o Estado de Bem-Estar Social entrou em crise, sendo substituído por um novo modelo de Estado, que se convencionou chamar neoliberal<sup>14</sup> e que resultou num “novo” movimento de reconfiguração das esferas do público e do privado.

O poder público foi apropriado pela burguesia que impôs, em contraposição à tradição, um novo modo de vida societária, com a afirmação do capitalismo de mercado e a emergência de uma sociedade de consumo de massas, de caráter político e ideológico. Esse processo foi acompanhado de uma intensa e geral privatização do conceito de social. O mercado – expressão do estado de natureza – tornou-se superior ao Estado.

Passou-se a defender a idéia de que a liberdade somente é possível por meio da esfera privada, resultando na progressiva privatização da cidadania que se tornou uma esfera independente e autônoma em relação ao Estado, passando a ser definida como esfera privada do consumidor. O conceito de sociedade civil foi absorvido pelo mercado e a cidadania se reduziu à participação nas eleições.

A discussão sobre as categorias público e privado, num cenário de crise neoliberal, é extremamente complexa, dado o discurso hegemônico sobre uma nova era de prosperidade por meio de políticas de “abrir, privatizar e estabilizar”, onde a identidade coletiva perdeu seu sentido, dando lugar ao individualismo extremo que passou a ser considerado como o único caminho para a inclusão e o sucesso. Disseminou-se, na sociedade, uma aversão à esfera

---

<sup>14</sup> Em contraposição ao Estado de Bem-Estar Social, no final da década de 1970, tomou força, em escala mundial, um movimento ideológico que se convencionou chamar *neoliberal* e que defendia a tese da redução do Estado em seu tamanho, papel e funções, como solução para superar a crise econômica e social do modelo de desenvolvimento econômico fundado nas políticas keynesianas. Esse assunto será retomado no Capítulo II.

pública associada à degradação das instituições públicas. A esfera privada tornou-se supostamente o único espaço possível de liberdade. Começou um intenso e acelerado movimento de privatização do espaço público.

Gilberto Dupas, analisando o funcionamento das estruturas do capital globalizado e as tensões contemporâneas entre os indivíduos, o Estado e a sociedade, afirma que “as oposições entre Estado e sociedade civil, indivíduo e sociedade, sociedade e natureza estão em decomposição”. (2003, p.59). Com isso,

passamos de uma sociedade política a uma sociedade organizacional, entendida essa última como uma sociedade de gestão sistêmica tecnocrática que serve de legitimação e referência aos direitos da pessoa e, portanto, define uma liberdade de maneira totalmente privada.(ibidem, p.63).

Os mercados livres e a globalização tornaram-se as grandes referências do mundo contemporâneo. A defesa do estabelecimento de uma economia saudável justifica a necessidade de eliminação dos direitos sociais e o apelo à “responsabilidade individual e à austeridade fiscal dos governos” (Ibidem, p. 41). O econômico passou a dominar o social, com a exaltação da individualidade aliada ao processo de destruição da esfera pública, enquanto o mercado global passou a ser louvado.

A crise fiscal do Estado provocou um recuo das políticas públicas e contribuiu para que governantes passassem a defender a transferência das responsabilidades sociais e os destinos da desigualdade para o âmbito privado. Valorizaram-se as organizações instrumentais, voltadas para a realização de interesses particulares substituindo o poder do Estado e convertendo o espaço público em espaço privado.

Foi criada uma “nova elite” ou “nova classe dirigente”, que passou a controlar os fluxos do capital financeiro, defendendo a unificação do mercado mundial e o

enfraquecimento da autoridade estatal. Essa “nova elite”, formada pelo setor da burguesia vinculado ao capital financeiro, criou seu próprio sistema sofisticado de serviços privados, tornando-se independente dos serviços públicos. O economicismo generalizado e o tecnocratismo foram reforçados e se manifestaram por meio de uma atitude pragmática, imediatista e maximizadora dos lucros em curto prazo.

Na nova ordem capitalista global, a vida social passou a ser formada pela utilização de redes e tecnologias de informação cuja principal referência, o economicismo e o tecnocratismo, transformaram o mundo em um mundo de interconexão. Segundo Chauí, a sociedade “torna-se uma rede móvel, instável, efêmera de organizações particulares definidas por estratégias particulares e programas particulares, competindo entre si”. (Chauí, 2003, p.3).

A tese do Estado burocrático ineficiente e dispensável para a definição das ações públicas eficazes e a defesa de um Estado privado, com mercados livres e competitivos, foi ocupando o espaço vazio deixado pelo setor público. Como consequência, um conjunto de organizações civis autônomas e dirigidas por grupos particulares foi ocupando esses espaços e se incorporando à “nova” sociedade civil, passando a reivindicar o caráter público de seus interesses particularistas.

Questões específicas, ligadas a interesses particulares de empresas, passaram a ser apresentadas como “de interesse geral”. Esse “novo” espaço público foi ocupado, principalmente, pelas Organizações Não Governamentais (ONG) e por um novo tipo de associativismo formado por comunidades de bairros, associações profissionais ou de defesa de direitos, com enfoque para gênero, etnia e raça. Esses novos atores alteraram significativamente a cultura política. Eles formam um conjunto de associações com demandas e objetivos específicos, competem por recursos públicos escassos e imprimem ações visando

alcançar seus objetivos, além de buscarem legitimidade diante da opinião pública e da sociedade civil.

Como consequência, o espaço público, entendido como promoção do bem comum, perdeu o sentido; ao mesmo tempo, a defesa da privatização, como forma de superação dos problemas que afetam a economia, ganhou força em vários países. O setor de serviços sociais foi transferido em parte da esfera pública para a esfera do mercado, sendo, portanto, subordinado às regras mercantilistas. Os serviços públicos básicos de educação, saúde, segurança e previdência em parte se deterioraram, sendo substituídos por serviços privados. Como resultado desse processo, esses serviços deixaram de ser concebidos como direito social e passaram a ser considerados como serviço privado, a ser negociado no mercado.

No caso da educação, desde as revoluções sociais do século XX e o desencadeamento das lutas sociais e políticas, era ela concebida como constitutiva dos cidadãos. Com a crise do Estado de Bem-Estar Social e a intensificação do processo de mundialização do capital, a adoção de políticas neoliberais, que preconizam o mercado como o regulador da sociedade global, ampliou a esfera privada em detrimento da esfera pública. Na arena educacional, esse processo se manifestou por meio da utilização de uma série de mecanismos privatizantes que deterioraram a escola pública. A educação deixou de ser considerada como investimento social, para ser concebida como um gasto público que precisa ser reduzido, para que o Estado cumpra as exigências de ajuste fiscal impostas pela política econômica mundial. Assim, de direito do cidadão, a educação passou a ser concebida como uma estratégia de competição entre os indivíduos, cuja competência é adquirida pela formação de habilidades instrumentais para atuar no mercado.

Nos países subdesenvolvidos, dentre eles o Brasil, a política neoliberal de desenvolvimento, sob a direção dos organismos internacionais (Fundo Monetário

Internacional e Banco Mundial), não necessita da produção de conhecimento científico e tecnológico. O conhecimento transformou-se em mercadoria e, a ciência, em uma empresa econômica. A tecnologia tornou-se a principal finalidade da ciência, estabelecendo seus objetivos e orientando suas atividades, ou seja, a tecnologia se converteu em instrumento e objetivo indispensáveis da atividade científica. Isso trouxe, como consequência, o desmonte do aparato necessário às atividades de ciência e tecnologia do país, justamente no momento em que o conhecimento científico e tecnológico passou a se constituir no maior instrumento político de promoção da soberania, na atual configuração da divisão internacional do trabalho.

A finalidade principal da educação escolar passou a ser a de contribuir para o desenvolvimento de competências e habilidades do futuro trabalhador para a execução de tarefas simples e complexas voltadas para a produção. Em relação à educação superior, sua principal função passou a ser a de capacitar o trabalhador para adaptar as tecnologias produzidas no exterior e adequar-se às novas exigências da cultura empresarial.

A instituição universitária, por sua vez, de produtora do conhecimento transformou-se em uma organização social, abandonando a formação e a pesquisa para lançar-se no mercado competitivo, subordinando sua produção acadêmica às demandas e necessidades do capital e do mercado, impostas pelos financiadores. Segundo Marilena Chauí (2003), a universidade como organização social produziu o que Freitag (*Le naufrage de l'Université*) denominou universidade operacional, cujas características são:

Regida por contratos de gestão, avaliada por índices de produtividade, calculada para ser flexível, a universidade operacional está estruturada por estratégias e programas de eficácia organizacional e, portanto, pela particularidade e instabilidade dos meios e dos objetivos. Definida e estruturada por normas e padrões inteiramente alheios ao conhecimento e à formação intelectual, está pulverizada em micro organizações que ocupam seus docentes e curvam seus estudantes a exigências exteriores ao trabalho intelectual.(Chauí, 2003, p.3).

A privatização da educação pública, no entanto, não se reduz apenas a uma questão econômica – a instituição escolar não é privatizada por um simples mecanismo de compra e venda ou da mesma forma que outras atividades produtivas desempenhadas por empresas estatais ou sociais fornecidas pelo Estado (saúde, previdência, etc.). Para Gentili, a implementação do processo de privatização do ensino público é uma das características centrais dos programas de ajuste e reestruturação educacional, impostos aos países da América Latina. Esse processo “dista muito de apresentar-se de forma clara e transparente (...) se caracteriza por uma série de atributos que o definem como fenômeno específico e idiossincrático”. (Gentili, 1998, p.72-3).

Como podemos identificar no campo educacional, em especial no da educação superior pública, esse processo de privatização? Em que situações concretas é possível encontrar processos de subordinação dos interesses do privado aos interesses coletivos representados pela figura do Estado e, vice-versa, interesses privados que podem se servir do aparato do Estado para realizar seus próprios objetivos particularistas? Que variáveis devemos utilizar, que possibilitem esclarecer esse processo complexo de privatização da educação superior brasileira?

Do percurso teórico-conceitual feito acerca das esferas pública e privada, é possível afirmar que, mesmo sendo categorias distintas e dicotômicas, que integram a estrutura social, são fundamentais para a compreensão da relação entre Estado e sociedade. A discussão teórica dessas categorias é complexa e requer uma análise histórica precisa, para determinar o que é público e o que é privado, em cada contexto próprio.

Compreendemos que a privatização da educação superior não é um fenômeno isolado, na dinâmica da estrutura social capitalista. É parte de um processo muito mais complexo e integra um conjunto de estratégias adotadas pelos países centrais do capitalismo mundial,

como forma de superação da profunda crise de acumulação, iniciada a partir dos anos 70, do século XX, e que se arrasta até os dias atuais.

Essa crise de acumulação capitalista tem provocado uma reação da classe dominante mundial que culminou na reconfiguração da base produtiva, com a incorporação dos princípios do neoliberalismo aos projetos de desenvolvimento e em reformas do aparelho do Estado, com vistas à adequá-lo à nova ordem internacional do capital financeiro. Nesse sentido, a compreensão das reformas ocorridas no campo das políticas educacionais e seus efeitos na reconfiguração da educação superior, em especial, somente é possível mediante a análise do movimento do capitalismo e de suas crises, pois instalam uma redefinição das esferas pública e privada, ao redesenhar as relações entre Estado e sociedade.

A reflexão teórico-conceitual acerca do significado dos termos público e privado, realizada no decorrer deste capítulo, nos indica que, embora essas esferas sejam distintas, estabelecem relações entre si, ao longo da formação da sociedade civil em sua relação com o Estado. Dessa forma, para uma melhor compreensão dos determinantes das políticas de privatização da educação superior no Brasil, além dos mecanismos de sua implementação, torna-se indispensável discutir o caráter do Estado capitalista, suas crises e estratégias de superação, por meio da execução de reformas estruturais, políticas e econômicas que questionam tanto a intervenção estatal na economia quanto o padrão de proteção social alcançado, sobretudo, nos países centrais, o que será discutido no capítulo seguinte.

## **CAPÍTULO - 2**

### **CRISE E REFORMA DO ESTADO CAPITALISTA**

O processo de reforma do Estado capitalista somente pode ser compreendido no contexto das transformações mais profundas vivenciadas pelo mundo capitalista, em especial a partir da crise iniciada nos anos 1970. A discussão sobre o caráter do Estado capitalista e a redefinição de seu papel está inserida em um movimento maior de reformas estruturais adotadas como estratégia para a superação das crises do capitalismo.

O objetivo deste capítulo será discutir o novo papel que o Estado capitalista passou a assumir, em face da mundialização do capital, e quais as conseqüências reais para a política educacional, especialmente na reconfiguração do público e do privado na educação superior.

Como foco central, abordaremos a crise do Estado capitalista, relacionando-a aos diferentes modelos de acumulação e reprodução do capital. Para efetuarmos uma análise substantiva sobre esse processo, buscaremos subsídios teóricos na crítica marxista da economia política<sup>15</sup>.

Iniciamos com uma breve reflexão sobre as diferentes crises do Estado capitalista, com vistas a compreender a natureza e a especificidade das relações que se estabelecem em seu interior. Em seguida, faremos uma análise da redefinição do Estado, como defendida pela ideologia keynesiana, e da implementação do modelo fordista, para a superação da crise de

---

<sup>15</sup> Da tradição marxista dialogaremos, neste trabalho, com os seguintes autores da literatura internacional: Karl Marx, Eric Hobsbawm, David Harvey, François Chesnais, Suzanne de Brunhoff, István Mészáros e Atílio Boron. Na literatura brasileira, buscamos elaborar nossa análise com base nas contribuições de: Francisco de Oliveira, Gaudêncio Frigotto, Lauro Campos, Laura Tavares Soares, Maria Abadia da Silva, Roberto Leher, Emir Sader e Pablo Gentili.

1929, e suas conseqüências para a classe trabalhadora e para o sistema capitalista. Encerrando o capítulo, discutiremos a crise atual do capitalismo, iniciada na década de 1970, e os efeitos das políticas neoliberais que vêm sendo, desde então, implementadas, como estratégia de solução para a nova crise, com a redefinição das esferas do público e do privado.

## **2.1 - As crises do Estado capitalista – uma breve reflexão**

A história econômica do capital é uma dupla história: a de suas realizações, conquistas, acumulação, expansão de seu raio de ação, descobertas, invenções, inovações, e a de suas crises, fracassos, negações, disfarces, destruição e superação. (Campos, 2001, p.21).

Lauro Campos (2001) apresenta, no excerto acima, a característica essencial do modo de produção capitalista: a de suas realizações e fracassos, ou seja, é da própria natureza do capitalismo o processo de expansão das forças produtivas e de crises. Os elementos constitutivos e, ao mesmo tempo, contraditórios do capitalismo, são, de um lado, o capitalista e, de outro, o trabalhador assalariado, cuja relação é, ao mesmo tempo, o princípio revolucionário do capitalismo e o seu destino mortal.

Marx considerava que o Estado não podia ser compreendido em si mesmo, mas nas relações materiais de existência. Assim, para refletirmos sobre a crise do Estado capitalista, é indispensável que façamos uma breve reflexão acerca do processo histórico de constituição do modo de produção capitalista, bem como do desenvolvimento e do desdobramento de todas as suas contradições e limitações, que se manifestam nas próprias crises.

Para Marx, enquanto houver divisão social do trabalho e propriedade privada, a vida material dos indivíduos na sociedade será definida pelo modo de produção capitalista, uma vez que as condições econômicas e o grau de desenvolvimento das forças produtivas determinam o processo social, político e espiritual da vida. A divisão da sociedade em classes

antagônicas – de um lado, os burgueses (proprietários dos meios de produção) e, de outro, os proletários (proprietários de sua força de trabalho) –, segundo Marx, é garantida pelo Estado que, ao defender os interesses da classe burguesa, assegura a reprodução do modo de produção capitalista.

Em seus estudos de economia política, Marx analisou profundamente o modo de produção capitalista, destacando a “crise do capitalismo” como parte integrante desse sistema. Nos primeiros apontamentos econômicos, escritos entre agosto de 1858 e janeiro de 1859, publicado com o título de “*Para a crítica da economia política*”, muito tempo antes do desenvolvimento econômico do sistema capitalista, já analisava ele o capital como um movimento dinâmico e transitório, com devastadora tendência para auto-expansão destrutiva, como se pode observar num de seus primeiros escritos:

No desenvolvimento das forças produtivas surge uma etapa em que se criam estas forças e os meios de inter-relacionamento, sob os quais as relações existentes apenas prejudicam e já não são forças produtivas, mas *destrutivas*. (...) No sistema de propriedade privada, essas forças produtivas se desenvolvem de forma apenas unilateral e, em sua maioria, tornam-se forças destrutivas. Deste modo, as coisas chegam a tal situação que as pessoas são obrigadas a apropriar-se da totalidade das forças produtivas existentes, não somente para realizar sua própria atividade, mas também *para simplesmente salvar a própria existência*. (Marx *apud* Mészáros, 2002, p.58).

Ao analisar a natureza do capitalismo, Marx demonstrava que o objetivo do capitalismo é maximizar a acumulação do capital: produzir para produzir, ou seja, produzir para lucrar a partir da mais-valia<sup>16</sup>, portanto da acumulação ampliada do capital. A exploração capitalista fundamenta-se numa relação capital/trabalho extremamente desigual, excludente e contraditória. É o próprio Marx que afirma:

---

<sup>16</sup> Segundo Marx, é através da mais-valia extorquida do trabalhador que o capital se valoriza. “O capitalismo consiste, portanto, num modo de produção baseado na extorsão da mais-valia através do mais-trabalho do trabalhador, que é ‘explorado’ porque obrigado a vender ‘livremente’ a sua força-trabalho a quem possui o dinheiro e os meios de produção (o proprietário).” ( Bobbio, Matteucci, Gpasquino, 1998, p.142).

A razão última de toda verdadeira crise é sempre a pobreza e a capacidade restringida de consumo das massas, com as que contrastam a tendência da produção capitalista a desenvolver as forças produtivas como se só tivessem por limite a capacidade absoluta de consumo da sociedade. (1988, p.455).

Desde o seu surgimento, na história social da organização humana, o capitalismo se fundamenta na expropriação da classe trabalhadora e, ao mesmo tempo, na concentração, centralização e monopolização do capital e da propriedade.

