

ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO

Reginaldo Moraes

EDITORA SOCIOLOGIA E POLÍTICA

**ESTADO
E POLÍTICAS
PÚBLICAS
DE EDUCAÇÃO**



**SOCIOLOGIA
E POLÍTICA**
ESCOLA DE
HUMANIDADES

Conselho Superior

Ubiratan de Paula Santos (Presidente)
Pedro Luiz Guerra (Vice-Presidente)
Francisco Aparecido Cordão (Vice-Presidente)
José Carlos Quintela de Carvalho (Vice-Presidente)
Vicente Carlos Y Plá Trevas (Secretário)
Aparecida Neri de Souza
Cláudio José de França e Silva
Amarilis Prado Sardemberg
José Castilho Marques Neto
Aluisio Almeida Schumacher
Juliana Scarcelli de Agostino
Rodolpho Gamberini Junior

Diretoria Executiva

Diretor Geral – Angelo Del Vecchio
Vice-Diretor Geral – Romeu Nami Garibe
Diretor Tesoureiro – Elci Pimenta Freire
Secretária Geral – Lais Cristina da Costa Manso Nabuco de Araújo

EDITORA **SOCIOLOGIA E POLÍTICA**

Diretor-presidente

Angelo Del Vecchio

Comissão Editorial

Jorge Nagle (*in memoriam*)
Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes (*in memoriam*)
Waltercio Zanventor

Coordenação Editorial

Rodrigo Estramanho de Almeida

ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO

Reginaldo Moraes

Edição organizada por
Carmen Sylvia Vidigal Moraes

EDITORA **SOCIOLOGIA E POLÍTICA**

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)

379
M827e
Moraes, Reginaldo C., 1950-2019.
Estado e políticas públicas de educação / Reginaldo Moraes, Carmen Sylvia Vidigal Moraes (org.); [apresentação Carmen Sylvia Vidigal Moraes, Ivany Pino]. – São Paulo: Editora Sociologia e Política, c2021.
312 p.; 30 cm.

1. Política educacional – Estado. 2. Políticas públicas – Educação.
3. Educação e Sociedade (Revista) – seleção. 4. Universidades e faculdades.
5. Neoliberalismo. 6. Globalização. I. Moraes, Carmen Sylvia Vidigal. II. Pino, Ivany. III. Título.

ISBN: 978-65-86612-00-4

CDD 23.: Índice sistemático: Política educacional – Estado 379

Ficha catalográfica elaborada por Éderson Ferreira Crispim CRB-8/9724

Direitos reservados à
Editora Sociologia e Política
Rua General Jardim, 522 – Vila Buarque
01223-010 – São Paulo – SP – Brasil
Tel. Fax 0 55 11 3123 7800

www.fespsp.org.br

Publicado no Brasil, 2021

É o efeito civilizador dos movimentos “de baixo”, a resistência popular que refreia os efeitos mais deletérios do moinho satânico do mercado. Foi essa resistência que conquistou políticas para moderar as contradições e os conflitos, as desigualdades, tornando viável algum grau de coesão e de estabilidade política. A conquista das políticas sociais, das regulações econômicas, da moderação do capital foi obra de sucessivas lutas de sindicatos, movimentos sociais, partidos reformistas

Reginaldo Moraes, 2019

SUMÁRIO

Apresentação	9
I – Globalização, Neoliberalismo e Políticas Públicas	
Como este mundo se tornou possível? Do capitalismo organizado à desordem presente	17
Reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações estado-sociedade	39
Globalização e políticas públicas: vida, paixão e morte do estado nacional?	51
II – Estado e Políticas Públicas de Educação e Trabalho	
Universidade hoje – ensino, pesquisa, extensão	79
Políticas públicas para o ensino superior e a pesquisa: a necessária diversidade institucional	99
Educação superior norte-americana – a construção do sistema (1800 – 1980)	109
Paradoxos do ensino superior norte americano: uma nota de pesquisa	189

Expansão do ensino superior: o que isso nos ensina sobre o vínculo entre as relações sociais e as políticas de educação	213
Educação a distância e efeitos em cadeia	239
III – Notas teóricas	221
Marx, trabalho, conhecimento e educação – algumas notas	255
Políticas públicas e neoliberalismo – nota crítica	265
O liberalismo clássico, o mercado e a intervenção estatal	273
Estudos comparados, projeto histórico e análise de políticas públicas: entrevista com Hugo Zemelman	293
Homens livres na ordem escravocrata	303
Nota biográfica	308
Depoimentos	309

APRESENTAÇÃO

É preciso dar um passo além da perplexidade
(Reginaldo Moraes)

A coletânea reúne os artigos sobre Política Educacional escritos por Reginaldo Moraes e publicados na Revista *Educação e Sociedade*, do Centro de Estudos Educação e Sociedade/CEDES, entre os anos 1994 e 2019. Inclui, também, mais duas publicações selecionadas: do *Cadernos de Pesquisa* da Fundação Carlos Chagas, e uma edição especial do *Cadernos CEDEC* (Centro de Estudos e Cultura Contemporânea), espaço no qual Regis participou de vários projetos.