Mesmo sem ter conhecido, em vida, qualquer das “grandes crises”, a explicação de Marx sobre o funcionamento do capitalismo possibilita a compreensão da tendência à crise, cuja origem está na queda da taxa de lucros: a origem de toda crise do modo capitalista de produção nasce da fratura. Ou seja, se a venda de uma mercadoria não for seguida da compra de outra, alguém deixará de vender uma mercadoria de valor equivalente, iniciando-se o ciclo vital da crise: queda da taxa de lucro que, por sua vez, provoca baixa na produção, no consumo e na circulação, emperrando o processo dinâmico de expansão e da acumulação capitalista. Para Marx (1988), o conflito crônico entre a produção e o consumo é sempre a causa inicial de toda crise do capitalismo.

De tempos em tempos, o sistema capitalista, de forma global, enfrenta crises violentas e colapsos que advêm do caráter contraditório do seu processo de produção. As primeiras crises do capitalismo, ocorridas nas décadas iniciais do século XIX (1810, 1818, 1825 e 1837), foram de subconsumo e correspondiam a um estágio embrionário da produção. As crises menores foram causadas pela queda da taxa de lucro, resultado do próprio padrão contraditório de acumulação do capital. No final do século XIX, entre os anos 1880 e 1890<sup>17</sup>,

---

<sup>17</sup> O período que se inicia com o fim da Guerra de Secessão (1865) e vai até os anos 1880 foi qualificado, pelos historiadores econômicos, como Grande Depressão, quando foi desenvolvida uma política deflacionária causadora da crise que se estendeu até os anos 1890.

o capitalismo entrou em nova crise, provocada pela queda da taxa de lucro, tendo se manifestado em modalidades diferentes, tanto na Europa como nos Estados Unidos.

As crises dos anos 1914 e 1929 e das décadas de 1970 a 1990 têm a mesma gênese estrutural, mas cada uma produz materialidade e feições específicas. Por isso, diz-se que são crises cíclicas, pois, para serem superadas, criam elementos que vão se constituir, no momento seguinte, em um novo complicador para o sistema, podendo culminar em outra crise.

O caráter contraditório do capitalismo explicita-se pela sua própria virtude de potencializar as forças produtivas e por sua impossibilidade de romper com as relações sociais de exclusão e socializar o resultado do trabalho humano para satisfazer necessidades sociais coletivas. A superacumulação é produzida quando se tem capacidade produtiva ociosa, excesso de mercadorias e de estoques, excedente de capital-dinheiro e grande desemprego. A tendência à superacumulação é inerente ao próprio sistema capitalista.

Segundo Marx, a crise que deu origem ao sistema capitalista, e que determinará o seu fim, é causada pela necessidade da expansão das forças produtivas nas relações de produção. Nos seus primeiros escritos econômicos em *“A crítica da economia política”*, afirma que:

Em uma certa etapa de seu desenvolvimento, as forças produtivas materiais da sociedade entram em contradição com as relações de produção existentes ou, o que nada mais é do que a sua expressão jurídica, com as relações de propriedade dentro das quais aquelas até então se tinham movido. De formas de desenvolvimento das forças produtivas estas relações se transformam em seus grilhões. Sobrevém então uma época de revolução social (...) Uma formação social nunca perece antes que estejam desenvolvidas todas as forças produtivas para as quais ela é suficientemente desenvolvida, e novas relações de produção mais adiantadas jamais tomarão o lugar, antes que suas condições materiais de existência tenham sido geradas no seio mesmo da velha sociedade. (...) As relações burguesas de produção constituem a última forma antagônica do processo social de produção,

antagônicas não em um sentido individual, mas de um antagonismo nascente das condições sociais de vida dos indivíduos. (1978, p.130).

Ao mesmo tempo em que as forças produtivas se desenvolvem, elas produzem a crise, ao negarem o trabalhador assalariado como destinatário do produto social capitalista: para que ocorra o crescimento das forças produtivas é necessário que a força de trabalho seja negada, produzindo o desemprego em escala mundial e, como consequência, o não-lucro do capitalista e a destruição do capital acumulado. Como a expansão das forças produtivas é incompatível com o assalariamento, é sempre causadora de crise; daí a necessidade que tem o capitalismo de evitar o crescimento daquelas forças, desviando os recursos para as atividades improdutivas por meio da moeda-estatal.

O controle da expansão do sistema capitalista, no entanto, é impossibilitado por três “defeitos estruturais”, causados pelas relações antagônicas e contraditórias, pela ausência de unidade e pela fragmentação entre: a) a produção e seu controle, radicalmente isolados e opostos entre si; b) a produção e o consumo, independentes e separados entre si; c) a contradição entre produção e circulação. (Mészáros, 2002).

Esses “defeitos estruturais” do sistema capitalista se contrapõem à sua necessidade de ser orientado para a expansão e movido pela acumulação. Assim, para Mészáros, “as crises do capital não são radicalmente superadas em nenhum sentido, mas meramente *estendidas*, tanto no sentido *temporal* como em sua localização *estrutural* na ordenação geral”. (2002, p.697).

Segundo Francisco de Oliveira, “os limites do sistema capitalista só podem estar na negação de suas categorias reais: o capital e a força de trabalho”. (1998, p.34). Dessa forma, a regra do jogo capitalista consiste em aumentar o trabalho morto e diminuir o trabalho vivo<sup>18</sup>, com o objetivo de produzir mercadorias ao menor custo e, portanto, condensadoras do

---

<sup>18</sup> O trabalho morto corresponde à utilização de máquinas e equipamentos no processo produtivo, enquanto o trabalho vivo corresponde à força de trabalho humano, despendida na produção da mercadoria e produtora de mais-valia.

máximo de mais-valia. Ao negar o trabalho, o sistema capitalista nega a própria natureza de suas relações (capital/trabalho) sendo, por isso, contraditório.

A contradição da dinâmica capitalista está, também, na negação do assalariado como consumidor, pois: “ao negar o assalariado como fonte de valor, ao classificá-lo como custo, nega-lhe o papel de consumidor”. (Campos, 2001, p.25). Como consequência dessa negação, ocorre uma redução do consumo produtivo e uma superacumulação de capital – que não foi consumido e demandado, dando origem à crise.

As crises da economia capitalista resultam, portanto, da incapacidade do capitalismo de dar respostas aos problemas criados por ele mesmo. Assim, “cada crise capitalista possui um conteúdo novo que foi incorporado ou expandido, provocando a reativação da totalidade”. (*ibidem*, 2001, p.21). Esse conteúdo novo é o que determina a especificidade de cada crise, variando de intensidade no tempo e no espaço, sem, contudo, superar as contradições do capitalismo.

Para sustentar o crescimento econômico necessário à existência do capitalismo e, ao mesmo, tempo, impedir o crescimento das forças produtivas causadoras de crise, o Estado vem sendo utilizado como o grande agente econômico de manutenção da existência desse modo de produção.

Ainda no século XIX, a intervenção econômica do Estado estava presente em alguns espaços, mesmo nos países que tinham, no *laissez-faire*<sup>19</sup>, a base de sustentação da política econômica, como, nos casos da Inglaterra e da França, em que “o sistema bancário estava

---

<sup>19</sup> *Laissez-faire* é uma expressão francesa que significa “deixai fazer” que, adotada e conceptualizada pela ideologia liberal, passou a significar a liberdade como a possibilidade de competir, sem restrições, no mercado. Dessa forma, o liberalismo defendia a não intervenção do Estado na esfera econômica e social, consagrando a liberdade, a individual e a do mercado, como responsável pelas relações existentes na sociedade. Com isso, a base das relações eram a lei da oferta e da demanda.

parcialmente submetido às intervenções do Banco da Inglaterra ou do Banco da França”. (Brunhoff, 1991, p.22).

Após a primeira Guerra Mundial, a economia capitalista apresentou uma recuperação diante da alta da produtividade do capital, proporcionado pela produção bélica, que evitou o aprofundamento da crise das ferrovias. A acumulação de capital a uma taxa excessivamente elevada, na Inglaterra e nos Estados Unidos, no entanto, provocou a Grande Depressão de 1929. Com a crise de 1929, a situação do desemprego em grande escala e a instabilidade das moedas nacionais tornaram-se crônicos; a lei de Say<sup>20</sup>, que defendia a auto-regulação de toda a economia mercantil, passou a ser criticada, especialmente por Keynes, que elaborou um conjunto de teses que marcou o capitalismo mundial, por cerca de quarenta anos, como veremos a seguir.

## **2.2 - O Keynesianismo e o intervencionismo estatal**

John Maynard Keynes (1883-1946) defendia a idéia de que os mecanismos espontâneos do mercado eram insuficientes para garantir o pleno emprego e a ausência de crises de superprodução do capitalismo. Keynes, em sua famosa obra, *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda*, publicada em 1936, argumentava que o sistema capitalista tinha um caráter instável e gerador de crises que advém de insuficiências de demandas efetivas por bens de consumo. Sua principal preocupação era buscar explicações para o alto índice de desemprego e a recessão, em uma época caracterizada pela contração da produção industrial, por desemprego e deflação de preços. Como solução, pregava que o Estado deveria intervir no universo econômico e social para eliminar a falta de demanda efetiva, em momentos de recessão e desemprego. Seu argumento central era o de que a ação do Estado, por meio da

---

<sup>20</sup> A lei de Say, criticada por Keynes, defendia a concepção de que o sistema econômico funciona sempre em plena capacidade, garantindo o seu funcionamento natural. Say partia do princípio de que a oferta cria sua própria demanda, não admitindo a superprodução geral e a crise, mas apenas desequilíbrios locais e passageiros.

implementação de políticas econômicas e sociais, seria fundamental para o bom funcionamento do sistema capitalista. Para ele, a intervenção estatal, seria imprescindível para aumentar o poder de compra dos desfavorecidos e para estimular tanto o consumo quanto os investimentos dos empresários, por meio de uma política de redução das taxas de juros.

A crise econômica que culminou na grande depressão de 1929 e os resultados devastadores da Segunda Guerra Mundial criaram novas demandas para a ação estatal<sup>21</sup>. Para solucionar a crise do capitalismo, de 1929, Keynes defendia a intervenção direta do Estado na economia, contratando trabalhadores a fim de aumentar o volume de ocupação. “É precisamente com gastos em trabalhadores improdutivos que devemos fazer novos investimentos”. (Keynes *apud* Campos, 2001, p.209).

As idéias de Keynes tornaram-se referência teórica importante na política econômica, a partir dos fins da década de 30, pois apresentava propostas concretas para a implementação de suas teses. A adoção das políticas keynesianas foi decisiva para a saída da Depressão e para o crescimento do capitalismo industrial do pós-segunda guerra mundial. O argumento de Keynes era o de que, ao absorver o desemprego nos setores de produção de não-mercadorias<sup>22</sup> e no setor terciário improdutivo, o Estado contribuiria para o capitalismo “crescer pouco, quase nada, a fim de durar muito - eis a receita difícil de ser seguida pelo sistema da eficiência máxima, capitalista” (Campos, 2001, p.210 a 231). A lógica era a de que a redução da taxa de crescimento das forças produtivas e reprodutivas, por meio da moeda-estatal, ajudaria a

---

<sup>21</sup> É importante, ainda, considerar a derrota do nazifascismo, o avanço do socialismo e a divisão do mundo entre os blocos socialista e capitalista, como fatores determinantes da mudança nas funções do Estado capitalista. (Duarte, 2002).

<sup>22</sup> “A não-mercadoria é a forma que assume o resultado das relações sociais de produção, a partir de certo estágio das forças produtoras de mercadorias, na qual se materializa o trabalho humano improdutivo (...). No terciário não tecnicamente necessário ao processo coletivo de trabalho e no resultado da produção capitalista que se situa “fora do comércio”, isto é, na parte que constitui monopólio do governo, subjazem as relações sociais de produção de não-mercadorias. Impossibilitada de assumir a forma mercadoria, devido à insuficiência da capacidade de consumo da coletividade (...), uma parcela crescente das forças produtivas é sistematicamente desviada da esfera da produção e da reprodução. (...) e são adquiridas apenas pelo governo”. (Campos, 2001, p.15).

ampliar o limite de vida do sistema capitalista. Ao assumir o excedente, pagando um preço especial pelas não-mercadorias que adquire, além das subvenções diretas, o Estado garantiria a preservação do modo de produção capitalista.

Durante todo o “período keynesiano”, que dominou as idéias da economia capitalista, desde os anos 30 até meados dos anos 70, do século XX, a intervenção direta do Estado sobre o volume de investimentos foi legitimada, com a finalidade de sustentar o crescimento econômico, como afirma Brunhoff:

A intervenção econômica do Estado assumiu o nome de *política econômica*, conjunto de medidas discricionárias que afetavam a economia nacional: através do orçamento (política financeira), da política monetária (ação sobre o crédito e a taxa de câmbio), da política social (regulamentação de salários, instalação de regimes de seguro). As despesas do Estado não apenas aumentaram consideravelmente em relação ao produto interno bruto, mas a sua própria significação também mudou. (Brunhoff, 1991, p.22).

A reforma do papel econômico do Estado, defendida por Keynes, modificou a concepção predominante, na ciência econômica, que se fundamentava na lei de Say. Keynes defendia um Estado forte, capaz de manter o nível de vida dos assalariados por meio do aumento das despesas públicas. Para ele, o que, aparentemente, podia ser concebido como desperdício de recursos, seria, de fato, um indutor da atividade econômica, permitindo reduzir o desemprego e intervir na crise. Na sua concepção, mesmo que as despesas públicas fossem sem valor de uso<sup>23</sup>, elas poderiam enriquecer a comunidade, ou seja, as despesas públicas necessárias não podiam estar associadas a critérios de utilidade ou de rentabilidade.

---

<sup>23</sup> Para Marx, toda mercadoria é constituída por dois valores: valor de uso e valor de troca. Para ele o valor de uso “(...) só se realiza com a utilização ou consumo. Os valores-de-uso constituem o conteúdo material da riqueza, qualquer que seja a forma social dela. Na forma de sociedade que vamos estudar, os valores-de-uso são, ao mesmo tempo, os veículos materiais do valor-de-troca”. (Marx, 1982, P.42-43).

Essa política econômica estatal keynesiana se tornou um “atributo natural do Estado”. No entanto, Brunhoff lembra que “as correntes de pensamento ligadas ao liberalismo (como a de Von Hayek) permaneceram *sempre* hostis às concepções keynesianas, mesmo quando estas foram predominantes”.<sup>24</sup> (1991, p.30).

A política econômica keynesiana fundamentou-se na produção de não-mercadorias e nas ocupações terciárias de serviços, empregando trabalho improdutivo e destrutivo e desenvolvendo o departamento III.<sup>25</sup> Os argumentos, ideológicos e vitoriosos por um bom período, utilizados por Keynes para convencer tanto os capitalistas como os assalariados, eram os de que o emprego de trabalhadores improdutivos e os gastos do governo na compra de não-mercadorias induziriam “o aumento da capacidade de produção, de oferta, do índice de preços e da taxa de lucro”; por outro lado, o desemprego, ao ser absorvido na produção de não-mercadorias e nas atividades improdutivas, levaria ao “pleno emprego”.

Keynes produziu uma teoria econômica que deu guarida às propostas da social democracia e ao Estado consumidor produtivo e destrutivo. A ideologia keynesiana deu sustentação ao pacto social entre trabalhadores e capitalistas, com ampla participação dos sindicatos e das entidades patronais, pacto aquele que visava, na prática, integrar os trabalhadores à racionalidade capitalista. O Estado passou a implantar padrões de regulação da economia e a assumir responsabilidades sociais, por meio do desenvolvimento de políticas sociais que tinham por finalidade obter o consenso e a crença em um “capitalismo social”.

---

<sup>24</sup> Brunhoff afirma que duas concepções econômicas diferentes predominaram: a defendida por Keynes, contrário às idéias do *laisse-faire*, anterior a 1914, e a dos novos economistas, neoclássicos e monetaristas, representados por M. Friedman. Ressalta, no entanto, que “Até meados dos anos 60, era possível dizer como o próprio Milton Friedman: *Somos todos keynesianos*” (1991, p.30).

<sup>25</sup> A divisão da economia capitalista em departamentos, feita por Marx (1988), compreende: Departamento I – que produz meios de produção; Departamento II – que produz bens de consumo; e Departamento III - que produz não-mercadorias.

Essa ampliação do controle da esfera pública sobre a economia e a regulação social estatal foi adotada em diferentes países, implementando-se, assim o Estado de Bem Estar Social<sup>26</sup>.

Esse Estado teve importante papel na estruturação produtiva, nas negociações entre empresários e sindicatos e na implantação de políticas públicas que amenizavam os efeitos dos desajustes econômicos. Os trabalhadores, no entanto, tiveram papel decisivo na adoção dessas políticas sociais, pois, segundo Boron “a extensão dos benefícios sociais foi o resultado da capacidade reivindicativa e de pressão dos setores populares” (1994, p.162). Como resultado da luta empreendida, os trabalhadores conquistaram direitos sociais com a adoção de políticas de combate à pobreza e de bem-estar.

Ao analisar o período pós Grande Depressão, dos anos 30, denominado por ele de “anos dourados”, Hobsbawm (1997) afirma que, durante essa era dourada do capitalismo, ocorreu uma espantosa explosão globalizada da economia. Essa expansão teve como modelo a sociedade industrial dos Estados Unidos pré-45, também caracterizado como modelo fordista ou “regime de acumulação fordista”.<sup>27</sup> Segundo o autor,

O modelo de produção em massa de Henry Ford espalhou-se para indústrias do outro lado dos oceanos, enquanto nos EUA o princípio

---

<sup>26</sup> É importante ressaltar que, nos países latinoamericanos, não se pode afirmar que existiu um *Welfare State*; no entanto, autores como Soares (2001, p.43) afirmam que, considerando a heterogeneidade latinoamericana, “onde se sobrepõem formas avançadas e atrasadas de organização política, social e econômica”, uma série de elementos de proteção social “indicam traços de um *Estado de Bem-Estar* na maioria desses países. Em vários países latinoamericanos algumas *ações protecionistas* foram desenvolvidas pelo Estado tais como: reconhecimento de direitos sociais em suas legislações, criação de uma seguridade social pública para garantir assistência à saúde, aposentadorias, compensações por doença, maternidade e pela perda de emprego; educação pública; programas de benefícios familiares e de habitação; entre outros. No caso brasileiro, podemos destacar a legislação trabalhista herdada da Era Vargas; a intervenção do Estado que viabilizou o processo de industrialização e modernização da sociedade brasileira; e os direitos sociais inscritos na Constituição Federal de 1988”.