A Revista *Educação e Sociedade* surgiu em 1979, criada por educadores das universidades brasileiras que se organizavam na luta contra a ditadura civil militar, pela democratização do país. Em seu largo período de existência, acompanhou embates decisivos no campo das políticas educacionais, constituindo-se em importante arma de disseminação de conhecimento, em defesa da universalização da escola pública, gratuita, laica, e de qualidade socialmente referenciada.

A seleção dos textos aqui publicados consiste tanto na valorização da temática educacional no conjunto da vasta obra do autor, como representa modesta homenagem dos editores da revista ao grande colaborador e amigo querido que por mais de 20 anos contribuiu para o enriquecimento e o bom êxito da publicação.

Filósofo e cientista social, Regis foi, em primeiro lugar, um permanente estudioso das questões educacionais, além de exímio educador. Na *práxis* transformadora que opta por orientar sua trajetória de vida, a educação constitui-se, estrategicamente, em compromisso ético - político.

Desde os tempos do movimento estudantil, atuou como professor e orientador pedagógico junto ao Movimento de Oposição Sindical

Metalúrgica de São Paulo, nos cursos de formação política dos trabalhadores, tarefa da qual nunca se afastou em seu percurso militante. Iniciou a carreira universitária como docente em Faculdades de Educação (Unesp Araraquara e Unicamp), e, mesmo depois da vinculação institucional ao IFCH-Unicamp, a temática educacional permanece como uma das principais ênfases em suas atividades de pesquisa e de intervenção social.

Os longos anos de dedicação à Revista *Educação e Sociedade*, os estudos que realiza e as diversas publicações sobre temas educacionais neste e em outros espaços acadêmicos, políticos e sindicais, afirmam sua crença na importância da educação pública para a transformação social da realidade brasileira.

Os textos selecionados constituem amostra significativa da produção de Reginaldo Moraes no campo da política educacional e assinalam sua contribuição relevante ao avanço do conhecimento na área. Ao organizarmos os artigos, optamos por combinar a ordenação temática à cronológica, de modo a propiciar ao leitor um panorama do conjunto de reflexões e principais questões tratadas pelo autor ao longo dos anos. Com essa perspectiva, classificamos os temas abordados em três eixos de análise: I – Globalização, neoliberalismo e políticas públicas; II – Estado e políticas públicas de educação e trabalho; III – Notas teóricas.

A sequência dos trabalhos, nos diferentes eixos temáticos, obedece aos critérios anunciados, na busca de apreender o movimento do pensamento do autor, exceto no caso do artigo que abre a coletânea, sua última contribuição à revista. O texto demarca o seu posicionamento crítico e, no estilo didático característico, analisa a conformação histórica do “capitalismo organizado” e nos atualiza em relação aos problemas da atual conjuntura de desorganização econômica, desmantelamento do Estado de Bem-Estar e das políticas públicas, de fragmentação e dissolução das identidades sociais.

Neste e em outros artigos, frutos de pesquisa sobre o ensino superior e formação para o trabalho nos Estados Unidos da América, cujos resultados são apresentados em sua totalidade no livro póstumo publicado em 2019 pela editora da Unesp, Regis antecipa algumas de suas reflexões sobre as rápidas transformações tecnológicas e orga-

nizacionais nos processos de trabalho, as implicações decorrentes nas demandas de qualificação/competência dos trabalhadores, bem como a incidência dessas mudanças sobre a educação básica e superior tanto nos países centrais do capitalismo quanto nos periféricos.

É importante assinalar que a preocupação temática com as políticas de educação e trabalho perpassa, direta ou indiretamente, o conjunto de sua produção, seja no debate relacionado à configuração do Estado e às políticas de desenvolvimento, contexto da inserção das políticas educacionais, seja no exame dos impasses e contradições da expansão do ensino superior, ou de temas polêmicos como o da educação à distância.

Observa-se a forte presença dos Estados Unidos nos estudos de Reginaldo Moraes, o que se deve não só à liderança política e econômica daquele país, ao crescimento controverso de seu sistema de ensino superior, mas também, como ele mesmo assinala, à sua relevância na “exportação” do modelo educacional, aspectos que o levariam a formular projeto que originou o Instituto Nacional de Ciências Tecnológicas para Estudos sobre os Estados Unidos/INCT-INEU, do qual foi um dos pesquisadores principais.

A esse respeito, importa também indicar a inclinação do trabalho de Regis pelos estudos comparados. Não apenas os EUA, mas Portugal, Espanha, França, Alemanha e Chile, entre outros países, foram objeto de estudos meticolosos. No entanto, as pesquisas em perspectiva comparativa não o afastaram da realidade brasileira. Ao contrário, à maneira de Gramsci, propõe promover a “tradução” dessas diferentes situações internacionais como método de apreensão/construção e aprofundamento do conhecimento das especificidades da realidade nacional, local, e para o enfrentamento das contradições e desafios que ela apresenta.

Questão de grande atualidade, a educação à distância/EaD, é examinada pelo autor em projeto de pesquisa que incluiu visitas técnicas a alguns modelos europeus consolidados de organização do sistema, como a Universidade Aberta em Lisboa e a Universidad Nacional de Educación em Madrid, além de farto levantamento de dados sobre a Open University inglesa. As análises partem da premissa de que a EaD é fator de desenvolvimento social e, inclusive,

da própria educação, isto é, um fator de equidade e equilíbrio, indispensável à promoção da sustentabilidade ambiental e sociopolítica.

Segundo Reginaldo Moraes, a grande mudança na longevidade e na idade ativa das pessoas, associada às permanentes mutações econômicas, tecnológicas e organizacionais no trabalho atribuem importância cada vez maior à educação ao longo da vida para a democratização do acesso ao conhecimento. E a EaD teria muito a contribuir nesse processo.

Assumindo posição contraposta aos derivativos e usos sociais das recentes inovações tecnológicas, os quais tendem de forma crescente a segmentar o conhecimento para que possa ser embalado em pacotes e “simplesmente transferido ou disponível para um *download*”, Regis, amparado em vasta literatura, analisa as distintas formas de conhecimento – formal e informal, tácito e explícito, codificado e não codificado, conhecimento como produto e como processo –, e recomenda a adoção de políticas públicas de educação massiva que promovam, com o decisivo aporte da EaD, a elevação do conhecimento da população por meio da difusão científico-cultural, de modo a “fazer da invenção e da inovação hábitos tão populares e disseminados como o futebol, a música e a dança”, ou, em outras palavras, que promovam a criação de um novo senso comum.

A pertinência política de suas recomendações alcança maior visibilidade e amplitude neste momento difícil de pandemia, agravado, entre nós, pela crise econômica imposta pela necropolítica governamental, quando o processo de engenharia de alta tecnologia das empresas e dos capitais assemelha-se a um verdadeiro *Frankenstein*, e a velocidade das inovações – impressão 3D, algoritmos, internet das coisas, geração 5G, inteligência artificial – atinge e fragmenta não apenas ocupações de trabalhadores de baixa qualificação, mas se estende cada vez mais aos de média e alta qualificação, degradando o trabalho e o meio ambiente; quando grandes empresas, plataformas e aplicativos, como Microsoft, Google, Amazon, Facebook, Uber, Ifood, entre outras, reeditam – cada um a seu modo – uma nova servidão, a escravidão digital.

Por fim, o volume traz artigos voltados ao exame de questões teóricas e de método. O primeiro texto deste eixo temático, dirigi-

do especificamente aos pedagogos, discute as noções marxistas de valor, valor-trabalho, etc., consideradas como fundamentais para o debate de alguns temas da chamada “economia da educação” e da sociologia da educação. Outros textos, complementarmente, retomam conceitos básicos das teorias econômicas clássicas e neoclássicas e suas circunstâncias históricas. A eles se somam reflexões sobre estudos comparados e seus desafios metodológicos, e, a partir da escrita de uma resenha, a definição de um modo de interpretação da sociedade brasileira.

Pode-se notar, em resumo, que os artigos na sua variedade temática têm um propósito comum, o de indicar *como* a forma assumida pelas relações sociais e o desenho do Estado modelam tanto as opções de formulação e implementação das políticas educacionais, quanto as demandas de seus beneficiários.

Esperamos que as reflexões reunidas neste livro venham a atender as expectativas de Reginaldo Moraes apresentadas em um dos seus prefácios: que ajudem “a pensar o presente e, quem sabe, a tornar menos nebulosas as escolhas do futuro”.

Carmen Sylvia Vidigal Moraes
Ivany Pino
Fevereiro de 2021

I
Globalização, Neoliberalismo
e Políticas Públicas

COMO ESTE MUNDO SE TORNOU POSSÍVEL? DO CAPITALISMO ORGANIZADO À DESORDEM PRESENTE*

Introdução

O texto que segue é uma tentativa de reconstruir, de modo bastante seletivo e esquemático, uma trajetória complexa. Para isso, escolho uma abordagem modesta, mas que acredito útil. Trata-se de contrastar o momento atual com sua história, com a história da constituição de seus componentes mais visíveis. Como era o cenário passado, um pouco menos incerto, ainda que dependente de juízos? Quais as forças que parecem tê-lo modificado? Desse modo, creio, podemos entrever as tensões, contradições do presente.

Minha tentativa de recuperação do passado não vai muito mais longe do que um século, algo assim: começo do século XX. Naquele tempo, dizia Lenin (2010), em texto célebre: o Estado é, em resumo, uma coleção de prisões e tribunais, um exército e uma polícia. Em uma palavra: repressão. Essa era a mensagem central de *Estado e Revolução*, publicado em 1917. De outro lado do espectro político, o liberal Max Weber (1993) dizia que o Estado se definia por deter o monopólio da coerção física legitimada. Isso aparece em sua notável conferência de 1918, *A Política como Vocação*, e é provavelmente a frase mais citada do sociólogo alemão. Em uma palavra: o Estado é repressão. Não nos perguntemos se havia algum tipo de intercâmbio entres esses autores, distantes ou mesmo opostos. Na famosa conferência, Weber menciona diretamente Trotsky,