<sup>27</sup> O *fordismo* é um termo que advém do industrial americano Henry Ford, que introduziu um novo processo de produção em sua fábrica, na cidade de Detroit, Estados Unidos, baseado na produção em massa, por meio do parcelamento das tarefas organizadas de forma repetitiva e monótona, com a finalidade de aumentar a produtividade. O regime de acumulação fordista caracterizava-se pela extrema rigidez, com um sistema de máquinas acoplado, fundado na produção em grande escala, na padronização do produto e no consumo de massa. Esse modelo dependia de um papel especial do Estado-nação para a regulamentação da vida social e para a manutenção do sistema. A rigidez do regime fordista estendeu-se para o Estado, que assumiu o papel central, agindo de forma intervencionista tanto no processo econômico como no social. (Harvey, 1993).

fordista ampliava-se para novos tipos de produção, da construção de habitações à chamada junk food (o McDonald's foi uma história de sucesso do pós-guerra). (...) Contudo o que mais nos impressiona nesse período é a extensão em que o surto econômico parecia movido pela revolução tecnológica (...). (Hobsbawm, 1997, p.259).

Essa revolução tecnológica estendeu-se de forma globalizada e transformou totalmente a vida cotidiana, tanto nos países ricos como nos países pobres. De acordo com o autor, a principal característica dessa “era do ouro” era a de “precisar de cada vez mais investimentos e cada vez menos de gente, a não ser como consumidores”. Entretanto, dada a rapidez com que a economia cresceu, durante muito tempo isso não pôde ser percebido pois,

O ideal a que aspirava a Era do Ouro, embora só se realizasse aos poucos, era a produção, ou mesmo o serviço, sem seres humanos, robôs automatizados montando carros, espaços silenciosos cheios de bancos de computadores controlando a produção de energia, trens sem maquinistas. Os seres humanos só eram essenciais para tal economia num aspecto: como compradores de bens e serviços. Aí estava o seu problema central. Na Era do Ouro, isso ainda parecia irreal e distante, como a futura morte do universo por entropia, da qual os cientistas vitorianos haviam avisado a raça humana. (Ibidem, p.262).

Essa negação do trabalho, segundo o autor, não se manifestava devido ao casamento entre liberalismo econômico e a democracia social, por meio das políticas sociais idealizadas por Keynes que, durante algum tempo, impediram o retorno do desemprego em massa.

O modelo econômico *fordista*, para ser legitimado no poder, tinha que manter políticas redistributivas, que remediasses as desigualdades e a exclusão da população, bem como estendessem os benefícios sociais a todos, oferecendo assistência médica, habitação e serviços educacionais adequados, em larga escala. Dessa forma, desenvolveram-se políticas de

proteção social, por intermédio do Estado de Bem Estar Social, disseminadas de forma desigual nos países do bloco capitalista<sup>28</sup>.

Em síntese, a implementação do modelo *fordista* e das políticas keynesianas desenvolveram a produção de não-mercadorias, a burocracia civil e militar e, ao mesmo tempo, produziram uma desproporção na estrutura produtiva e ocupacional, por conter, “sob nova forma, as contradições fundamentais do sistema”.

A desproporção é funcional porque, por um lado, “resolve” a crise por insuficiência de consumo e, por outro, afasta a crise ocasionada pela expansão das forças produtivas; é ela que reduzindo o salário real por meio da inflação, mantém elevada a taxa de lucro do sistema, a eficiência marginal do capital, em decorrência do aumento do volume de emprego que é capaz de fornecer maior massa de mais-valia. Por outro lado, a queda da taxa de lucro que decorreria do aumento da composição orgânica do capital é evitada porque o governo gera lucro fictício ao pagar caro as não-mercadorias que compra de seus fornecedores e empreiteiras, ao subsidiar parte da produção, ao estatizar custos da produção, ao conceder empréstimos subsidiados, ao financiar pesquisas, ao garantir mercados externos... (Campos, 2001, p.205-207).

Essa desproporção, gerada pelo modelo econômico fordista e pelas políticas keynesianas sustentadas pelo dinheiro estatal, não foi capaz de evitar a queda da taxa de lucro e a queda de consumo, demonstrando que “as forças produtivas não podem ser anuladas a ponto de deixarem de entrar em contradição com o assalariamento”. Por outro lado, “a aliança da sobreacumulação de capital nos setores produtores de mercadorias com a desproporção do departamento III, produtor de não-mercadorias consiste algo inédito, essencial à determinação da crise atual”. (Campos, 2001, p.207).

---

<sup>28</sup> Segundo Harvey, a disseminação do fordismo, em várias partes do mundo capitalista, foi realizada de forma desigual, pois variava “à medida que cada Estado procurava seu próprio modo de administração das relações de trabalho, da política monetária e fiscal, das estratégias de bem-estar e de investimento público, limitados internamente apenas pela situação das relações de classe e, externamente, somente pela sua posição hierárquica na economia mundial e pela taxa de câmbio fixada com base no dólar”. (1993, p.132).

O modelo keynesiano deixou de ser útil para a reativação do sistema capitalista e para evitar a crise atual, que é bem mais completa do que as anteriores, até porque as contém. Esse modelo conseguiu que se criasse uma “tensão” entre a demanda global e a oferta limitada estruturalmente, o que se expressou na inflação da economia moderna e no aumento da dívida pública que, desde a década de 30, se transformou no contraponto do dinheiro-estatal.

Apesar das medidas keynesianas terem conseguido retardar, por cerca de 40 anos, o desenvolvimento das forças produtivas, não puderam paralisá-las para sempre, pois o deslocamento do Estado para o centro da atividade econômica, adquirindo grande parte da produção sob a forma de não-mercadoria, contribuiu para o aumento das atividades produtivas ligadas ao governo e para o desvio contínuo de recursos para o Departamento III. Com isso, provocou a redução da taxa de crescimento do setor produtor de meios de consumo que, adicionado ao aumento exponencial do déficit público, deu origem a uma nova crise.

A crise fiscal moderna, provocada pelo aumento dos gastos públicos em pagamento de não-mercadorias, de estímulos, de doações e de incentivos, disfarçou, por um bom período, mas não para sempre, a queda da taxa de lucro impulsionada pela exclusão do trabalho vivo, no processo de produção.

A formação do Estado moderno “imensamente inchado e, em termos rigorosamente econômicos, perdulariamente burocratizado” foi uma exigência necessária para “assegurar e proteger permanentemente a produtividade do sistema” (Mészáros, 2002, p.106 a 109). A função principal do Estado moderno foi a de, por meio de aparato jurídico, administrar a separação e o antagonismo estruturais de produção e controle. Assim, a estrutura burocrática do Estado, com toda a sua complexidade legal e política, tornou-se uma pré-condição essencial para a articulação de todo o conjunto e para o funcionamento permanente do sistema

do capital. Portanto, é compreensível que a atual crise do sistema capitalista afete, em profundidade, todas as instituições do Estado.

### **2.3 – A crise atual e a reestruturação do Estado capitalista**

A crise atual do sistema capitalista, iniciada nos anos 70, tem sua origem nas estratégias de superação da crise dos anos 30. O esgotamento do modelo fordista-keynesiano deu-se pela incapacidade de dar respostas aos problemas inerentes ao próprio regime de acumulação capitalista e, mesmo com a ampliação das funções do Estado, de impedir o avanço da exclusão social.

No período de 1968 a 1972, os problemas com a rigidez do modelo fordista foram acentuados e sua superação encontrava forte resistência da classe trabalhadora que pressionava o Estado a aumentar programas de assistência social (seguridade social, direitos de pensão etc.), “num momento em que a rigidez na produção restringia expansões da base fiscal para gastos públicos” (Harvey, 1993, p.136). Assim, o “pacto social” estabelecido entre trabalhadores e capitalistas prejudicava a acumulação do capital. Para manter a economia estável, o Estado aumentou a emissão de moeda, causando uma onda inflacionária e inviabilizando a expansão do regime.

Com a explosão da crise, que atingiu todos os países capitalistas desenvolvidos, a política econômica keynesiana perdeu sua legitimidade, por sua própria incapacidade de impedir tal crise. Com isso, teve início um novo período, marcado pela “estagflação”, ou seja, alta dos preços e aumento do desemprego. O objetivo do “pleno emprego” pregado por Keynes deixou de ser prioritário e os governos conservadores da Grã-Bretanha e dos Estados Unidos adotaram políticas econômicas denominadas de “desinflação”, à custa do aumento do desemprego. Como consequência,

A mudança tecnológica, a automação, a busca de novas linhas de produto e nichos de mercado, a dispersão geográfica para zonas de controle do trabalho mais fácil, as fusões e medidas para acelerar o tempo de giro do capital passaram ao primeiro plano das estratégias corporativas de sobrevivência em condições gerais de deflação. (Harvey, 1993, p.133-140)

Assim, as décadas de 1970 e 1980, marcadas pela reestruturação econômica e o reajustamento social e político, propiciaram o surgimento de um novo modelo de acumulação, denominado por Harvey de “acumulação flexível”. Esse modelo se caracteriza, fundamentalmente, pela flexibilidade: no processo de trabalho, no mercado de trabalho, no produto e nos padrões de consumo, opondo-se radicalmente à rigidez do fordismo. Outras características inerentes a esse modelo, descritas por Harvey, são:

O surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional. (...) envolve rápidas mudanças dos padrões do desenvolvimento desigual tanto entre setores como em regiões geográficas, criando, por exemplo, um vasto movimento no emprego no chamado “setor de serviços” (...) parece implicar níveis relativamente altos de desemprego “estrutural” (em oposição à “ficcional”), rápida destruição e reconstrução de habilidades, ganhos modestos (quando há) de salários reais e o retrocesso do poder sindical – uma das colunas políticas do regime fordista. (Harvey, 1993, p.140-141).

Nesse período, denominado por Hobsbawm (1997) de “décadas da crise”, os resultados do progresso tecnológico se manifestaram, quando as indústrias começaram a substituir o “trabalho vivo” pelo “trabalho morto”, em grande ritmo, provocando o desemprego estrutural e o reaparecimento da pobreza, da miséria e da instabilidade. Como

resultado desse processo, a economia mundializou-se e foram criados os Estados transnacionais<sup>29</sup>, dando origem a um processo de substituição do Estado-nação.

Com o predomínio da economia transnacional, a função redistributiva de renda dos Estados-nação, feita por meio das “transferências sociais” dos serviços de saúde, educação e previdência, deixou de ser “territorialmente auto-suficiente” pois, segundo Hobsbawm, “durante o auge dos teólogos do livre mercado, o Estado foi solapado mais ainda pela tendência de desmontar atividades até então exercidas, em princípio, por órgãos públicos deixando-as entregues ao *mercado*”. (1997, p.413).

Com a crise do modelo fordista-keynesiano, os defensores do livre mercado propõem a retirada gradual do apoio ao Estado de Bem Estar Social, o ataque ao salário real e ao poder dos sindicatos organizados. Como resultado: (a) ocorrem mudanças estruturais, com as novas tecnologias e a desvalorização geral da força de trabalho, por meio do aumento do controle do trabalho; (b) surgem novas formas de organização do trabalho, com contratos mais flexíveis; (c) cresce o uso do tempo de trabalho parcial, temporário ou subcontratado; e (d) o mercado é mundializado, intensificando-se o capital financeiro que passa a assumir o poder coordenador do processo de acumulação flexível.

Para Oliveira, a crise atual foi causada pelo padrão de financiamento público assumido pelo Estado-providência<sup>30</sup>, para garantir a acumulação do capital e a reprodução da força de

---

<sup>29</sup> Em contraposição ao modelo fordista-keynesiano, foi criado um novo regime de acumulação, em escala mundial, sob a égide do capital financeiro. Esse novo modelo de acumulação capitalista se estrutura por meio de organizações multinacionais ou multilaterais, de empresas transnacionais, que operam em várias nações. Como parte desse movimento de mundialização do capital, o Estado-nação debilita-se, pois “as divisões geográficas entre Estados-nação centrais e periféricos, setentrionais e meridionais, já não são suficientes para captar as divisões globais e distribuição de produção, acumulação e formas sociais”. (Hardt e Negri, 2001, p.356). O Estado-nação fica subordinado aos movimentos e articulações do capital financeiro. Os centros decisórios do poder evoluem para “uma série de corpos jurídico-econômicos globais, como o GATT, a Organização Mundial do Comércio, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional” (*Ibidem*, p.358). Essas organizações e agências transnacionais da economia política mundial ordenam e reordenam as economias, as sociedades, os povos e as culturas, formando os Estados transnacionais ou globalizados.

<sup>30</sup> Na concepção de Brunhoff (1991, p.56-57), “o Estado-Providência nasceu como contraponto à organização sindical e política (socialista) do movimento operário no final do século XIX: bem antes dos textos de Keynes

trabalho. Esse financiamento, feito por meio do fundo público, foi responsável pelo déficit público e acabou provocando a “crise fiscal do Estado”. O autor aponta que a internacionalização produtiva e financeira da economia capitalista teria, em primeira instância, contribuído para a crise desse modelo de Estado, pois,

A regulação Keynesiana funcionou enquanto a reprodução do capital, os aumentos da produtividade, a elevação do salário real, se circunscreveram aos limites – relativos, por certo -, da territorialidade nacional dos processo de interação daqueles componentes da renda e do produto. (Oliveira, 1998, p.26).

Com a transnacionalização da economia capitalista "desterritorializaram-se"<sup>31</sup> o investimento e a renda, retirando parte dos fundos fiscais provenientes dos fundos públicos dos Estados. O padrão de financiamento público garantido pelo *Welfare State*, no entanto, não pode "desterritorializar-se", o que implicou a necessidade de continuar com a utilização dos fundos públicos nacionais para financiar a reprodução do capital e da força de trabalho. Dessa forma, “a mundialização do capital e a pretensão do capital financeiro de dominar o movimento do capital em sua totalidade não apagaram a existência de estados nacionais”. (Chesnais, 1996, p.18).

A hierarquização e o abismo entre os países que participam do capital econômico financeiro, no entanto, acentuou-se, pois “o abismo que separa os países participantes, mesmo que marginalmente, da dominação econômica e política do capital monetário rentista, daqueles que sofrem essa dominação, alargou-se ainda mais”. (*Ibidem*, p.19).

---

referentes à crise e ao emprego. É por engano que se costuma fazer da política social uma consequência das idéias Keynesianas”.

<sup>31</sup> A expressão "desterritorializar", utilizada por Otávio Ianni, se refere ao processo que se desenvolveu na sociedade global que se caracteriza pela formação de “estruturas de poder econômico, político, social e cultural internacionais, mundiais ou globais descentradas, sem qualquer localização nítida neste ou naquele lugar, região ou nação. Estão presentes em muitos lugares, nações, continentes, parecendo flutuar por sobre Estados e fronteiras, moedas e línguas, grupos e classes, movimentos sociais e partidos políticos” (1992, p.93).

Essa transnacionalização da economia, somada ao avanço tecnológico e à substituição de uma tecnologia rígida por outra mais flexível e informatizada, as mudanças na organização do trabalho, a crise fiscal e a incapacidade do fundo público de continuar financiando a acumulação do capital e a reprodução da força de trabalho provocaram a crise do modelo de acumulação fordista e do Estado de Bem Estar Social. A saída, apontada pelos neoconservadores que entram em cena, é a defesa da volta às leis do mercado sem restrições e a retirada da intervenção do Estado na economia, com a diminuição dos gastos públicos e dos investimentos em políticas sociais.

Oliveira esclarece que essa redução do tamanho do Estado tem por objetivo

dissolver a arena específica da reprodução social. (...) não se trata, como o discurso da direita pretende difundir, de reduzir o Estado em todas as arenas, mas apenas naquelas onde a institucionalização da alteridade se opõe a uma progressão do tipo “mal infinito” do capital. É típico da reação thatcherista e reaganiana o ataque aos gastos sociais públicos que intervêm na nova determinação das relações sociais de produção, enquanto o fundo público aprofunda seu lugar como pressuposto do capital. (Oliveira, 1998, p.44).

Esse novo modelo de acumulação flexível impõe uma reforma do Estado, passando este de interventor a gestor, transferindo funções específicas do setor de serviços para o mercado. Dessa forma, a defesa da privatização como forma de superação dos problemas que afetam as economias ganhou força em vários países, iniciando-se na Inglaterra, com Thatcher, e nos Estados Unidos, com Reagan, que foram os grandes protagonistas do ideário neoliberal e neoconservador formulado por Hayek e Friedman.

Hayek, em 1944, lançou, no livro “O caminho da servidão”, as bases para a crítica ao modelo de Estado de Bem Estar Social, ao questionar o papel do Estado na política econômica e sua ameaça à liberdade e à democracia. As idéias de Hayek, no entanto, somente

se tornaram referência para a política econômica mundial com a ascensão de Thatcher, na Inglaterra, e de Reagan, nos Estados Unidos.

De fato, a ascensão das forças conservadoras ao poder, nesses dois países centrais, possibilitou a abertura de seus sistemas financeiros nacionais ao exterior, liberando o movimento de entrada e saída de capitais. Assim, foi iniciado um amplo movimento de desregulamentação monetária e financeira, acompanhada de um processo de extraordinária expansão de endividamento do Estado. A explosão da dívida federal americana foi alimentada pelo financiamento do programa de pesquisa Guerra nas Estrelas, no auge da corrida armamentista (Mészáros, 2002, p.1079). Com isso, inicia-se uma nova etapa do processo de acumulação capitalista, marcada pelo “triunfo do capital financeiro”, passando os Estados Unidos da condição de maior credor para a de maior devedor do planeta.

Sob o governo neoconservador de Reagan, o déficit orçamentário do governo federal dos Estados Unidos ultrapassou a casa dos US\$ 200 bilhões, por ano. O endividamento, nesse país, é permanente e crescente: a dívida pública passou de UR\$ 409,5 bilhões, em 1971, para US\$ 4,0 trilhões, em 1997, e, ultrapassando US\$ 5,3 trilhões de dólares, em 1999.<sup>32</sup>

Ainda que estejam em permanente discussão o endividamento dos países latinoamericanos e sua relação de extremo perigo para a totalidade do sistema financeiro mundial, o conjunto da dívida desses países é totalmente insignificante, quando comparado com a dívida pública dos Estados Unidos<sup>33</sup>. No entanto, os países latinoamericanos, têm sido obrigados a transferir para os países credores, sob a forma de pagamento dos serviços da dívida, uma parte significativa de suas riquezas. Para tanto, têm adotado medidas drásticas

---

<sup>32</sup> Os dados foram extraídos do *International Financial Statistics*, por Campos (2001, p.286).