* O artigo é resultado de pesquisa apoiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) por meio de bolsa de produtividade em pesquisa e foi publicado originalmente na *revista Educação e Sociedade*, n.40, e.0221702, Campinas, 2019, p. 1-18.

nesta direção: concorda com o dirigente soviético sobre a essência repressiva do aparato estatal. Mas não é necessário especular sobre esses diálogos e influências, basta pensar que Lenin, Trotsky e Weber tinham diante de si alguns simples fatos. O Estado capitalista, naquele momento, era basicamente aparato repressivo. Muito pouco além disso. Mesmo nos países avançados, o Estado recolhia parte pequena do Produto Interno Bruto (PIB), menos de 10%, a maior parte nas alfândegas e similares, e aplicava tais recursos precisamente na repressão e na guerra. Aliás, o imposto de renda progressivo, como política, é uma invenção do pós- Primeira Guerra, para dar conta de despesas deixadas pelo conflito bélico.

Devemos a Angus Maddison (1991) a compilação de preciosas informações de histórica econômica, e uma delas pode ser vista no Quadro 1, mais adiante.

Ao longo do século XX, o que vemos é uma enorme transformação desse Estado e do cenário político, com a expansão das políticas de governo e da carga tributária que as sustenta. Essa trajetória é uma parte da “grande transformação” a que se refere Karl Polanyi (2001), isto é, do movimento pelo qual instituições políticas vão se construindo para domesticar o “moinho satânico do mercado”. Um indicador dessa mutação é sugerido pelo Quadro 2. Nele podemos ver que os gastos tradicionais do Estado (fundamentalmente a defesa e a repressão) constituem a parte menor do gasto, e as políticas sociais, aquilo que Maddison (1991) chama de “compromissos modernos”, somam a maior parte do dispêndio estatal.

Essas mudanças — que alteram a estrutura das sociedades e dos Estados nacionais — traduzem-se na experiência das classes trabalhadoras, de sua vida diária e, portanto, nos fatores que induzem a formação de comportamentos políticos. Ian Gough (1979, p. 2) sugere tais implicações fazendo um simples paralelo entre o que era o *welfare state* inglês por volta de 1860 e o que ele tinha virado em 1970. O autor seleciona quatro eixos de políticas públicas. O primeiro, as políticas de manutenção ou distribuição de renda, era praticamente nulo em 1860, resumindo-se a políticas de socorro à pobreza extrema. Em comparação, em 1970, o Estado era responsável por um grande conjunto de programas: amparo a

idosos e inválidos, pensões e aposentadorias, auxílio-maternidade, seguro para acidentes de trabalho, seguro-desemprego, socorro a famílias em dificuldade e assim por diante. No segundo eixo, saúde, o contraste era igualmente visível — do nada em 1860 a uma política de socorro médico gratuito e universal um século depois. No terceiro eixo, a educação, praticamente resumida ao repasse de poucas verbas do parlamento para escolas religiosas, passou-se a um amplo sistema de educação elementar (dez anos), abrangente e gratuito. No quarto eixo, moradia, um novo mundo erguera-se: já em 1970, praticamente um quarto das moradias era providenciado pelo governo, a preços subsidiados, e o setor privado tinha aluguéis controlados. Assim, o gasto público com o que se podia chamar de políticas sociais passava de 1,5% do PIB, em 1860, para 24% em 1970.

Esses são apenas alguns *flashes* da mudança, mas, como dissemos, com base neles podemos fazer um exercício de imaginação sociológica: o que isso significava na experiência cotidiana da classe trabalhadora, na formação de seus sentimentos, de sua relação com o Estado e com a política? No movimento inverso, o que isso devia ao movimento constante de envolvimento desses segmentos sociais nos confrontos que superam os muros das fábricas e dos sindicatos? Mais uma vez, um quadro de Maddison (1991) sugere-nos essa visão², Quadro 3.

Quadro 1

Gasto público total como porcentagem do produto interno bruto (PIB), 1913–1987

	1913	1929	1938	1950	1973	1987
França	8,9	12,4	23,2	27,6	38,8	53,6
Alemanha	17,7	30,6	42,4	30,4	42,0	47,3
Japão	14,2	18,8	30,3	19,8	22,9	33,9
Países Baixos	8,2	11,2	21,7	26,8	45,5	59,7
Reino Unido	13,3	23,8	28,8	34,2	41,5	45,2
Estados Unidos	8,0	10,0	19,8	21,4	31,1	37,0
Média	11,7	17,8	27,7	26,7	37,0	46,0

Fonte: Maddison, 1991, p. 62.

O quadro 1 é mais do que instigante. No espaço de um século, segmentos cada vez maiores da população desses países incorporaram-se ao processo eleitoral. As classes populares passaram a reivindicar a criação e a implementação de políticas públicas. Em sentido inverso, o aparato político viu-se obrigado a considerar tais demandas, mesmo quando apenas para traí-las.

Nessa grande marcha, encontramos, porém, um movimento gradual, cumulativo, um momento que talvez seja mais relevante, pela ruptura que evidenciou. Trata-se da Segunda Guerra Mundial. Esta dividiu o século em dois momentos bem distintos: surgiu uma nova potência hegemônica, elaborou-se um novo quadro institucional e emergiu um novo paradigma de pensamento político, por assim dizer (MORAES, 2006).