<sup>33</sup> De acordo Mészáros, a dívida dos países latinoamericanos “monta a menos de 350 bilhões de dólares (acumulados coletivamente pelos países em questão, através de um período de várias décadas)”.(2002, p.1084)

com a finalidade de equilibrar a balança de pagamentos resultando em inflação e depressão em suas economias.

Apesar dos Estados Unidos “serem a principal fonte do parasitismo financeiro que está gangrenando o capitalismo mundial”, continuam impondo sua hegemonia aos demais países, pois “são eles, que ditam as regras do comércio e das finanças internacionais, através de seus posicionamentos no FMI e no GATT (agora Organização Mundial do Comércio), com maiores poderes de intervenção para impor aos países mais fracos as políticas de liberalização e desregulamentação”.<sup>34</sup> (Chesnais, 1996, p.19).

A partir de meados dos anos 80, com a generalização do endividamento público, ocorreu uma transferência significativa da renda nacional, de quase todos os países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE para instituições detentoras de títulos da dívida, provocando um crescimento espetacular do setor financeiro.

Com a ascensão do capital financeiro, “o estilo de acumulação é dado pelas novas formas de centralização de gigantescos capitais financeiros (os fundos mútuos e fundos de pensão) cuja função é frutificar principalmente no interior da esfera financeira”. (Chenais, 1996, p.14-15) Com essa “nova ordem internacional do capital”, o destino social da riqueza das sociedades passou a ser comandado pela esfera financeira, cuja dinâmica alimenta-se de “capital fictício”<sup>35</sup> e “das transferências efetivas de riqueza”, por meio, principalmente, do “serviço da dívida pública e das políticas monetárias associadas a este”. Na prática, “trata-se

---

<sup>34</sup> GATT – General Agreement on Tariffs and Trade – se traduz por *Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio*.

<sup>35</sup> Chenais (1996) utiliza a expressão “capital fictício” para referir-se a um tipo de capital financeiro que se constitui com base no crescimento de ativos com valor fictício. Guttmann esclarece que valor fictício constitui-se de “créditos envolvendo compromissos de caixa futuros (títulos), cujo valor é determinado unicamente pela capitalização do rendimento previsto, sem contrapartida direta em capital produtivo (...) Como fontes principais de capital fictício, Marx identificou os fundos próprios (ações) cotados na bolsa, os títulos da dívida pública e a moeda de crédito propriamente dita.” (1996, p.77).

de 20% do orçamento dos principais países e de vários pontos dos seus PIBs, que são transferidos anualmente para a esfera financeira”. (*Ibidem*, p.15).

A nova ortodoxia econômica, que defende o mercado como regulador da economia, promoveu um consenso hostil ao intervencionismo estatal, alterando significativamente a concepção das relações entre os setores público e privado.

No plano ideológico, o centro do terreno foi então ocupado por uma “nova ortodoxia econômica”, favorável à regulação da economia pelo mercado. (...) Aquilo que Keynes não queria fazer, isto é, utilizar critérios de utilidade e de rentabilidade para julgar as despesas públicas necessárias, a fim de iniciar ou manter o crescimento, é agora preconizado pelos novos liberais. (Brunhoff, 1991, p.42).

Na concepção defendida pelos “novos liberais”, seria necessário reduzir as despesas sociais do Estado, especialmente as referentes às modalidades de seguro público, por meio do estabelecimento de uma hierarquia das “necessidades sociais”. As “despesas militares” foram não apenas mantidas, mas aumentadas e justificadas pelas necessidades de “segurança da sociedade” e para manter um “Estado forte”. Para eles, não existe crise econômica e sim “desequilíbrios temporários que geram flutuações de curta duração e que se corrigem por si mesmos (...), pois são gerados por eventos externos à economia”. (Brunhoff, 1991, p.34 -41).

#### **2.4 - O papel do Estado na definição das políticas de restrição ao Estado de Bem Estar Social.**

Com a crise estrutural do capitalismo, iniciada nos anos 70, nos países centrais, e estendida a toda a periferia do sistema, nas décadas de 80 e 90, a vertente ortodoxa neoliberal passou a dominar o pensamento econômico. Essa vertente, cujos principais defensores são Hayek e Friedman, coloca no Estado a responsabilidade pelas dificuldades das sociedades contemporâneas, ou seja, a crise é do Estado e não do sistema capitalista. Os argumentos

principais são os de que a ação do Estado na economia desestabiliza e perturba o mercado e se caracteriza pelo desperdício de recursos e pela ineficiência. Defendem, ainda, que a política do “pleno emprego” sustentado pelo Estado impede o “equilíbrio do mercado” em torno da “taxa natural de desemprego”, necessária à manutenção do sistema capitalista.

A doutrina neoliberal, iniciada na segunda metade dos anos de 1970, tornou-se hegemônica, nos anos 1980, e orientou as reformas conservadoras do Estado, nos anos 1990. No Chile, durante o governo de Augusto Pinochet, em 1973, foi desenvolvido o primeiro experimento da implementação das políticas neoliberais. O pensamento neoliberal ganhou força com o êxito eleitoral de Margareth Thatcher, em 1979, na Inglaterra, de Ronald Reagan, nos Estados Unidos, em 1980, e de Helmut Kohl, na Alemanha, em 1982.<sup>36</sup> A política neoliberal defendia a estabilização dos preços, a recuperação das taxas de lucro, a redução da intervenção do Estado na economia, a abertura irrestrita do mercado e reformas no Estado.

A concepção neoliberal fundamenta-se na idéia de que a responsabilidade pela crise é do próprio Estado que, ao longo dos anos, produziu um setor público ineficiente e marcado pelo privilégio, enquanto o setor privado tem demonstrado eficiência e qualidade. Desse modo, justifica-se a necessidade de reduzir o tamanho do Estado e eliminar todos os direitos sociais e trabalhistas conquistados pela sociedade. De acordo com essa ideologia, as conquistas sociais, como o direito à educação, à saúde, aos transportes públicos, dentre outros, devem ser "comprados e regidos pela férrea lógica das leis do mercado. Na realidade, a idéia de *Estado mínimo* significa o Estado suficiente e necessário unicamente para os interesses da reprodução do capital". (Frigotto, 1995, p. 83-84).

O ideário neoliberal da “nova era do mercado” passou a ser defendido como a única via possível da sociabilidade humana. Com isso, a "ética utilitarista e individualista do

---

<sup>36</sup> A respeito da ideologia neoliberal ver, dentre outros estudos: Anderson (1995); Sader; Gentili (1995); Coggiola; Katz (1995).

liberalismo conservador" é reafirmada e a exclusão e a desigualdade são justificadas como elementos fundamentais para a competitividade. Desse modo, "busca-se firmar uma consciência alienada de que os vencedores ou os incluídos devem-no a seu esforço e competência. Os excluídos, os derrotados ou os miseráveis pagam o preço de sua incompetência ou de suas escolhas". (Frigotto, 1998, p.14).

Essa ideologia fortalece a concepção individualista do liberalismo conservador e a aceitação natural da exclusão e da desigualdade como parte da existência societária dos seres humanos. Ou seja, os supostamente mais capazes terão acesso aos bens socialmente produzidos; e os que deles forem privados serão responsabilizados pela sua própria incapacidade, pois a culpa não é do sistema. De acordo com essa ideologia, o processo fundamental da história humana deve ser conduzido pelas forças da própria sociedade civil, reduzindo a ação do Estado e transferindo os direitos sociais para o setor de serviços definidos pelo mercado. Nessa concepção, a sociedade civil passaria a assumir responsabilidades financeiras e não a definição de políticas.

Comparando a proposição neoliberal com a liberal, Leher afirma que:

A proposição neoliberal é ainda mais restritiva do que a proposta liberal que advoga a "universalização da cidadania". Como se sabe, a cidadania confere a todos a liberdade e igualdade formais. Todos somos iguais diante do Estado. No neoliberalismo, a igualdade é exercida no mercado (o Estado não deve interferir), conforme as *habilidades e competências* de cada um. (Leher, 2000, p.160).

A adoção das políticas neoliberais, na América Latina, como programa de vários governos, "não ocorreu simultaneamente, nem seguiu a mesma trajetória em todos os países", no entanto, a sua implantação "está sendo imposta de maneira mais ortodoxa na América Latina do que nos países centrais, na medida em que se está instrumentalizando não apenas seus postulados de política econômica como também aqueles de políticas sociais (...) o que

tem provocado uma exclusão econômica e social muito mais grave”. (Laurell *apud* Soares, 2001, p.44).

A implementação da doutrina neoliberal, na América Latina, foi gestada no “*Consenso de Washington*”. O referido *Consenso* foi estabelecido numa reunião, realizada em Washington, por funcionários do governo americano e do Fundo Monetário Internacional (FMI), do Banco Mundial (BM) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). As medidas de consenso estabelecidas nessa reunião foram: “disciplina fiscal; reordenamento nas prioridades dos gastos públicos; reforma tributária; liberalização do setor financeiro; manutenção das taxas de juros competitivas; liberalização comercial; atração de investimentos diretos estrangeiros; privatização das empresas estatais; desregulamentação da economia e proteção aos direitos autorais”. (Silva, 2002, p.26).

As políticas de ajuste estrutural desenvolvidas, na América Latina, centraram-se na desregulamentação dos mercados, na abertura comercial e financeira, na privatização do setor público e na redução do Estado.

A intervenção crescente do Estado nas esferas de produção, distribuição, circulação e reprodução social promoveu mudanças nas fronteiras do público e do privado, como já nos referimos no capítulo anterior. Com a implementação das políticas sociais, ocorreu uma interpenetração entre as esferas pública e privada. A intervenção do público sobre o privado foi feita em benefício do privado.

Para Soares, os postulados neoliberais na área social definem que “o bem-estar social pertence ao âmbito do privado (suas fontes *naturais* são a família, a comunidade, os serviços privados)”. (2001, p.44). Nessa concepção, a ação do Estado só pode ser aceita nos casos de “alívio” da pobreza absoluta e de produção de serviços que a iniciativa privada não quer

executar. São abolidas as idéias de “direitos sociais e a obrigação da sociedade por meio da ação do Estado garanti-los, bem como a universalidade, igualdade e gratuidade dos serviços sociais”. E continua a autora:

As estratégias para reduzir a ação estatal no terreno do bem-estar social são o corte do gasto social, eliminando programas e reduzindo benefícios; a focalização do gasto, ou seja, sua canalização para os chamados grupos indigentes, os quais devem “comprovar” sua pobreza; a *privatização* da produção de serviços; e a descentralização dos serviços públicos no *nível local*. (*Op.cit*)

Com a crise do Estado de Bem Estar Social, as reformas impostas pelo ajuste global do capitalismo visam à abertura irrestrita ao mercado e à reorganização do espaço social segundo sua própria racionalidade. Com isso, observa-se um movimento de reconfiguração das esferas públicas e privadas, no qual a privatização “passa a ser defendida como medida capaz de reduzir os gastos estatais e, ao mesmo tempo, a dívida pública, pelo ingresso da receita das privatizações (equilíbrio fiscal)”. (Leher, 2001, p.158).

Verifica-se, assim, uma inversão dos papéis na definição das políticas sociais: enquanto, na política econômica keynesiana, o Estado assumia papel central no desenvolvimento do modo de produção capitalista, no novo sistema de acumulação flexível ou capitalismo financeiro, fundamentado no ideário neoliberal, a privatização assume posição central, com vistas ao fortalecimento do mercado.

Soares, no entanto, chama atenção para o fato de que a privatização “só interessa na medida em que a administração dos fundos e a produção de serviços possam converter-se em atividades economicamente rentáveis”. (2001, p.45). Dessa forma, começou a ocorrer, principalmente nos países latinoamericanos, um movimento “estimulado” pelo Banco Mundial, para “criar e garantir um mercado”. As políticas estatais passaram a direcionar suas ações com vistas a criar as condições necessárias à privatização, por meio, fundamentalmente,

do corte no gasto com políticas sociais públicas. Como consequência, os serviços oferecidos pelo setor público passaram a ser vistos como insuficientes e/ou de má qualidade e, ao mesmo tempo, “são geradas formas estáveis de financiamento para dar suporte ao alto custo dos benefícios ou serviços privados”. (*Op.cit.*).

Com o crescimento desmesurado dos serviços da dívida, provocado pela elevação da taxa de juros da dívida externa, aliada à queda nos preços dos produtos de exportação dos países subdesenvolvidos e à desregulamentação financeira, são impostos programas de ajuste com a finalidade de reduzir o déficit público e garantir o pagamento da dívida. Para tanto, dentre outras consequências do *ajuste* estrutural, foram efetuados: a) cortes no gasto público, especialmente os direcionados às políticas sociais, acompanhados pela transferência de recursos públicos para o capital especulativo (como se fez no Brasil, financiando-se cerca de 35 bilhões de reais para banqueiros ameaçados de falência, por meio do PROER); b) redução de salários reais, mediante o desemprego estrutural; c) aumento da dívida pública interna e externalização da dívida pública, mediante venda de papéis no exterior. (Campos, 2001, p.287-288).

As reformas neoliberais no Estado capitalista têm sido conduzidas por meio de medidas reguladoras, destinadas a aumentar a concentração do capital, maximizar os lucros e desonerar o capital. Para tanto, o financiamento do Estado passou a ser transferido quase totalmente para o trabalhador. O argumento é o de que, para solucionar a crise do Estado, é necessário reduzir o *déficit* causado por excessivos gastos públicos com pessoal e políticas sociais. Como consequência, a privatização vem sendo utilizada com a finalidade de reduzir a presença do Estado, tanto na área produtiva quanto na área social. Essas medidas, no entanto, não têm sido suficientes para reduzir a dívida pública, que cresceu significativamente, na década de 1990.

Enquanto nos países “periféricos” do capitalismo, as medidas neoliberais vêm sendo adotadas de forma rigorosa, nos países europeus e nos Estados Unidos, o Estado continua mantendo a propriedade e o controle de áreas estratégicas da produção e uma extensa área de proteção social. Ou seja, “o neoliberalismo é um remédio amargo que os países do Primeiro Mundo não tomam na dosagem que propõem ao Terceiro Mundo ou, se o tomaram, já passaram a corrigir seus rumos (...)” (Sader, 1995, p.191).

O neoliberalismo passou a dar a direção à política brasileira, a partir de 1990, quando foi iniciada uma série de reformas no Estado<sup>37</sup>, tendo como centralidade a privatização. O discurso privatista dos governos brasileiros, desde Fernando Collor de Mello, proclama a superioridade do setor privado sobre o setor público. O mercado passou a ser considerado o grande impulsionador do crescimento econômico.

As sucessivas reformas promovidas no Estado brasileiro visaram intensificar a abertura do mercado para investimentos estrangeiros e a liberalização das importações. Como consequência, segmentos inteiros da economia brasileira foram destruídos, agravando o desemprego e o aumento da demanda por serviços públicos de assistência social, previdência, saúde e educação. O modelo das políticas sociais a ser seguido passou ser o americano. A defesa da universalização dos direitos sociais foi substituída pela da focalização e o princípio da igualdade pelo da equidade.

---

<sup>37</sup> Os pressupostos básicos da reforma do Estado no Brasil estão especificados no *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*, publicado em novembro de 1995, que “define objetivos e estabelece diretrizes para a reforma da administração pública brasileira”. Nesse plano, são definidas as atividades que devem ficar sob a responsabilidade direta do Estado, as que deve coordenar e/ou supervisionar e as que deve entregar para a iniciativa privada. De acordo com esse Plano, o Estado brasileiro deverá ser reestruturado em quatro setores: 1) O núcleo estratégico do Estado; 2) as atividades exclusivas do Estado; 3) os serviços não exclusivos ou competitivos; 4) a produção de bens e serviços para o mercado. “Na União os serviços não exclusivos de Estado mais relevantes são as universidades, as escolas técnicas, os centros de pesquisa, os hospitais e os museus. A reforma proposta é a de transformá-los em um tipo especial de entidade não-estatal, as organizações sociais. A idéia é transformá-los em “organizações sociais”, ou seja, em entidades que celebrem um contrato de gestão com o Poder Executivo e contem com a autorização do parlamento para participar do orçamento público” (Bresser Pereira, 1998, 186).

O desmonte das políticas sociais, provocado pelo ajuste fiscal do Estado, levou os países da periferia do capitalismo a desenvolver programas sociais de emergência, focalizados, com forte apelo para a solidariedade humana. Sobre essa política, Soares afirma que:

As propostas de focalização no ataque à pobreza e de economicidade e eficiência consagradas no chamado “Consenso de Washington” e, em particular, nos programas do Banco Mundial, a nosso modo de ver não passam de tentativa de “racionalizar” a situação de agravamento geral da pobreza e do desamparo social a que foram conduzidos quase todos os países periféricos na última década, independentemente de sua matriz histórica de desenvolvimento econômico e político. (2001, p.22).

O resultado dessa política tem provocado uma deteriorização na oferta dos serviços sociais públicos, especialmente nos setores da educação e da saúde. Os serviços públicos são reduzidos à população de baixa renda, aumentando a desigualdade social e a pobreza. A política de focalização, na área educacional, se manifesta por meio da priorização dos recursos da União para o atendimento ao ensino fundamental, reduzindo os investimentos públicos em educação superior, que se torna aberto aos investimentos privados, transformando o saber em mercadoria. De acordo com Gentili, “trata-se, enfim, de transferir a educação da esfera política para a esfera do mercado, negando sua condição de direito social e transformando-a em uma possibilidade de consumo individual, variável segundo o mérito e a capacidade dos consumidores”. (1998, p.19).

A idéia básica presente nas reformas educativas, nas décadas de 80 e 90, em consonância com os organismos internacionais, é que os sistemas de ensino devem se tornar mais diversificados e flexíveis, objetivando maior competitividade com contenção nos gastos públicos.

A flexibilização do padrão de educação superior fortaleceu-se com a construção de um consenso sobre a ineficiência e ineficácia dos serviços públicos em geral. No caso específico da universidade pública, ganha força o argumento da necessidade de diversificação das fontes de financiamento, via setor privado, e o fortalecimento da expansão do ensino superior privado, por meio da liberalização dos serviços educacionais <sup>38</sup>.

Em síntese, podemos afirmar que, ao longo da década de 1990, com a implementação das políticas de ajuste neoliberais, as esferas pública e privada foram redefinidas nas mais variadas atividades humanas, no âmbito do Estado e da sociedade civil. Sob o efeito da estratégia neoliberal, desencadeou-se um processo de ampliação do espaço privado, não apenas nas atividades ligadas ao setor produtivo, mas também no campo dos direitos sociais conquistados pelas lutas da classe trabalhadora. Como consequência para o setor educacional, em especial na educação superior brasileira, observa-se um intenso processo de privatização em duas direções: a) pela expansão das instituições privadas, mediante a liberalização dos serviços educacionais; b) pelo direcionamento das instituições públicas para a esfera privada, por meio das fundações de direito privado e de outros mecanismos que visam a abertura dessas instituições para o mercado, como será aprofundado nos capítulos posteriores.