Quadro 2

Estrutura do gasto público como percentagem do produto interno bruto (PIB), 1981¹

	França	Alemanha	Japão	Países Baixos	Reino Unido	Estados Unidos
Compromissos tradicionais						
Militares	3,8	2,9	0,9	3,3	5,0	4,7
Civis	3,7	3,9	3,3	6,1	3,6	3,7
Juros da dívida	2,2	2,2	3,6	5,4	5,0	2,7
Total	9,7	9,0	7,8	14,8	13,6	11,1
Compromissos modernos*						
Econômicos	3,9	4,9	6,0	3,8	4,3	3,2
Educação	5,9	5,2	4,9	7,0	5,4	5,7
Saúde	6,4	6,8	4,7	6,6	5,0	3,7
Moradia	3,7	2,3	2,9	5,0	2,2	0,8
Pensões	11,9	12,6	4,7	12,9	7,4	6,7
Outras transferências	5,3	4,1	2,2	4,8	3,1	1,0
Total	37,1	35,9	25,4	40,1	27,4	21,1

*Basicamente, infraestrutura.

Fonte: Maddison, 1991, p. 63.

Quadro 3

Eleitorado como percentual das pessoas adultas (20 anos ou mais)

	1869-1873	1972-1975		1869-1873	1972-1975
Áustria	10,6	98,0	Noruega	8,5	99,4
Bélgica	3,7	94,3	Suécia	9,8	96,3
Dinamarca	25,8	98,5	Suíça	38,7	83,5
Países Baixos	5,0	98,0	Reino Unido	14,9	104,0
França	42,0	87,5	Itália	3,5	99,4
Alemanha	33,0	98,8	Média	17,8	96,2

Fonte: Maddison, 1991, p. 61.

Consenso keynesiano e economia mista

Já se chamou o período do pós-guerra de Idade de Ouro do capitalismo contemporâneo — ou de “30 gloriosos do pós-guerra”, expressão difundida por Jean Fourastié (1975). Momento de reconstrução, de extraordinária acumulação de capital e relativo controle sobre as instabilidades desse modo de produção, esse período viu surgir um novo quadro institucional nos países centrais, o que iria constituir a chamada tríade (Europa e Estados Unidos e, depois, Japão).

O “capitalismo organizado” (LASH; URRY, 1987) do pós-guerra tem duas dimensões importantes nos países³:

- o crescimento do tamanho do Estado, como produtor de bens e serviços, mas também como agente regulador das atividades socioeconômicas;
- mudanças na natureza do Estado, na forma das instituições, com formas de governo relativamente estáveis e coesas.

O pós-guerra também reestruturou o espaço entre os Estados em vários sentidos. Por exemplo, estabeleceu novas relações econômicas entre eles, por meio das regras criadas na conferência de Bretton Woods, em 1944, e a moeda norte-americana como divisa internacional, com o sistema de paridade ouro-dólar. Além disso, foi inventada uma trinca poderosa para administrar o futuro global:

- uma organização voltada para disciplinar o comércio entre fronteiras, a Organização Internacional do Comércio (OIC),

logo enterrada e substituída por algo mais modesto, mas bem efetivo, o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT, na sigla inglesa). O objetivo era regularizar (e estimular) o comércio internacional;

- uma organização voltada para a gestão do sistema monetário internacional, o Fundo Monetário Internacional (FMI);
- um banco para a reconstrução, que ficou conhecido como Banco Mundial.

Essa trinca deveria, supostamente, regular um sistema de capitalismo nacionais. O acordo parecia prever relativa autonomia para os Estados nacionais, de modo que se protegessem contra movimentos de capitais e salvassem sua estabilidade interna. A frase de Keynes (1933), em um artigo ainda dos anos 1930, parece resumir essa utopia tornada projeto:

Eu concordo, portanto, com aqueles que desejam reduzir e não ampliar o intercâmbio entre as nações. Ideias, conhecimento, ciência, hospitalidade, viagens — estas são as coisas que devem ser internacionais pela sua própria natureza. Mas deixemos que a produção dos bens seja caseira, sempre que possível, razoável e convenientemente. E, acima de tudo, deixemos que as finanças sejam principalmente nacionais (KEYNES, 1933).

Era o que a literatura também chamava de consenso keynesiano — a afirmação, como ideal, de uma economia capitalista em que o Estado manejava as grandes variáveis econômicas e, assim, moderava as crises inerentes ao sistema. Paul Samuelson (1972), no manual de economia mais difundido do planeta, resumia essa ideia com a expressão “economia mista”, aquela em que se preserva a propriedade privada dos meios de produção e as relações de mercado, mas se admitem (e até se promove) forte intervenção e regulação estatal.