---

<sup>38</sup> Esses dois elementos estão estabelecidos no documento *La enseñanza superior – las lecciones derivadas de la experiencia*, publicado em 1994, pelo Banco Mundial, no qual são apresentadas as diretrizes para a reforma da educação superior, na América Latina, Ásia e Caribe. Essas diretrizes foram seguidas pelos governos de Fernando Henrique Cardoso, na reforma da educação superior, implementada no período de 1995 a 2002, a ser aprofundada no capítulo seguinte.

## **CAPÍTULO – 3**

### **O PÚBLICO E O PRIVADO NA EDUCAÇÃO SUPERIOR**

O propósito geral deste capítulo é o de explicitar alguns elementos centrais da relação entre o público e o privado, na educação superior, com vistas a: a) possibilitar uma compreensão da relação entre o Estado e a educação, na concepção liberal, e as repercussões na educação brasileira; b) reconstruir a discussão histórica entre educação pública e privada, no contexto da política da educação superior brasileira; c) analisar a política para a educação superior brasileira, implementada pelos governos de Fernando Henrique, sua relação com as diretrizes do Banco Mundial e conseqüências para as universidades públicas; d) procurar compreender algumas modalidades de privatização do público, destacadas nos estudos realizados no campo das políticas sobre educação superior brasileira.

#### **3.1 - A relação entre Estado e educação na concepção liberal**

A preocupação com a formação humana, na sociedade capitalista mundial, passou por alterações substantivas, desde a constituição do Estado moderno até os dias atuais. Essas alterações estão intimamente relacionadas com o significado ambíguo das esferas do público e do privado, produzido ao longo do desenvolvimento das relações entre sociedade e Estado, no modo capitalista de produção.

A educação é um fenômeno cultural geral, que perpassa toda a história da vida humana. A educação pública, criada, dirigida ou mantida pelo poder público estatal, e que dele sofre intervenções contínuas e sistemáticas, é de origem moderna.

A educação pública formal, da elementar à superior, foi estabelecida, a partir do século XVI, com o surgimento da idéia de nação. Seu duplo objetivo contemplava garantir a formação de quadros burocráticos para o Estado e atender às necessidades da sociedade. A educação pública, portanto, já se estabelece como instrumento da ação política e de interesse do Estado.

Luzuriaga (1959) expõe, sinteticamente, as diversas fases de desenvolvimento da educação pública, identificando-as como segue: a “educação pública religiosa”, em vigor nos séculos XVI e XVII, era voltada para a formação “do fiel, do cristão”; a “educação pública estatal” surgiu no século XVIII, com o iluminismo e o despotismo esclarecido, voltada para a formação do “súdito”; a “educação pública nacional”, criada no século XIX, teve como objetivo principal a formação do “cidadão”, em consequência da Revolução Francesa; a “educação pública democrática”, surgida no século XX, com o aumento da participação popular na esfera pública, objetivou formar o “homem completo” e possibilitar o acesso da cultura ao maior número de pessoas – é a educação para as massas.

A educação pública, portanto, já era praticada, desde o século XVI. O ensino era voltado, majoritariamente, para a formação da classe burguesa que, além da educação religiosa, deveria ser preparada para assumir os cargos de direção da sociedade. À formação das classes populares seria destinado o ensino elementar, na escola primária, o que, apenas no século XVII, passou a ter alguma importância política, mantendo-se, no entanto, a formação religiosa dogmática como a base do ensino.

Na constituição do Estado capitalista moderno, os propagadores das idéias do iluminismo e do liberalismo defendiam um projeto educacional para as massas. Mesmo num contexto de rígida separação entre sociedade e Estado e de defesa da livre concorrência, a afirmação de princípios universais e de direitos humanos, para garantir a igualdade civil

prometida, contribuiu para que, no campo educacional, a delimitação entre as esferas do público e do privado não fosse tão expressiva.

Nos discursos pedagógico-revolucionários burgueses estavam presentes os princípios fundamentais da visão de mundo burguesa do século XVIII: liberdade, individualismo e igualdade jurídica. A “Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão”, apesar de não fazer referência explícita à instrução pública, garantia, além dos princípios da igualdade, liberdade e propriedade (art. 1º), a liberdade de pensamento e opinião (art. 11º):

Art.1º - Os homens nascem e permanecem livres e iguais em direitos;  
(...)

Art.11º- A livre comunicação dos pensamentos e das opiniões é um dos direitos mais preciosos do homem: todo cidadão pode então falar, escrever, imprimir livremente, sob a condição de responder ao abuso desta liberdade nos casos determinados pela lei.

Cabia ao Estado traduzir esses princípios em uma legislação e garantir os meios para que pudesse ser cumprida. A escola pública estatal, isto é, subordinada ao Estado, representava um dos meios para a efetivação desses princípios, ao mesmo tempo em que significava transferir o controle ideológico da igreja para o Estado e, assim, conseguir a legitimação da burguesia no poder.

Os discursos pedagógicos em defesa da instrução pública, como forma de garantir a igualdade, se multiplicavam, ressaltando, no entanto, que a responsabilidade pelo sucesso ou fracasso era de cada indivíduo. Dentre os iluministas, destaca-se o pensamento pedagógico de Condorcet<sup>39</sup> que, na condição de presidente do Comitê de Instrução Pública da Assembléia Legislativa Francesa, apresentou um *Relatório*, com o Plano de Instrução Nacional, em 1792,

---

<sup>39</sup> Os discursos pedagógicos dos movimentos revolucionários da França em defesa da instrução pública como responsabilidade do Estado burguês foram analisados por Lopes (1981), destacando-se, além do de Condorcet, os de Talleyrand; Smith; Lanthenas e Lepeletier. Os princípios defendidos, na sua maioria, são os da universalidade, gratuidade, laicidade e obrigatoriedade.

que se tornou referência para as reformas da educação pública, nos mais variados países do continente europeu e em países da América Latina, como o Brasil. Nesse relatório, Condorcet apresentou um modelo articulado de instrução pública para todos os graus de ensino, cuja finalidade era minimizar as desigualdades sociais e, ao mesmo tempo, promover a única desigualdade natural: a desigualdade de talentos. Assim, argumentava Condorcet:

Se a natureza vos deu talento, podeis desenvolvê-lo, a fim de que não se perca, nem para vós nem para a pátria. Assim, a instrução deve ser universal, isto é, estender-se a todos os cidadãos. Deve ser repartida com toda a igualdade que permitam os limites necessários do orçamento, a distribuição dos homens pelo território e, o tempo mais ou menos longo que as crianças puderem consagrar-lhe (Condorcet, *apud* Boto, 2003).

A premissa era a de que, para assegurar o bem-estar coletivo, fazia-se necessário promover o desenvolvimento dos potenciais individuais. Para isso, todos deveriam receber igualmente o máximo de instrução, por meio da escola única e universal, que deveria ser laica e gratuita, em todos os graus do ensino, embora, naquela época, na França, apenas o ensino primário pudesse ser universalizado.

Em relação ao ensino superior, criado desde o século XIII, era considerado o momento do pleno desenvolvimento das ciências e somente os mais talentosos poderiam ter acesso a esse nível de ensino.

A burguesia reconhecia a existência da desigualdade econômica, necessária ao modelo capitalista burguês, e indicava a educação pública estatal como caminho para a superação ou para a manutenção da desigualdade real. O fundamento do ideário democrático-liberal era o de que, como nem todos os indivíduos são, por natureza, dotados das mesmas capacidades, alguns poderão ascender e outros não. Era a lógica liberal de mérito, de talento, de merecimento. A burguesia assegurava, assim, sua hegemonia como classe dominante.

A educação superior teve, desde o século XIII, um papel significativo na perspectiva do desenvolvimento da nação e da estabilidade política do Estado.

O modelo da *universidade napoleônica*, de caráter monopolizador e autoritário, se destacou, tendo sido adotado por diversos países, inclusive pelo Brasil. Era uma universidade nacional, com o nome de *Universidade Imperial*, integrada ao serviço público e subordinada ao poder público, apresentando uma organização administrativa fragmentada em escolas estanques, com imobilismo acentuado.

Luzuriaga destaca o pronunciamento de Napoleão Bonaparte, feito em 17 de março de 1808, ao baixar o decreto que criava a *Universidade Imperial*:

O ensino público, em todo o Império, é confiado exclusivamente à Universidade. Nenhuma escola, nenhum estabelecimento qualquer de instrução pode organizar-se fora da Universidade Imperial, e sem autorização de seu chefe. Ninguém pode abrir escolas, nem ensinar publicamente, sem ser membro da Universidade Imperial e graduado por uma de suas faculdades. (Luzuriaga, 1959, p.59)

Outro modelo de instituição que se destacou, na história da educação superior, foi a Universidade de Berlim, criada, em 1810, por Wilhelm Von Humboldt. Sua função prioritária era o desenvolvimento da pesquisa científica, associando-a ao ensino, com organização baseada na liberdade acadêmica.

A natureza pública da educação superior diferia da dos demais níveis de instrução, porque estava relacionada aos seus fins e não por ser oferecida pelo Estado. De modo geral, essa natureza pública é revelada pelos benefícios produzidos por esse nível de ensino, tais como: formação de pessoal habilitado às ocupações sociais mais complexas, formação de grupos dirigentes, produção de conhecimentos que contribuem para o desenvolvimento do país, dentre outros. (Ranieri, 2000).

### 3.2 – Os embates entre o público e o privado na história da educação superior

No campo da educação superior brasileira, a discussão em torno da defesa da educação pública ou privada tem sofrido alterações, ao longo da história. A precária delimitação entre as esferas do público e do privado, na relação entre Estado e sociedade civil, se desdobrou nas políticas educacionais, desvelando o caráter ideologicamente privado assumido pelo Estado brasileiro.

Estudos realizados no campo das políticas sobre educação superior brasileira têm se dedicado à análise das relações entre público e privado. Parte desses estudos tem enfatizado o embate histórico entre *privatistas* e *publicistas* no âmbito da regulamentação da educação no país<sup>40</sup>. As disputas acirram-se em torno do caráter público – ou não – da educação, do seu controle pelo Estado e do destino das verbas públicas.

Durante o período colonial, a educação brasileira esteve sob o controle da Companhia de Jesus, cuja atividade educacional principal havia sido, de início, a catequese dos índios. Nos centros urbanos mais importantes do país, os jesuítas mantinham colégios para o ensino das primeiras letras, o ensino secundário e o superior. O método pedagógico dos jesuítas, sistematizado na *Ratio Studiorum*, previa um currículo dividido em dois graus: os *studia inferiora* e os *studia superiora*. Os estudos superiores compreendiam os cursos de teologia e os de artes, também chamado de curso de ciências naturais ou de filosofia. Esses cursos funcionavam em *colégios* e *seminários* e se destinavam à formação de quadros para a carreira eclesiástica, mas eram abertos, também, a jovens com destino às carreiras militares ou da magistratura. Em 1550, na Bahia, foi fundado o primeiro colégio jesuíta do Brasil, sendo criados, em 1572, os cursos de artes e de teologia. Os cursos de artes reproduziam os rituais

---

<sup>40</sup> Dentre esses estudos destacamos os trabalhos de: Cury (1989, 1992, 1997, 1999); Brito (1995, 1999); Cunha (1985, 1986, 1999); e Dourado (2000).

das universidades européias, embora o grau conferido não tivesse o mesmo “valor” que os emitidos por universidades renomadas, como Coimbra e Évora, em Portugal. (Cunha, 1986).

O ensino superior herdado da Colônia foi totalmente modificado, em 1808, quando o centro do poder político português transferiu-se para o Brasil. Seguindo o modelo napoleônico de organização, foram criados cursos e academias de estudos superiores, sob o controle estatal, destinados, principalmente, à formação de burocratas para o Estado e à preparação de profissionais liberais, servindo tanto para a ascensão social quanto para a manutenção e a consolidação do regime colonial. A formação dos burocratas para o Estado era feita nos estabelecimentos militares. Os cursos de Direito, Medicina, Engenharia, Arquitetura e Agronomia foram estruturados em estabelecimentos isolados e formavam profissionais para atuar nas Assembléias, nos governos das províncias e no governo central. (Cunha, 1986)

Do período colonial até a proclamação da República, todo o ensino superior brasileiro era público-estatal, controlado e mantido pelo poder central do Estado. Desde a década de 1860, a defesa pela liberdade do ensino superior era feita pelos liberais, conservadores e positivistas. Com o advento da República, a defesa da liberdade educacional foi incorporada também pela Igreja, que passou a nisso ver vantagens, na medida em que poderia livrar-se da ingerência do Estado e, ao mesmo tempo, competir com a iniciativa particular (Cunha, 1986).

Com a instituição do regime republicano, em 1889, sob a influência de liberais e positivistas, ocorreu o crescimento do setor privado, pois não mais interessava ao poder central a manutenção da exclusividade do Estado, no ensino superior. Dessa forma, durante o período republicano, ocorreu o crescimento e a complexificação do ensino superior brasileiro, pela criação e manutenção de faculdades, nos estados, tanto por iniciativa do governo federal, quanto por agentes privados, confessionais e/ou empresariais. (Cunha, 1985, 1989, 1999).

Até 1910, mesmo com o crescimento notável das instituições de ensino superior privadas, o Estado manteve a centralização oficial do ensino superior, por meio de uma série de condicionalidades estabelecidas legalmente. Apesar da permissão para criação de estabelecimentos de ensino privado, o Estado mantinha o ensino superior oficial como parâmetro para tal concessão e exercia o controle sobre o mesmo.

A pressão pela liberdade de ensino, defendida pelos liberais positivistas, penetrou no interior da esfera governamental e, em 1911, entrou em vigor a “Lei Orgânica do Ensino Superior e do Fundamental na República”, conhecida por “Reforma Rivadávia”, por meio dos Decretos nº 8.659 e nº 8.661, de 5 de abril daquele ano. Com essa reforma, o Estado deixou de exercer o controle oficial sobre o ensino superior, concedendo autonomia total aos estabelecimentos, além de permitir a liberação de verbas públicas para seu financiamento, como destaca Cury:

Assim, pelo art.6º e art. 40, os institutos como corporações são dotados de autonomia didática completa e, pelo art. 7º cabe-lhes a autonomia gerencial de seus patrimônios. Os recursos de manutenção dos institutos, além de legados, doações, ensino pago, contariam também “com as subvenções votadas pelo Congresso Federal”. (Cury, 1997, p.4)

Essa reforma possibilitou o surgimento de instituições de todo tipo e, à revelia do poder central, foram criadas universidades no estado do Amazonas (1909-1926), em São Paulo (1911-1917) e no Paraná (1912-1915), que tiveram uma curta existência. Diante dessas tentativas, mesmo não sucedidas, o Estado voltou a exercer o controle oficial sobre o ensino, por meio do Decreto nº 11.530, de 1915. O ensino superior privado continuou tendo liberdade de atuação, mas voltou a ser submetido ao instituto da equiparação com as instituições federais e ao controle minucioso do Estado.

A primeira universidade brasileira que vingou como tal – a Universidade do Rio de Janeiro<sup>41</sup> – foi criada, em 07 de setembro de 1920, pelo Decreto nº 14.343, era mantida pelo Estado e foi organizada por meio da agregação de três faculdades – a Escola Politécnica, a Faculdade de Medicina e a Faculdade de Direito (Fávero, 1989). Em 07 de setembro de 1927, foi criada a Universidade de Minas Gerais, também mantida pelo Estado e formada pela junção das faculdades de engenharia, direito, medicina, odontologia e farmácia.

Em 1928, por meio do Decreto nº 5.616, o governo federal regulamentou a instalação de universidades nos estados, com a finalidade de manter o controle e impor condições para o funcionamento. Em 1931, já na era Vargas, Francisco Campos, primeiro ministro da educação, fez aprovar o Decreto nº 19.851, de 11 de abril, instituindo o Estatuto das Universidades Brasileiras, que vigorou por 30 anos e admitia duas formas de organização do ensino superior: a universidade e o instituto isolado. A universidade poderia ser livre (mantida por fundações ou associações particulares) ou oficial (oferecida pelo Estado, que, no entanto, estabelecia o pagamento do ensino superior). Era uma concepção autoritária, pois continha um modelo único de universidade, para todo o país, além de restringir a autonomia universitária, contrapondo-se à proposta defendida pelos liberais.

Em 1932, os educadores liberais, divulgaram um manifesto conhecido como “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, em que preconizavam a importância de a universidade formar a elite dirigente e a de “criar e difundir ideais políticos, tomando partido na construção da democracia”. (Cunha, 1986, p. 275). Defendiam, também, a gratuidade do ensino superior, contrapondo-se ao Estatuto mencionado.

---

<sup>41</sup> A Universidade do Rio de Janeiro passou a chamar-se Universidade do Brasil, em 1937; teve sua autonomia estabelecida pelo Decreto-Lei nº 8.393, de 17 de dezembro de 1945; foi renomeada como Universidade Federal do Rio de Janeiro, pela Lei nº 4831/65. Mobilização de professores e alunos, sobretudo ex-docentes e ex-alunos, garantiu, em vitória judicial, o retorno ao nome consagrado Universidade do Brasil, em 30 de novembro de 2000.

Durante o período do Estado Novo, acentuou-se o grau de intervenção do governo federal no ensino superior, instituindo um sistema de ensino único e extremamente rígido. Os limites à liberdade de expressão e de crítica, impostos pela ditadura de Vargas, se refletiram na liberdade do ensino privado submetido a um forte controle e a várias condicionalidades.

No final dos anos 40 e durante toda a década de 50, os estabelecimentos públicos e vários estabelecimentos privados de ensino superior foram incorporados pelo governo federal. Esse processo, denominado por Cunha (1985) de “federalização”, resultou na criação da maior parte das universidades federais hoje existentes.

O processo de “federalização” de instituições privadas foi encerrado, pelo Conselho Federal de Educação, após a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB (Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961) que, com acentuadas tendências privatistas, garantia subsídios públicos para os estabelecimentos privados e a participação de seus dirigentes no Conselho Federal de Educação - CFE<sup>42</sup>. As universidades federais criadas, a partir de então, adotaram o estatuto jurídico de fundação, tendo a Universidade de Brasília como modelo para a modernização do ensino superior. Segundo Sguissardi (1993), pretendia-se que o novo tipo de universidade pudesse oferecer serviços no mercado, de modo a financiar parte de seu orçamento, completado com a cobrança de anuidades dos estudantes, desobrigando o Estado de mantê-lo.

Com a tomada do poder pelos militares, as mudanças do ensino superior foram concretizadas na Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, definindo a Reforma Universitária de então. Essa reforma foi inspirada nos Acordos MEC-USAID (Ministério da Educação e Cultura e United States Agency for International Development), firmados em 1966, no Plano Atcon e no chamado ‘Relatório Meira Mattos’, que tinham por objetivo implantar o modelo

---

<sup>42</sup> A respeito do papel do Conselho Federal de Educação, ver estudo realizado por Fonseca (1992).

de universidade americana no ensino superior brasileiro, aumentando, assim, nossa dependência cultural em relação aos Estados Unidos<sup>43</sup>. Previam, para isso, a transformação das universidades públicas em fundações e a sua privatização, com a implantação de uma estrutura administrativa baseada no modelo empresarial, voltado para a obtenção de rendimento e eficiência.

O ensino superior privado teve facilitado o seu crescimento, a um ritmo acelerado, na década de 70. Entre os fatores que contribuíram para esse crescimento, destacam-se a predominância dos defensores do ensino privado no CFE (que flexibilizaram as normas para a criação de cursos, ampliação de vagas e concessão do *status* de universidade) e os subsídios governamentais, instituídos para esse setor, fosse por meio de transferência de recursos, a fundo perdido e a juros negativos, fosse por meio do crédito educativo.

Alguns estudos têm destacado a privatização do ensino superior brasileiro como parte da política de cunho expansionista adotada pelo Estado, sobretudo a partir de 1964<sup>44</sup>. Segundo Cunha (1989a), essa política se materializa tanto na privatização do ensino superior público, quanto na participação estatal na manutenção do ensino privado, por meio de subsídios estatais, diretos e indiretos, representados por bolsas de estudos e isenção fiscal.

Para Fonseca (1992), as modificações ocorridas, nos campos político e econômico, no pós-64, tiveram como consequência a implementação de um projeto de desenvolvimento baseado no capital externo. Para dar sustentação a tal projeto, foi definida uma política educacional que pudesse assegurar a dominação, o controle social, e, ao mesmo tempo, garantir a formação de mão-de-obra para o setor produtivo, sem a utilização de grandes

---

<sup>43</sup> Sobre esses acordos ver: Fávero (1991).

<sup>44</sup> Dentre esses estudos, destacamos os seguintes: Cunha (1985, 1986, 1989a, 1989b, 1999); Dourado (1999, 2001a, 2001b); Fávero (1989); Fonseca (1992); Martins (1988, 1991, 1997); Sguissardi (1993); Silva Júnior & Sguissardi (1999); Trindade (1999).

recursos públicos. Nesse sentido, tornou-se necessário desenvolver uma política de expansão do ensino superior, pela via da privatização, aliviando o Estado de grandes investimentos em educação.

Essa política de expansão, de cunho predominantemente privado, materializou-se, principalmente, por meio de estabelecimentos isolados de ensino superior. Sobre essa questão, Fávero chama atenção para o acelerado processo de privatização do ensino superior, no Brasil, mediante o “crescimento desordenado e até estimulado de universidades e, sobretudo, de escolas isoladas (...). É também no interior da rede particular que predominam as faculdades isoladas, responsáveis por 69% de suas matrículas no ensino superior”. (1989, p.42-43).

No contexto da Reforma Universitária de 68, imposta pelo regime militar, a política de expansão propiciou ampla liberdade de atuação ao setor privado, transformando a educação superior em negócio altamente rentável.

Meneghel (2002) ressalta que a política de expansão implementada pelos governos militares favoreceu o crescimento acelerado de instituições de ensino superior privadas, especialmente por meio da liberação de verbas para a criação de escolas superiores isoladas, contrariando “a regra estabelecida pela reforma de que o ensino deveria ser realizado **excepcionalmente** em escolas isoladas” [grifo nosso]. Destaca, ainda, que, como resultado dessa política, em apenas uma década (1968 a 1978), o aumento no número de vagas cresceu quase cinco vezes.

As instituições de ensino superior criadas para atender a essa política de expansão configuraram um “novo” ensino superior privado, distinto daquele dos estabelecimentos existentes, até então, que eram basicamente mantidos pelas universidades confessionais,

principalmente as católicas, e não se caracterizavam como empresas capitalistas. Nessa nova etapa, as atividades acadêmicas eram utilizadas com a finalidade de obtenção do lucro e da acumulação do capital (Martins, 1988).

Com o fim da ditadura militar e o advento da Nova República, o discurso governamental de “democratização do Estado” enfatizava a redefinição do papel do Estado. Para tanto, assumiu relevância a discussão sobre a necessidade da reestruturação do ensino superior, tendo sido criadas a Comissão Nacional para a Reformulação da Educação Superior – CNRES (1985) e o Grupo Executivo de Reformulação da Educação Superior – GERES (1986), para elaborar projetos de reforma para o setor.

O anteprojeto apresentado pelo GERES teve como objeto central reformar as instituições federais de ensino superior. Em síntese, Cunha observa que:

A análise dos principais pontos focalizados no anteprojeto de lei do Geres revela a preocupação geral de: (i) acabar com a dualidade de estruturação das universidades federais, incorporando as autarquias e as fundações num ente jurídico, denominado apenas universidade, que deixaria de ter os rígidos controles orçamentários e salariais das autarquias, pois receberiam os recursos financeiros sob a forma de dotações globais; (ii) racionalizar o controle governamental sobre as universidades, que deixaria de ser sobre os meios para incidir sobre os fins, com participação acadêmica, sem prejuízo da autonomia das instituições; (iii) valorizar os níveis mais elevados da carreira docente, restringindo o acesso dos níveis inferiores aos cargos de direção, e restituir aos títulos acadêmicos seu antigo papel no regime de promoção dos professores; (iv) incluir a participação dos docentes e de estudantes na elaboração das listas (...) para os cargos de direção das universidades e de suas unidades, bem como a incorporação de representantes dos funcionários nos colégios eleitorais especiais, que votariam nos candidatos a reitor. (Cunha, 1997, p.25)

Tanto o Relatório da CNRES quanto o anteprojeto elaborado pelo GERES foram rejeitados pela comunidade acadêmica, impedindo sua votação, no Congresso Nacional, com

a retirada do mesmo pelo presidente da república. As propostas contidas em ambos os documentos, no entanto, vieram a integrar as políticas governamentais, desde então.

Os embates entre os defensores do ensino privado e os defensores do ensino público transferiram-se para a Assembléia Nacional Constituinte. Aprovada a nova Constituição, em 1988, os privatistas conseguiram garantir o texto do artigo 209, que assim lê:

Art. 209. O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:

- I - cumprimento das normas gerais da educação nacional;
- II - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.

Com a aprovação desse artigo, combinada às benesses de outros instrumentos normativos, o setor privado foi favorecido, pois adquiriu a liberdade legal para a exploração mercantil do ensino.

Outro aspecto que teve grande repercussão, na educação superior, foi o artigo 207, da Carta Constitucional, que estabeleceu, para as universidades, a autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, além de reafirmar o princípio da indissociabilidade entre o ensino, a pesquisa e a extensão. Apesar do texto legal, a ação intervencionista do Estado, ao longo da história da política educacional brasileira, se reflete na posição que o governo federal, em sucessivas gestões, tem assumido nessa questão, não aceitando abrir mão do controle das universidades, entendendo que a autonomia deve ser monitorada. Assim, as condições concretas para a consecução da autonomia universitária não foram postas em prática.

A autonomia universitária tem sido uma questão bastante complexa, que vem sendo debatida antes mesmo da criação das primeiras universidades brasileiras, como afirma Alvim:

Em que pese o fato de as universidades brasileiras nunca terem gozado de autonomia plena, os debates em torno do tema são bastante antigos. Recrudescem em períodos de maior liberdade política, sobretudo, quando alguns governos liberais procuraram introduzir, através de dispositivos legais, reformas na área educacional, outorgando às instituições universitárias um campo maior de decisão e ação. São exemplos desses momentos: a reforma Rivadávia Corrêa (1911), a de Francisco Campos (1931) e a Lei de Diretrizes e Bases (1961), dentre outros. A questão voltou à tona nos últimos tempos, em razão de, pela primeira vez, uma Constituição Brasileira, a atual, promulgada em 1988, ter contemplado a questão em seu artigo 207. (Alvim, 1993, P.19-20).

Apesar do entendimento de alguns estudiosos sobre os aspectos jurídicos desse artigo constitucional, no sentido de que “a norma do art. 207 é de eficácia plena e aplicabilidade imediata. Não admite legislação ordinária que disponha sobre seu conteúdo, alcance ou sentido.” (Ranieri, 1994, p.109), essa é uma questão que não pode ser reduzida apenas ao aspecto normativo, pois o embate permanente que existe entre o poder executivo e a universidade coloca a autonomia como centro das discussões políticas e ideológicas sobre o poder nas instituições universitárias, destacadamente nas públicas: a concepção de autonomia preconizada pelo governo federal tem relação direta com a proposta de privatização destas últimas, pois fundamenta-se na lógica do mercado, na qualidade e eficiência do sistema, na avaliação quantitativa como condição para a concessão da dotação orçamentária, reforçando o empresariamento do ensino superior público.

No início da década de 1990, o Governo Collor, eleito em 1989, com o discurso da necessidade de “modernizar o país”, tentou iniciar uma reforma do ensino superior, nos moldes das recomendações feitas pela CNRES. No breve período em que participou do governo do país, o então Ministro da Educação, José Goldemberg, apresentou ao Congresso Nacional uma proposta de Emenda Constitucional que, dentre outras medidas, instituíria que:

As universidades públicas constituiriam uma categoria específica de entidade, distinta dos órgãos da administração direta e indireta (fundações a autarquias) de modo que seu pessoal perdesse o status de

funcionário público, inclusive o benefício da estabilidade (garantindo-se os direitos adquiridos pela Constituição). O governo federal passaria a destinar às suas universidades um percentual fixo dos recursos resultantes de impostos, com o que elas cobririam as despesas de pessoal ativo, inativo e pensionista, com a única restrição de que esses gastos não ultrapassassem 80% do total do orçamento de cada instituição. Para complementar os recursos transferidos pelo Poder Público, as universidades deveriam buscar *fontes alternativas de financiamento obtido através da necessária interação com a comunidade*. (Cunha, 1997, p.28).

Essa proposta foi criticada pelos reitores e sindicatos dos docentes e dos técnico-administrativos, por compreenderem que a pretensão do governo era a de desobrigar-se da manutenção das universidades federais, como contrapartida da autonomia financeira. O governo Collor, no entanto, não teve tempo para implementar tal proposta, por ter sido afastado da Presidência da República, após um processo de *impeachment* aprovado no Congresso Nacional.

Durante o curto governo de Itamar Franco, o professor Murilo Hingel assumiu a pasta da Educação, e, dentre as principais ações realizadas, destacou-se a extinção do Conselho Federal de Educação (CFE) após denúncias comprovadas de envolvimento de conselheiros em esquemas de corrupção. Para o lugar do CFE foi encaminhado ao Congresso Nacional um projeto de lei que criava o Conselho Nacional de Educação (CNE)<sup>45</sup>.

A reforma do ensino superior foi efetivamente implementada nos governos de Fernando Henrique Cardoso, sob o comando do Ministro da Educação, Paulo Renato de Souza, no período de 1995 a 2002. Tal reforma, implementada por meio de uma série de instrumentos normativos, favoreceu a redução da esfera pública e a ampliação da esfera privada, de forma acentuada, conforme veremos a seguir.

---

<sup>45</sup> O Ministério da Educação assumiu as atribuições do CFE. O Conselho Nacional de Educação foi criado pela lei 9.131/95, com menos atribuições e autonomia, já que todos os seus atos dependem da homologação ministerial.

### 3.3 - A Política para a Educação Superior, de 1995 a 2002

A política para a educação superior brasileira, implementada no período de 1995 a 2002, sob os governos de Fernando Henrique Cardoso, fez parte da reforma defendida pelos “senhores” do mundo: o Fundo Monetário Internacional – FMI, o Banco Mundial – BM, e o grupo dos sete países mais industrializados do mundo (G7+1)<sup>46</sup>, que passaram a exigir mudanças estruturais nos países que, já endividados, buscassem a sua integração ao sistema internacional do capitalismo financeiro especulativo.

A reforma educacional proposta para os países da América Latina pressupõe a construção de uma nova configuração jurídica institucional e faz parte da estratégia mundializada de enfrentamento da crise de acumulação do capital, por meio da restrição de gastos com as políticas sociais, em geral, e com as educacionais, em particular.

As diretrizes do Banco Mundial para a educação superior na América Latina, sistematizadas no documento *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia. El desarrollo en la practica* (1995), fundamentaram-se no binômio ‘diferenciação das instituições’ e ‘diversificação das fontes de financiamento’.

Sobre a diferenciação de instituições, o Banco Mundial, recomenda:

A introdução de uma maior diferenciação no ensino superior, ou seja, a criação de instituições não universitárias e o aumento de instituições privadas, podem contribuir para satisfazer a demanda cada vez maior de educação superior e fazer com que os sistemas de ensino melhor se adequem às necessidades do mercado de trabalho. (Banco Mundial, 1995, p. 31).

---

<sup>46</sup> G7+1 – Expressão utilizada para designar as sete grandes potências industrializadas do capitalismo contemporâneo: Canadá, Estados Unidos da América do Norte - EUA, Japão, França, Alemanha, Itália e Grã-Bretanha e mais a adesão, recente, da Rússia.

Segundo a tese do Banco Mundial, a crise da educação brasileira de nível superior deriva do modelo de universidade de pesquisa (modelo humboldtiano), que seria excessivamente unificado e caro. Nesse sentido, a defesa da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão é inviável, teórica e financeiramente, donde a necessidade de se estabelecer a dualidade institucional: universidades de pesquisa e universidades de ensino.

Outra proposta do Banco Mundial, para a reforma na educação superior, refere-se à redução dos gastos e à defesa da diversificação das fontes de financiamento, como se evidencia no relatório:

(...) maior autonomia institucional é a chave para o êxito da reforma do ensino público superior, especialmente a fim de **diversificar** e utilizar os **recursos** mais **eficientemente** (...) A experiência demonstra que se se quer que as instituições estatais melhorem sua **qualidade** e **eficiência**, os governos deverão efetuar reformas importantes no financiamento a fim de **mobilizar mais recursos privados** para o ensino superior em instituições estatais (...) de várias maneiras: mediante a **participação dos estudantes** nos gastos; arrecadação de **recursos de ex-alunos**; utilização de **fontes externas**; realização de outras atividades que **gerem receitas**. (Banco Mundial, 1995, p. 44 e 69) [grifos nossos].

O argumento é o de que o conhecimento propiciado pelo ensino superior deve ser visto como um investimento produtivo (pois garante ganhos), um bem privado ou uma mercadoria de interesse individual, negociado no mercado de trocas. Daí a defesa de que o Estado se afaste da manutenção desse nível de ensino, decorrendo a tese de que a educação superior é um serviço público não exclusivo do Estado e competitivo.

Dessa forma, a privatização da educação torna-se parte essencial da reforma implementada nos países latino-americanos. Na educação superior, o processo de privatização se expressa por meio de dois grandes movimentos: a) a expansão das instituições privadas, via liberalização dos serviços educacionais e favorecimento fiscal: isenções tributárias; isenção da

contribuição previdenciária das filantrópicas; isenção do salário educação; bolsas de estudo para alunos de baixo poder aquisitivo, por meio de programa do Crédito Educativo, hoje transformado no Financiamento Estudantil – FIES; empréstimos financeiros, a juros baixos, por instituições bancárias oficiais, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, dentre outras formas de estímulo<sup>47</sup>; b) privatização das instituições públicas, mediante diferentes mecanismos, dentre os quais destacamos: criação de fundações de direito privado; cobranças de taxas e de mensalidades em cursos de pós-graduação; corte de verbas para infra-estrutura; cobranças pela prestação de serviços, entre outras.

Como resultado dessa política de privatização, somada à falta de incentivos para o crescimento do ensino superior público, e da redução drástica dos recursos de outros custeios e capitais (OCC), aliada a uma política de arrocho salarial, a crise das universidades públicas brasileiras acentuou-se.

Essa crise das universidades, entretanto, não é um fenômeno local. Boaventura Sousa Santos afirma que a universidade vivencia uma tripla crise, que eclodiu nos últimos vinte anos: a crise de hegemonia, a de legitimidade e a institucional. Apesar de estarem presentes até os dias atuais, os fatores que condicionaram cada uma delas são diferentes, no tempo histórico. O autor relaciona essas crises com os três períodos de desenvolvimento do capitalismo: o *liberal*, o *organizado* e o *desorganizado* (1996, p.192).

A crise de hegemonia teria ocorrido, logo no primeiro período, do *capitalismo liberal*, quando a “sociedade liberal começa a exigir formas de conhecimento que a universidade tem

---

<sup>47</sup> No momento de elaboração desse texto o Ministro de Educação, Tarso Genro, implementou o “Programa Universidade para Todos” – PROUNI, que consiste na extensão dos benefícios fiscais, que as IES filantrópicas já possuem, a todas as instituições de ensino superior privadas, em “troca” de preenchimento das “vagas ociosas” por alunos “carentes”, afrodescendentes, portadores de necessidades especiais, indígenas, ex-presidiários. Na prática, repete-se a mesma política dos governos anteriores, de transferência de verbas públicas para as instituições privadas. Dá-se, assim, concretude ao discurso demagógico e populista de “inclusão dos excluídos” ao ensino superior, na prática uma política discriminatória, pois aos ditos “excluídos” o governo oferece uma educação de qualidade duvidosa, segundo dados do próprio Ministério de Educação.

dificuldades em incorporar”. Essa crise é a mais ampla e com a maior profundidade histórica, pois nela está o questionamento da exclusividade da universidade na produção e transmissão do conhecimento. De acordo com Santos, o que entra em crise é a concepção de universidade dotada de grande prestígio social, responsável pela formação das elites e produtora de conhecimentos científicos e culturais de excelência, de criatividade intelectual, de liberdade de discussão, de espírito crítico, autonomia e liberdade. Esse modelo de universidade entra em “relativa dessintonia com as 'exigências sociais' que emergiam”, dada a complexidade e rapidez dos processos sociais que passaram a ocorrer, sobretudo, a partir dos anos sessenta. O autor analisa essa crise tendo como pressupostos a reprodução das contradições e tensões entre as dicotomias: “alta cultura - cultura popular; educação - trabalho; teoria – prática”. (*Ibidem*, p.192-193).