Para termos uma ideia das cercas de proteção em torno dos países, basta lembrar algumas das restrições vigentes em praticamente todos os países signatários do acordo do pós-guerra. São restrições ao movimento de divisas e capitais por parte dos Estados, basicamente:

- direito de limitar a posse, por seus cidadãos, de moeda estrangeira;
- direito de limitar a atividade de suas instituições financeiras no espaço internacional;
- direito de regular a atividade de instituições financeiras estrangeiras em seu território;
- instrumentos para limitar a propriedade estrangeira de ativos locais (ações, participação em sociedades, investimentos diretos).

Nesses 25 ou 30 gloriosos anos do pós-guerra, foi-se constituindo o que se chamou de tríade da riqueza e do poder: Estados Unidos, Europa e Japão — a tríade do mundo ocidental, porque o mundo já se dividia entre o Leste Socialista e o Ocidente Capitalista. Constituiu-se, também, um andar inferior, o chamado Terceiro Mundo, os países subdesenvolvidos exportadores de matérias-primas. O mapa do mundo foi significativamente transformado, como se pode ver na Figura 1.

Esta imagem representa um processo: o fim da guerra resultou na descolonização, no nascimento de mais de uma centena de novos países, sobretudo na África e na Ásia. Esse Terceiro Mundo era o espaço de competição entre Ocidente e Oriente. De certo modo, pode-se dizer que a guerra acabava no primeiro mundo, mas as guerrilhas apenas começavam na periferia terceiro-mundista. Guerra Fria no mundo de cima, guerrilhas quentes no lado sul do planeta.

De qualquer modo, sobretudo para os países centrais, a Idade de Ouro caracterizou-se por um cenário bem mais estável e coeso, ainda que com crises e conflitos. Nesse cenário, podemos destacar algumas características:

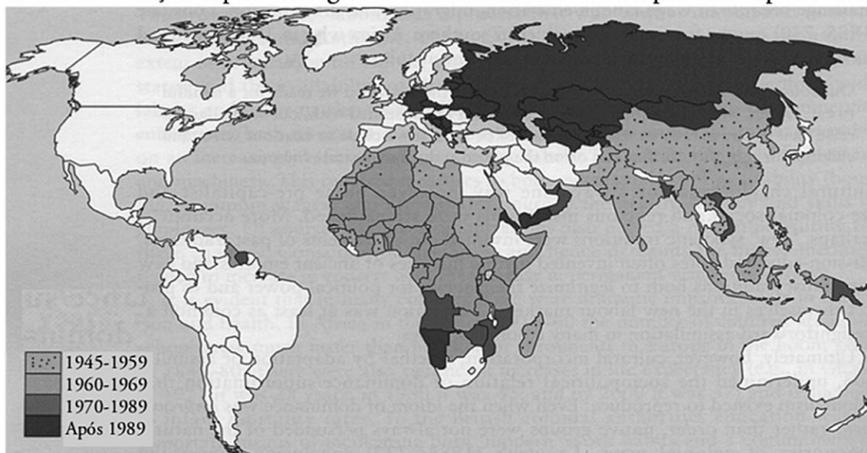
- crescimento econômico rápido;
- expansão dos Estados de bem-estar social;
- estabilidade dos sistemas de representação, com alinhamentos partidários (e eleitorais) bastante claros;
- estabilização nas relações de trabalho, por meio de negociações em escala nacional — organizações patronais e de trabalhadores negociavam sob a égide do Estado;
- estabilidade (ou previsibilidade) do sistema internacional. O mundo, basicamente organizado em dois polos, convivia com o empate da Guerra Fria.

Se o mundo era assim estabilizado pelas grandes potências no pós-guerra, se o sistema capitalista viu sua Idade de Ouro florescer, é preciso explicar por que esse mundo ruiu depois dos famosos “trinta gloriosos”.

Houve nessa trajetória de desmanche um componente gradual e, digamos, natural, tanto quanto podem ser naturais os processos sociais. Eram, em grande medida, problemas resultantes do próprio sucesso do modelo — que crescia a ponto de não mais caber no enquadramento institucional que o propiciara.

Figura 1

A descolonização depois da Segunda Guerra Mundial: novos países independentes



Fonte: Knox; Agnew; McCarthy, 2008, p. 25.

Mas houve também momentos de ruptura — e que dependiam de escolhas políticas, de iniciativas. Vejamos alguns deles.

Primavera capitalista depois da guerra

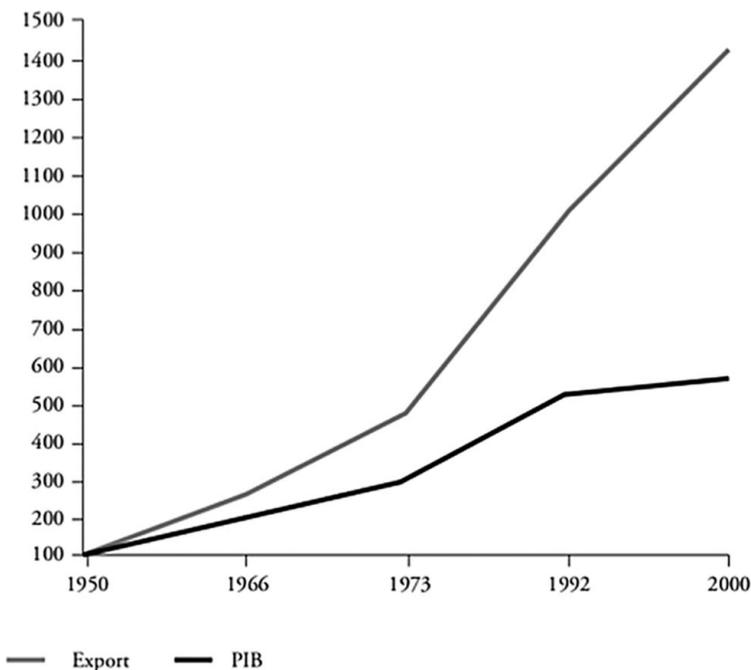
Entre os sucessos do modelo, no pós-guerra, podemos registrar os seguintes:

- crescimento do comércio internacional e redução das barreiras

ras tarifárias. Cada vez mais os países (sobretudo ocidentais) produzem mais para exportar e consomem mais bens importados. A Figura 2, a seguir, ilustra o argumento.

- crescimento dos investimentos diretos estrangeiros — implantação de filiais de manufaturas americanas e europeias, inclusive em países do Terceiro Mundo. Alguns deles entraram em um grupo que podemos chamar de semiperiferia industrializada. É o caso do Brasil, principalmente depois de 1950. Esse movimento alterou o mapa anterior, aquele dos países do Terceiro Mundo. Uma parte da periferia descolou-se, conforme indica a Figura 3.

Figura 2
Crescimento do produto interno bruto (PIB) e das exportações mundiais entre 1950 e 2000



Fonte: Carroué; Collet; Ruiz, 2005, p. 71.

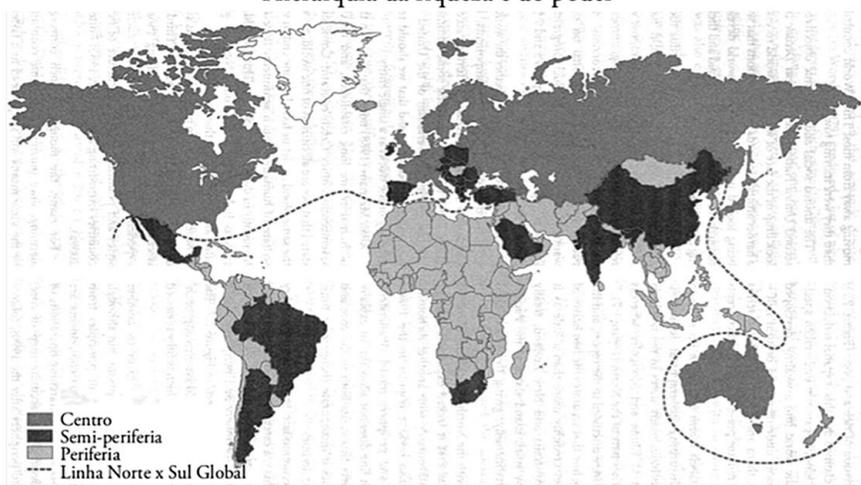
Parte significativa dessa transformação deve-se a um evento inédito na história do capitalismo. No começo do século XX, Lenin (2010)

definiu o imperialismo como uma era em que o relevante era a exportação de capitais, não a exportação de mercadorias. Mas é possível verificar que, até o imediato pós-Segunda Guerra, a expansão dos capitais europeus e americanos fluía em direção a empreendimentos extrativos e infraestrutura auxiliar (estradas, portos, energia). Depois de 1945, houve uma alteração fundamental: a transnacionalização da manufatura, sobretudo da manufatura norte-americana. Com essa evolução, em meados dos anos 1960, a rede de filiais das manufatureiras americanas era, por assim dizer, a segunda economia industrial do mundo (MORAES, 2006).

Todavia, não foram apenas estes dois vetores que se desenvolveram no espaço global — comércio e indústria. Atrás dos dois, veio também a internacionalização gradual do sistema financeiro, preparando aquilo que, depois de 1980, viria a ser chamado de globalização⁴.

A internacionalização da manufatura e de alguns investimentos diretos no setor extrativo (minérios, combustível) foi pressionando o sistema para a criação de instituições financeiras mais flexíveis.

Figura 3
Hierarquia da riqueza e do poder



Fonte: Potter et al., 2008, p. 30.

Recordemos que, em 1995, já em pleno vigor da globalização, dois terços dos bens americanos vendidos no exterior eram efetivamente fabricados no exterior. Grande parcela da produção industrial das firmas americanas (quase um quarto) era feita no exterior. Com o tempo, formou-se um novo modo de produzir (em cadeias), que mudou o próprio conceito de comércio — no fim do século XX, um terço do comércio mundial era, de fato, comércio intrafirma, isto é, trânsito de mercadorias (componentes, por exemplo) dentro da mesma firma, não apenas dentro do mesmo setor⁵.