Apesar da crise de hegemonia estar presente na crise de legitimidade, esta última pode ser relacionada à fase do *capitalismo organizado*, quando se fortalece a luta pelos direitos sociais e a “democraticidade da transmissão dos conhecimentos produzidos”. Segundo o autor, essa crise ocorre no momento em que “a procura por educação deixa de ser uma reivindicação utópica e passa a ser uma aspiração socialmente legitimada”. Desse modo, para legitimar-se, a universidade passa a ter uma dupla função: a de continuar a “produzir conhecimentos e de os transmitir a um grupo social restrito e homogêneo, quer em termos das suas origens sociais, quer em termos dos seus destinos profissionais de modo a impedir a sua queda de status” e, ao mesmo tempo, atender a camadas sociais muito amplas e diversificadas, com a finalidade de promover sua ascensão social. (*Ibidem*, 1996, p.211)

Quanto à crise institucional, corresponde ao período do *capitalismo desorganizado* e “decorre, em geral, da crise do Estado-providência e da desaceleração da produtividade industrial nos países centrais”. Essa crise afeta, principalmente, a autonomia universitária e

resulta das profundas transformações que o Estado vem realizando nas políticas sociais, por meio de reduções significativas do orçamento social. Santos afirma que esses cortes orçamentários têm provocado três efeitos na vida institucional: a) “desestruturam as relações de poder”, por serem seletivos, alterando as posições das diferentes áreas do saber universitário; b) submetem a universidade a “*critérios de avaliação*” por produtividade; c) induzem a universidade a “procurar meios alternativos de financiamento, para o que se socorrem de um discurso aparentemente contraditório que salienta simultaneamente a autonomia da universidade e a sua responsabilidade social”. (*Ibidem*, 1996, p.214-215).

A universidade brasileira vivencia as três crises destacadas por Santos; no entanto, a institucional é a que mais tem sido evidenciada, nos dias atuais. Dentre os problemas que estão na origem da crise da universidade brasileira, em especial da universidade pública, e que vêm contribuindo para o comprometimento de seu futuro, destacam-se as questões da expansão do ensino superior e do financiamento público.

Para o enfrentamento da crise da universidade pública brasileira, o governo federal, seguindo as orientações do Banco Mundial, baixou uma série de instrumentos normativos (leis, decretos, medidas provisórias, portarias etc). Esse conjunto de medidas legais está inserido no bojo da reforma administrativa do Estado, elaborada pelo então Ministério de Administração e Reforma do Estado – MARE, e vem configurando a reforma da universidade. De acordo com as concepções subjacentes a esse quadro legal, as universidades públicas federais seriam transformadas em “organizações sociais” –instituições públicas, não-estatais, de regime especial, cujo funcionamento se dá por meio de “contratos de gestão” estabelecidos com o governo, o qual definirá metas e indicadores de desempenho a serem cumpridos pela instituição.

Dentre os pontos centrais da proposta do Ministério da Educação, voltada para a superação da crise já mencionada, Cunha destaca:

1. promover a plena autonomia de gestão administrativa e financeira das universidades federais, preservando sua condição atual de entidades de direito público;
2. a autonomia de gestão administrativa deverá incluir o poder de cada universidade decidir autonomamente sobre sua política de pessoal;
3. o governo federal definirá a cada ano um orçamento global para cada universidade;
4. o governo federal manterá pelo menos nos níveis reais o gasto anual com as universidades e demais instituições de ensino superior;
5. o Ministério da Educação fixará os critérios para a distribuição dos recursos entre as instituições, levando em consideração a avaliação de seu desempenho e buscando estimular o aumento da eficiência na aplicação dos recursos públicos e a ampliação do atendimento à população;
6. as universidades serão estimuladas a buscar **fontes adicionais de recursos** em outras esferas do poder público e na **iniciativa privada** para ampliar o atendimento a outras demandas sociais que não ao ensino;
7. nas instituições federais, os cursos de graduação, mestrado e doutorado serão gratuitos;
8. os hospitais de ensino serão subordinados academicamente às universidades, mas gozarão de autonomia administrativa com gestão profissional (Cunha, 1996, p. 322, 323). [grifos do autor]

Essa proposta foi encaminhada, pelo MEC, ao Congresso Nacional, por meio de um projeto de Emenda Constitucional (PEC 233/95), no qual defendia a necessidade do estabelecimento de uma lei complementar, diante da impossibilidade da auto-aplicação da autonomia universitária, estabelecida pela Constituição Federal, de 1988. O projeto incorporou, ainda, a proposta, defendida pela Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), de criação de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento para o Ensino Superior, vinculando 75% das verbas da União para o financiamento das instituições federais. As pressões feitas sobre o Congresso Nacional, tanto pelos defensores de verbas públicas para instituições privadas quanto pelos movimentos organizados de docentes e técnico-administrativos, que avaliavam o projeto como um

mecanismo legal para a implementação da privatização das universidades públicas, acabaram por inviabilizar a tramitação do projeto, em sua totalidade.

Nova proposta de autonomia para as universidades federais foi apresentada pelo MEC, em abril de 1999. Dentre as medidas apontadas, as universidades poderiam ampliar sua autonomia, desde que aderissem a um “contrato de desenvolvimento institucional”. Tal contrato estaria relacionado ao cumprimento da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, que “dispõe sobre as organizações sociais”, demonstrando a insistência do governo na adesão à administração gerencial das universidades públicas. Diante dos protestos da comunidade acadêmica, em geral, o governo retirou de pauta a sua proposta.

Apesar de não ter conseguido aprovar uma lei específica, que regulamentasse a autonomia universitária, o governo conseguiu aprovar vários projetos encaminhados ao Congresso Nacional, que configuraram a reforma da educação superior implementada no país, nesse período, e que, de certa forma, restringiram a autonomia das universidades federais. O marco de referência da reforma implementada, no período de 1995 a 2002, foi a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, na qual o Estado assumiu papel destacado no controle e na gestão das políticas educacionais.

Dentre as outras medidas legais baixadas para a educação superior destacam-se: a Lei nº 9.192, de 21 de dezembro de 1995 que estabeleceu normas para a escolha de dirigentes das universidades federais; a Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, cria o Conselho Nacional de Educação – CNE, ao mesmo tempo em que instituiu o exame nacional de cursos para os alunos que concluem a graduação; regulamentando artigos da LDB, o Decreto nº 2.207, de 15 de abril de 1997, logo alterado pelo Decreto nº 2.306, de 19 de agosto de 1997, por meio do qual o governo estabeleceu a diversificação das instituições de ensino superior em cinco tipos: I - Universidades; II – Centros Universitários; III - Faculdades Integradas; IV - Faculdades; e

V - Institutos Superiores. Uma mudança na diversificação das instituições de ensino superior foi instituída pelo Decreto nº 3.860, de 9 de julho de 2001, que, ao revogar os dois decretos anteriormente citados e ter seus dispositivos modificados ou regulamentados por três outros decretos [nº3.908, de 4 de setembro de 2001; nº 4.914, de 11 de dezembro de 2003; e nº 5.225, de 1º de outubro de 2004], alterou as regras de organização do ensino superior e da avaliação de cursos e instituições.

As diferenciações institucionais foram implementadas em duas frentes: a) uma, que engloba a classificação das instituições de ensino superior (IES) em três tipos – universidades, centros universitários e institutos, faculdades integradas e faculdades, sendo obrigatórias, apenas nas universidades, as atividades de ensino, pesquisa e extensão; b) outra, em que instituições são criadas por iniciativas de empresas multinacionais, denominadas universidades corporativas, como a FIAT, FORD, IBM, a rede de lanchonetes McDonald's (Universidade do Hambúrguer) e outras, que negociam suas ações nas bolsas de valores<sup>48</sup>.

No Plano Nacional de Educação, elaborado em 1998 e aprovado pela Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001, o governo reconhecia a necessidade de expansão do ensino superior no país, mas defendia que essa devia ser feita com a “racionalização dos gastos e diversificação do sistema” além, é claro, da contribuição valiosa das instituições privadas. A meta a ser atingida, em dez anos, era a do atendimento de 30% da população, na faixa etária de 18 a 24

---

<sup>48</sup> Trata-se da transformação da educação em um “meganegócio”, uma vez que, na “sociedade do conhecimento”, este último se torna o principal recurso econômico vendável no mercado, como afirma reportagem da Revista *Exame* (2002, p. 35-45). Um dado relevante, destacado na matéria, diz respeito aos negócios da educação superior privada, no Brasil, que apresentam um crescimento cada vez maior: o faturamento do setor aumentou de R\$3,3 bilhões, em 1997, para R\$10,3 bilhões, em 2001, e estimava-se que, no ano de 2002, o faturamento fosse da ordem de 12 bilhões de reais. Nos Estados Unidos, cujo mercado da educação continuada para adultos responde por 6% do PIB americano, existem mais de 2000 universidades corporativas e a tendência é a de que cada empresa tenha seu próprio centro de educação.

anos, sendo estabelecido que o setor público teria uma expansão de vagas que se mantivesse numa proporção nunca inferior a 40% do total.<sup>49</sup>

De acordo com esse Plano, a expansão dependerá de uma racionalização, no uso dos recursos, que diminua o gasto por aluno, nos estabelecimentos públicos; da criação de estabelecimentos voltados mais para o ensino que para a pesquisa; da ampliação do ensino pós-médio; e do estabelecimento de parcerias entre união, estados e instituições comunitárias, para ampliar, substancialmente, as vagas existentes.

Os dados do INEP são reveladores da política desenvolvida pelos governos de Fernando Henrique Cardoso. Ao analisar-se esses dados oficiais, sobre o ensino superior brasileiro, observa-se que a predominância do setor privado, em relação tanto ao número de alunos atendidos quanto ao número de instituições, é uma característica do quadro desse nível de ensino. Caso sejam implementadas as metas definidas no Plano Nacional de Educação, a tendência será a de expandir, ainda mais, a oferta do ensino superior privado, acentuando a exclusão da maioria da população do acesso à educação superior, especialmente, do setor público.

De acordo com o *Censo do Ensino Superior* (MEC/INEP), no ano de 2003, foram registradas 3.887.771 matrículas, em cursos de graduação presenciais, sendo 1.137.119, em IES públicas, e 2.750.652, em IES privadas, o que corresponde, respectivamente, a 29,25% e 70,75% do total de matrículas. Houve um aumento de 11,7% da matrícula, em relação ao ano de 2002, sendo o crescimento do setor privado da ordem de 13,3%, e, o do setor público, de 8,1%. Analisando o período de 1995 a 2003, verifica-se um crescimento das matrículas, de 62,32%, nas IES públicas, e de 159,70%, nas instituições privadas.

---

<sup>49</sup> Essa meta de ampliação do ensino superior público, prevista no Plano Nacional de Educação, foi vetada pelo Presidente da República, o que confirma a hipótese de que a expansão desse nível de ensino se dará principalmente pelo setor privado.

Segundo, ainda, dados divulgados pelo referido *Censo*, foram registrados 16.453 cursos de graduação presenciais, sendo 5.662 ofertados por IES públicas e 10.791 por IES privadas, correspondendo a 34,41% e 65,59 %, respectivamente, da oferta em todo o Brasil. Observa-se um aumento de 14,3%, em relação a 2002. Nas instituições privadas, o crescimento foi de 18% e, nas públicas, de 7,8%. Observando o período de 1995 a 2003, o número de cursos, nas IES públicas, cresceu 103,52%, enquanto, nas privadas, aumentou 678,43%.

Em relação ao número de instituições da educação superior, a concentração é ainda maior no setor privado. De 1.859 instituições registradas, em 2003, 207 são públicas e 1.652, privadas. O crescimento registrado, em relação ao ano de 2002, foi de 13,6%. No setor privado, o aumento foi de 14,6% e, no público, de 6,2%. Analisando o período de 1995 a 2003, observa-se que, no ano de 1995, o número de IES públicas correspondia a 23,49% das IES do país; os estabelecimentos privados representavam 76,51%. Em 2003, ocorreu uma redução no número de IES públicas, que passaram a representar apenas 11,14%, enquanto as IES privadas representavam 88,86% do total de IES do país; ou seja, no período de 1995 a 2003, a rede privada de ensino superior cresceu 141,52%, enquanto a rede pública decresceu na ordem de - 1,43%, como se pode constatar na Tabela 1, a seguir:

Ano	Instituições			Cursos			Matrículas		
	Total	Pública	Privada	Total	Pública	Privada	Total	Pública	Privada
1995	894	210	684	6.252	2.782	3.470	1.759.703	700.540	1.059.163
1996	922	211	711	6.644	2.978	3.666	1.868.529	735.427	1.133.102
1997	900	211	689	6.132	2.698	3.434	1.945.615	759.182	1.186.433
1998	973	209	764	6.950	2.970	3.980	2.125.958	804.729	1.321.229
1999	1.097	192	905	8.878	3.494;	5.384	2.369.945	832.022	1.537.923
2000	1.180	176	1.004	10.585	4.021	6.564	2.694.245	887.026	1.807.219
2001	1.391	183	1.208	12.155	4.401	7.754	3.030.754	939.225	2.091.529
2002	1.637	195	1.442	14.399	5.252	9.147	3.479.913	1.051.655	2.428.258
2003	1.859	207	1.652	16.453	5.662	10.791	3.887.771	1.137.119	2.750.652

Fonte: INEP/MEC.

Analisando-se os dados do ensino superior, por região, observa-se que a Região Norte apresentou a maior taxa de incremento de matrículas, de 21,1%, seguida pela Região Nordeste, com 15,3%. A comparação da matrícula por região, em relação à população, mostra que a Região Sudeste, que concentra 49% do total de matrículas do país, possui 42% da população. Esta correlação é mais desfavorável na Região Nordeste, que tem 16% das matrículas e 28% da população. Na Região Sul, estão 19% dos alunos matriculados na graduação e 15 % da população; na Região Norte, 5,9 % das matrículas e 8% da população. Na região Centro-Oeste, têm-se 9,5% das matrículas e 7% da população. Essas constatações podem ser observadas na Tabela 2.

<b>Tabela 2- Número de matrícula na graduação presencial e população por região geográfica Brasil 2003</b>					
<b>REGIÃO</b>	<b>PÚBLICA</b>	<b>PRIVADA</b>	<b>TOTAL</b>	<b>% de matrícula</b>	<b>% de população</b>
<b>Norte</b>	<b>129.759</b>	100.468	230.227	5,9	7,7
<b>Nordeste</b>	<b>340.285</b>	285.156	625.441	16,1	27,8
<b>Sudeste</b>	<b>342.851</b>	1.575.182	1.918.033	49,3	42,4
<b>Sul</b>	<b>209.575</b>	535.589	745.164	19,2	14,7
<b>Centro-Oeste</b>	<b>114.649</b>	254.257	368.906	9,5	7,5
<b>Total</b>	<b>1.137.119</b>	2.750.652	3.887.771	100,0	100,0

Fonte: DEAES/INEP/MEC

Apesar do acelerado crescimento da educação superior, no Brasil, apenas 9% da sua população, na faixa etária de 18 a 24 anos, estão matriculados no nível superior, caracterizando-se, assim, por um baixo percentual de atendimento a estudantes brasileiros, nessa faixa etária. Comparando-se aquele percentual com o de outros países (EUA, 60%; França, 42%; Inglaterra, 40%; Argentina, 40%; Chile, 21%; Venezuela, 26% e Bolívia, 20%) percebe-se a dimensão do problema a ser enfrentado, num mundo globalizado, onde a ciência, a tecnologia e a cultura são fundamentais para o desenvolvimento societário<sup>50</sup>.

<sup>50</sup> Dados do Plano Nacional de Educação. MEC, 1998.

Os dados evidenciam que a política para a educação superior, implementada pelos governos de Fernando Henrique Cardoso, incentivou a ampliação da oferta desse nível de ensino com a redução dos seus custos e o privilegiamento da sua mercantilização, seja por meio do crescimento de IES privadas, com fins exclusivamente lucrativos, seja pela abertura das IES públicas para o mercado. Tal política alavancou o sucateamento das universidades públicas federais, ameaçando o seu caráter público e democrático e comprometendo a qualidade do ensino – principalmente na graduação, mas também na extensão e na pesquisa.

Para implementar essa política, o governo defendeu o afastamento do Estado da manutenção plena da educação superior pública (o que ficou explícito nos vetos ao Plano Nacional de Educação)<sup>51</sup>, incentivando a livre competição mercadológica entre as suas instituições. A política para a educação superior foi reduzida a uma política de gastos, à abertura ao mercado e ao culto do econômico, com vistas a aproximar a universidade do modelo de empresas prestadoras de serviços, com novas formas de organização e gestão. Como consequência dessa política, a concorrência entre essas instituições foi estimulada.

De acordo com a Constituição Federal do Brasil, em seu artigo 211, cabe à União a responsabilidade de aplicar, na educação, nunca menos de dezoito por cento, e aos Estados e Municípios, no mínimo, vinte e cinco por cento da receita resultante dos impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Estudos<sup>52</sup>, no entanto, têm apontado que o governo, nos últimos anos, desenvolveu uma política de redução drástica de verbas para as instituições públicas de ensino superior, o que contribuiu para o crescimento do setor privado acentuando a crise do setor público.

---

<sup>51</sup> Dos sete vetos do Presidente Fernando Henrique Cardoso ao Plano Nacional de Educação, a maioria se refere ao financiamento da educação superior pública.

<sup>52</sup> Dentre esses estudos merecem destaque: Amaral (1999, 2003), Silva Júnior & Sguissardi (1999), Helène & Matsushigue (2002).

O Estado, entretanto, afastou-se apenas dos gastos, mantendo a gestão total do sistema, por meio de mecanismos de controle das instituições de ensino superior, principalmente da imposição de instrumentos normativos (leis, decretos, portarias etc.), que definiram a organização geral do sistema (diretrizes, escolhas de dirigentes, credenciamento e credenciamento) e da avaliação. Ao lado disso, desenvolveu uma política expansionista de cunho estritamente privado, materializada, principalmente, pelo estímulo à criação de estabelecimentos isolados de ensino superior, favorecendo o crescimento desse setor, transformando, paralelamente, os espaços públicos democráticos de direitos em espaços privados, submetidos à lógica capitalista.

### **3.4 – A privatização do público na Universidade Brasileira**

Além da expansão extremamente acentuada do setor privado, aliada ao processo de mercantilização da educação<sup>53</sup>, a reforma da educação superior brasileira, implementada especialmente no período de 1995 a 2002, acentuou o processo de “privatização do público”. As bases epistemológicas dessa reforma tinham como pressuposto a reconceituação / resignificação do público e do privado, com fundamento ideológico básico no mercado<sup>54</sup>. Essa reforma promoveu, no interior das universidades públicas federais, um processo de mudança estrutural que transformou as relações acadêmicas em consonância com a racionalidade capitalista. Como afirma Dias,

Criada na perspectiva da elaboração de um saber que se traduz em cultura, ciência e arte a Universidade vê, hoje, seu destino atrelado às determinações mais imediatistas do mercado, isto é, das relações sociais capitalistas. E, para estas, qualquer autonomia significa um desafio à

<sup>53</sup> Sobre a mercantilização da educação superior e sua relação com a Organização Mundial do Comércio-OMC, ver artigo de Marco Antônio Rodrigues Dias, 2003.

<sup>54</sup> De acordo com Bobbio “o sentido da dicotomia público/privado está longe de ser linear (...) tal dicotomia, tanto no sentido de coletivo/individual quanto no sentido de manifesto/secreto, constitui uma das categorias fundamentais e tradicionais, mesmo com a mudança dos significados, para a representação conceitual, para a compreensão histórica e para a enunciação de juízos de valor no vasto campo percorrido pelas teorias da sociedade e do Estado” (1990, p. 31).

sua permanente e universal tentativa de subsunção de toda a sociedade à ordem do capital. (Dias, 1999, p.16)

Apesar do muito que se tem discutido sobre os conceitos de público e privado, ainda hoje sua compreensão tem sido insuficiente, na medida em que há, no discurso oficial, a defesa explícita da existência de três tipos de instituições universitárias: as estatais, as privadas e as públicas não-estatais<sup>55</sup>.

Silva Júnior & Sguissardi analisaram os conceitos do público e privado, na teoria política de Locke e nas reflexões de Marx, quanto às relações sociais produzidas segundo a racionalidade do capitalismo. Concluíram que o argumento ideológico de que certos setores podem ser públicos e não estatais não se sustenta, pois,

Ainda que o público (em seu sentido corrente) derive do privado (do âmbito da sociedade civil), e a ele se submeta, a compreensão da abrangência e da definição dessas esferas, dependem diretamente do movimento das relações sociais de produção, que, por sua vez, constituem-se com base na racionalidade do atual modo de produção: o capitalismo. E, nesse contexto, o público e o privado são distintos, ainda que relacionados o que implica dizer que as instituições privadas, isto é, pertencentes à sociedade civil, são necessariamente não-públicas. Por consequência, os espaços hoje ditos semipúblico e semiprivado são, de fato, privados. (Silva Júnior & Sguissardi, 1999, p.100)

A complexidade desse processo é resultado da ambigüidade na definição das esferas pública e privada. Sobre essa questão, Chauí denuncia que a universidade vem sendo pressionada a passar de instituição social de interesse público, caracterizada pela universalidade na produção e transmissão da experiência cultural e científica da sociedade e pela liberdade de discussão e espírito crítico, para configurá-la como organização social:

Essa passagem da condição de instituição à de organização insere-se nessa mudança geral da sociedade, sob efeitos da nova forma do capital (...) a nova universidade ou universidade operacional, por ser uma

---

<sup>55</sup> Ver: Bresser Pereira, 2000.

organização, está voltada para si mesma como estrutura de gestão e de arbitragem de contratos. (Chauí, 1999a, p.8).

Os estudos realizados, na década de 90, apontaram que a reforma implementada na educação superior brasileira baseou-se na reconceituação do público e do privado, tendo como elemento central o mercado. Essa reforma está interligada à reforma do Estado capitalista e vem sendo conduzida com a finalidade de superar-se a crise, iniciada na década de 70. De acordo com Silva Júnior & Sguissardi,

O movimento de reconfiguração da educação superior brasileira tem como meta a reorganização desse espaço social, segundo a lógica do mercado, em meio à redefinição dos conceitos de público e privado. Isto faz parte de um movimento mais amplo de expansão do capital para espaços onde, em estágios anteriores, não existia uma organização predominantemente capitalista. A reforma do Estado e da educação em geral, com destaque para seu nível superior, é um processo pelo qual esses dois movimentos se realizam, e que, portanto, devem ser entendidos em sua amplitude e profundidade. (Silva Júnior & Sguissardi, 1999, p. 78)

Segundo esses autores, para implementar a reforma da educação superior, o Estado foi gradativamente se afastando da manutenção do sistema público estatal, agravando a crise das instituições federais de ensino superior – IFES. Ao reduzir os aportes financeiros para o custeio das universidades, o governo as compele a recorrer aos recursos privados e/ou a adotar medidas administrativas de conteúdo privatizante: as universidades foram orientadas a buscar recursos de fontes públicas e privadas, principalmente por meio da retribuição financeira na prestação de serviços, nas consultorias a empresas, como também mediante cobrança de cursos de pós-graduação *lato sensu* e de extensão, dentre outras medidas.

Sobre a privatização do ensino superior público, poucos são os estudos que enfatizam as estratégias de sua implementação nas instituições federais de ensino superior – IFES, em parte, pela grande complexidade das ações que têm marcado tal processo. Esses estudos têm

destacado, como uma das modalidades de privatização do público, a criação de fundações das universidades autárquicas (Sguissardi, 1993) e as fundações municipais de ensino superior (Dourado, 1997), que operam como modelo de universidade – empresa.

A adoção do modelo fundacional, nas IFES, era defendida pelo governo, por possibilitar “resolver a equação: autonomia financeira versus maior dependência jurídica e política em relação ao Estado”. (Sguissardi, 1998, p.31). A intenção era a de que esse modelo fundacional de universidade pública possibilitasse a aquisição de “um patrimônio susceptível de progressivo enriquecimento, capaz de proporcionar-lhe, no futuro, total emancipação econômica” (*Ibidem*, p.18). Havia, também, a pretensão de, por meio das fundações, “chegar-se à implantação se não do ensino pago **tout court**, ao menos de um ensino pago seletivo, isto é, pago por *quem pode pagar*”. (*ibidem*).

Esse modelo, entretanto, não obteve o êxito esperado, sob a ótica da autonomia econômica, na medida em que as instituições federais fundacionais criadas não permitiram a participação de recursos privados em seu patrimônio, passando a depender financeiramente do Ministério de Educação. Ao analisar o caso da Universidade Federal de São Carlos – UFSCar, Sguissardi afirma que

A história da UFSCar irá revelar que a adoção do modelo fundacional, muito mais do que cumprir a função de descentralização e agilização administrativas e servir indiretamente ao processo de privatização do ensino superior serviu para que, nos moldes do regime vigente, pudesse ser exercido um maior controle político-administrativo sobre a Universidade. (Sguissardi, 1993, p.16).

A política expansionista, desenvolvida no Estado de Goiás, por meio do modelo de fundações municipais, assume características peculiares, na medida em que se efetiva mediante mecanismos de interiorização que apresentam desdobramentos complexos de privatização do público.

Dourado analisou os três modelos de regime fundacional desenvolvidos no Estado: “(a) as instituições de ensino superior não gratuitas, mantidas e administradas por fundações municipais; (b) as instituições de ensino superior, instituídas pelo poder público municipal através de fundações municipais, administradas por associações de ensino privadas; (c) as instituições de ensino superior gratuitas, mantidas pelo poder público municipal em convênio com a UFG”, e conclui:

De uma maneira geral, o processo fundacional no Estado tem se efetivado vinculando-se, prioritariamente, a interesses privatistas, pois, em sua maioria, os municípios têm sido apenas um canal de autorização e de subvenções, cabendo às entidades privadas (associações de ensino) a exploração do ensino superior pago e os benefícios diretos ou indiretos assegurados pelos municípios, tais como repasse de verbas, pagamento de bolsas de estudos, dentre outros. (Dourado, 2001, p.182).

Outra modalidade de privatização da universidade pública tem sido denunciada pela Associação dos Docentes da Universidade de São Paulo – ADUSP, que publicou um vasto dossiê sobre a importância das trinta fundações de direito privado no processo de privatização dessa instituição, revelado em diversas matérias publicadas, em 2001, nos números 22, 23 e 24, da *Revista Adusp*. Em 2002, numa edição especial da mesma revista, de número 27, foram apresentados dados sobre a cobrança de cursos pagos, nos programas de pós-graduação *lato sensu* e MBA (Master’s in Business Administration), daquela universidade.

As fundações privadas, legalmente tidas como sem fins lucrativos e que, por isso, possuem isenção fiscal, funcionam como empresas privadas; algumas, inclusive, são proprietárias de empresas e parte substancial de suas receitas advém de recursos do setor público. Por meio da interveniência dessas fundações, são estabelecidos contratos de projetos de pesquisa, de consultorias, de prestação de serviços e de ofertas de cursos, nos quais são cobradas taxas de administração. Desde 1998, o Conselho Universitário da USP determinou que as fundações devem submeter seus relatórios, anualmente, para aprovação; no entanto,

verificou-se que os controles são ineficientes e que grande parte dessas fundações não costuma apresentar seus relatórios.

Durante quase um ano, o debate sobre o papel das fundações de apoio no interior da Universidade de São Paulo foi intenso, possibilitando o desvendamento de muitas situações das quais a comunidade acadêmica tinha completo desconhecimento. Os argumentos a favor e contra a existência das fundações vinculadas às universidades tiveram, em consequência, grande repercussão no meio acadêmico nacional.

Os principais argumentos favoráveis à existência das fundações, de modo geral, foram apresentados pelos que estão a elas ligados, diretamente ou indiretamente, e ressaltam os seguintes aspectos: a) as fundações são sociedades civis de direito privado, tendo autonomia em relação à USP; b) a Universidade não pode regulamentar a atuação das fundações, e sim balizar seu relacionamento com elas; c) as fundações não têm obrigação legal de abrir seus arquivos e sua contabilidade à USP; d) o que de fato as fundações fazem é a administração de recursos captados pelos próprios docentes, por meio de projetos de pesquisa, cobrando uma taxa por esse serviço, por ser mais ágil e eficiente do que a unidade à qual o pesquisador é vinculado; e) as fundações não sobrevivem à custa do poder público, pois os recursos públicos que recebem são provenientes da retribuição pelos serviços executados, nos termos da lei de licitações; f) a remuneração dos docentes segue as **regras do mercado**, inclusive por determinação legal; a **diferenciação entre os valores pagos são determinadas pelo próprio mercado, de acordo com o reconhecimento individual do docente**; g) se os cursos não fossem cobrados, não poderiam ser ofertados; h) as fundações não agem exclusivamente como empresas privadas, pois prestam serviços à comunidade, financiam pesquisas, laboratórios e propiciam melhores condições de trabalho na USP; i) as parcerias com empresas privadas do setor produtivo, relacionadas às áreas de administração, engenharias,

contabilidade, informática e energia elétrica são essenciais para o desenvolvimento dessas ciências; j) as fundações flexibilizam o rígido e burocrático sistema estatal e dão suporte às atividades de ensino, pesquisa e extensão l) possibilitam a realização de pesquisa básica, inclusive com recursos externos aos do orçamento da universidade. [grifos nossos].

As principais denúncias levantadas sobre as atividades das fundações e sua importância para o processo de privatização interna da universidade foram: a) por utilizarem o nome da USP, gozam de certos privilégios como, por exemplo, a isenção de impostos e vantagens nas licitações; b) as maiores fontes de rendas das fundações provêm da intermediação: na venda de cursos e assessorias das unidades acadêmicas; nos convênios firmados para desenvolvimento de pesquisas com empresas públicas e privadas, ligadas ao setor produtivo, sem licitação; na cobrança pela prestação de serviços; dos recursos do Sistema Único de Saúde – SUS, utilizado ilegalmente para a contratação de trabalhadores para os hospitais públicos. c) as fundações, em geral, são comandadas por pequenos grupos de docentes, que fazem rodízio na ocupação de cargos, nas unidades da Universidade e nas fundações; d) muitos dos cursos vendidos pelas fundações são ministrados por docentes sem vínculo com a USP; e) as fundações utilizam-se dos bens móveis e imóveis da USP; f) grande parte dos contratos celebrados com as fundações, pelos órgãos públicos, não são precedidos de licitações; g) os recursos transferidos das fundações para a USP são irrelevantes; h) as fundações causam desigualdades salariais entre os docentes da mesma universidade, e até da mesma unidade, por não participam dos grupos no poder ou porque sua área de atuação não é de interesse do setor produtivo; i) criação da “dupla porta” de atendimento nos hospitais universitários – uma para o público, em geral, e outra, para os clientes particulares ou de planos de saúde conveniados, com atenção privilegiada para os últimos; j) falta de controle das fundações, por parte da Universidade, do Ministério Público e do Tribunal de Contas do Estado, para apurar a lisura nos atos administrativos e financeiros; l) as eleições dos dirigentes

das fundações, em geral, são feitas em pleitos clandestinos; m) a maioria dos dirigentes é favorecida com altas remunerações, que constituem parte essencial de seus salários.

Uma das mais graves denúncias foi feita pelo professor Vicente Amato Neto (Revista *Adusp*, 2001, p.51), da Faculdade de Medicina da USP, que ajudou a implantar a Fundação Faculdade de Medicina – FFM, destacada a seguir: “ (...) docentes do setor de anestesiologia constituíram firma para prestar atendimento em hospital agregado à escola. Cobram através de mecanismo que pretende facilitar tal comportamento, deixando de lado a obrigação de exercer atividades implícitas na situação de docente ...”

E, mais adiante, afirma:

O espírito materialista que faz parte de alguns adeptos de Fundações dissemina-se com facilidade, infelizmente. Assim gera abusos até ridículos. Ilustro um deles: um comundongo comum usado em experimentação científica é vendido por cinco reais, sendo que com essa quantia são comprados pelo menos três frangos. Além disso é comercializado, para setor da mesma instituição, por quem tem obrigação de criar tais animais utilizando recursos rotineiros.

Desde 1998, as fundações privadas passaram a ter amparo legal junto aos hospitais universitários, como decorrência da reforma do Estado, implementada pelo extinto Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE, que possibilitou, por meio da publicização dos serviços públicos, a criação das “Organizações Sociais”. A lei 9.637, de 15 de maio de 1998, autoriza a execução de obrigações do Estado, como a saúde, por agentes privados (fundações, cooperativas, associações de médicos etc.), aos quais poderão ser transferidos equipamentos, recursos financeiros e humanos aos hospitais públicos. Desde então, dezenas de fundações, centros, associações privadas foram criadas com a finalidade de se beneficiarem, de forma direta ou indireta, das verbas públicas e privadas vinculadas ao setor de saúde.

Os dirigentes das universidades públicas brasileiras, em sua maioria, são favoráveis à existência das fundações de direito privado vinculadas às instituições públicas. No mesmo ano em que as denúncias sobre as fundações da USP tornaram-se públicas, o Colégio de Procuradores, da Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior – ANDIFES, foi acionado pelos reitores para analisar a legalidade da contratação das fundações de apoio, nas prestações de serviços. O relatório, apresentado em janeiro de 2001, tem subsidiado os reitores dessas instituições no relacionamento com as fundações de apoio. A utilização destas últimas, no entanto, continua a facilitar o acelerado processo de privatização das instituições públicas de ensino superior no Brasil.

Essas ações são resultado da implementação da reforma da educação superior, que tem estimulado as universidades públicas, com a intermediação das fundações de apoio, a buscar, no mercado, fontes externas para seu custeio, como forma de atingir a modernidade e tornarem-se mais produtivas. A adesão da universidade pública a um modelo educacional, que privilegia a mercantilização do ensino como principal mecanismo de superação da sua crise institucional, tem sido intensa e complexa, assumindo diferentes feições, que variam de acordo com a realidade interna de cada instituição.

Os reflexos dessas políticas, no interior das universidades, têm provocado mudanças nas concepções e práticas ali desenvolvidas. É possível observar, ao mesmo tempo, um movimento de “naturalização” e outro de resistência à implantação dessas políticas e suas reformas.

O movimento de "naturalização" das reformas tem sido materializado pela diversidade de ações que vêm sendo adotadas pelas reitorias e acatadas por grupos de docentes, que passaram a aceitar a idéia de “modernização racionalizadora”, via privatização e terceirização das atividades universitárias.

Como parte dessas ações, as universidades públicas têm estabelecido convênios e contratos de prestação de serviço com empresas privadas, cobranças de taxas para cursos de pós-graduação *lato sensu*, venda de cursos de licenciaturas para prefeituras do interior dos estados com recursos do FUNDEF, entre outras formas de captação de recursos, de menor repercussão. Com isso, consagra-se a idéia da universidade “moderna e produtiva”, uma vez que passa a ser essencialmente “prestadora de serviços”, por meio do sistema de “cooperação entre a universidade e a sociedade civil”, desresponsabilizando o poder público de parte de seu custeio. (Chauí, 1999b).

Esse movimento de aceitação acrítica do processo de privatização interna tem contribuído para que os docentes “limitem suas lutas por cargos, salários e carreiras baseadas no tempo de serviço (...) aceitem que o Estado seja desincumbido da responsabilidade da pesquisa através dos financiamentos privados para pesquisa como complementação salarial e fornecimento de infra-estrutura (...)”. (Chauí, 1999b, p.45)

Por outro lado, esse processo de transformação a que as universidades vêm sendo submetidas acaba por afetar e desvalorizar o trabalho docente, que perde a sua autonomia e passa a ser controlado, adequado e uniformizado segundo critérios de produtividade, a partir da lógica racionalizadora do capital.

É importante observar, entretanto, que todo esse conjunto de mudanças que está se processando no interior da universidade tem provocado situações de resistência. Essas resistências têm se configurado num movimento contrário às imposições e determinações tanto ao trabalho docente quanto aos projetos do governo que visam a privatização total do ensino superior público.

Tal processo de privatização interna das instituições públicas de ensino superior revela o caráter ideologicamente privado que o Estado brasileiro tem assumido, favorecendo, dessa forma, o surgimento de várias modalidades de privatização do público e propiciando uma reconfiguração das esferas pública e privada. No próximo capítulo, procuramos apresentar esse fenômeno com mais intensidade, a fim de compreender a ambigüidade que subjaz a esse processo, bem como suas conseqüências para a educação superior pública brasileira, tendo como foco de análise o estudo de caso da Universidade Federal do Pará.