Ora, as multinacionais, lideradas pelas americanas, operavam de modo muito singular. Isso incluía manufaturas e, também, as bilionárias empresas do minério e do petróleo. Elas geravam massas enormes de recursos — lucros, royalties, licenças — que precisavam ser processados pelo sistema financeiro e bancário, e repatriados para seus titulares — os proprietários na matriz — ou reinvestidos. Isso acumulava uma enorme liquidez — dólares disponíveis — que era depositada em um sistema que operava na fronteira do sistema legal e era regulado conforme estabelecido em Bretton Woods (BLOCK, 1980).

Esse é um dos fatores que originaram o mercado paralelo dos eurodólares. Montanhas de recursos depositados em bancos europeus, mas em contas denominadas em dólares, ávidos por investimentos novos, rápidos, lucrativos. Não por acaso, eles foram empurrados goela abaixo para as ditaduras africanas e sul-americanas, que queriam construir pirâmides do novo século. Contratos de dívidas a juros flutuantes, armadilhas com tempo previsto de disparo. Esse movimento híbrido — uma gambiarra no sistema Bretton Woods — mostrava como as finanças, especialmente, precisavam de uma nova armação institucional, uma desregulação.

É bom lembrar, rapidamente, que, apesar da manufatura espalhada pelo mundo, constituindo uma semiperiferia industrializada, a tríade (Estados Unidos, Europa Ocidental e Japão) conservava o controle do sistema. Os centros decisórios e de inovação, a manufatura de alta tecnologia, os serviços sofisticados continuavam no centro; apenas suas pontas menos determinantes migraram para os países do sul do mundo.

Como dissemos, o mundo legal criado em 1944 estava ficando pequeno para o mundo ampliado pelos sucessos dos 30 gloriosos. De maneira especial, é possível dizer, começava o caminho para lançar o programa que podemos chamar de Finanças Sem Fronteiras.

É o que se implantou com o *big bang* dos anos 1980 — desencadeado por dois Estados centrais, as duas principais praças financeiras do globo. Margaret Thatcher iniciou o processo na Inglaterra, Reagan deslanchou-o nos Estados Unidos. O processo de liberalização e desregulamentação que criou o tsunami financeiro em que vivemos é um giro diário de operações nos mercados internacionais e de valores que supera, faz tempo, a escala do trilhão de dólares.

O sistema bancário e financeiro deixava de ser nacional — mesmo em sistemas muito regulados, como o americano — e funcionava praticamente 24 horas por dia. As bolsas não dormiam. Não por acaso, os *yuppies* desse segmento viviam à base de estimulantes exóticos, mas essa evolução gradual e seu momento de *big bang* (anos 1980) tiveram dois eventos relevantes, dois pontos críticos, ainda nos anos 1970.

Um deles, bem no começo da década, em 1971, foi quando o governo americano simplesmente enterrou uma regra estabilizadora fundamental de Bretton Woods: o lastro ouro. Até ali, o banco central americano, Federal Reserve Board (FED), comprometia-se a manter um estoque de ouro suficiente para lastrear a moeda impressa, o dólar. Comprometia-se a entregar ao portador de uma cédula de um dólar a quantidade de um grama de ouro. Era essa aproximadamente a paridade fixa do dólar, a divisa internacional, a referência dos contratos do mundo. As outras moedas tinham também uma paridade fixa com o dólar — podiam variar muito pouco (perto de 1%) de tempos em tempos. Em 1971, Nixon disse: “Isso acabou”.

A decisão americana teria efeitos brutais. O dólar e as outras moedas começaram a flutuar. Não de vez em quando; a cada ano, digamos. Variavam muitas vezes durante o dia! Assim, a especulação com a compra de moedas — uma bolha no oceano, até então — transformava-se em um negócio tentador, um oceano inteiro. E mais: não apenas a compra de pacotes de moedas, mas

a compra de contratos de futuros. Assim, quando se comprava uma opção de compra de café, trigo ou óleo, não se especulava apenas o preço dessas commodities na bolsa de mercado futuro, mas se especulava o valor da moeda em que eram expressos os contratos. O chamado mercado de câmbio deu um salto que pode ser visto, em certa escala, na Figura 4. Ela indica não crescimento, mas mudança de qualidade, uma verdadeira mutação do ambiente econômico.

A especulação, que era bolha no oceano, virou o próprio oceano. Com isso, as compras de futuros — que eram estímulo e garantia para produção, uma espécie de crédito e seguro — viraram um elemento de instabilidade, de desestímulo ao esforço produtivo e estímulo à especulação. Empresas inteiras dedicavam cada vez mais dinheiro e inteligência para especular em vez de produzir e inovar.

Haveria outro evento, ainda nos anos 1970, que teria efeitos brutais principalmente para aqueles países do Terceiro Mundo, que tinham feito dívidas, aproveitando a liquidez maravilhosa dos eurodólares. Em 1979, o governo americano decidiu triplicar o valor da taxa de juro de seus empréstimos, o que multiplicava a taxa vigente nos mercados de Nova York e Londres. Ora, as ditaduras endividadas (como a brasileira) tinham contraído empréstimos a juros flutuantes, a taxa vigente nessas praças financeiras. A partir daí, em vez de governar suas dívidas, os países da periferia começaram a ser governados pela dívida, isto é, monitorados pelos bancos, que se permitiam dizer até a cor da bandeira.

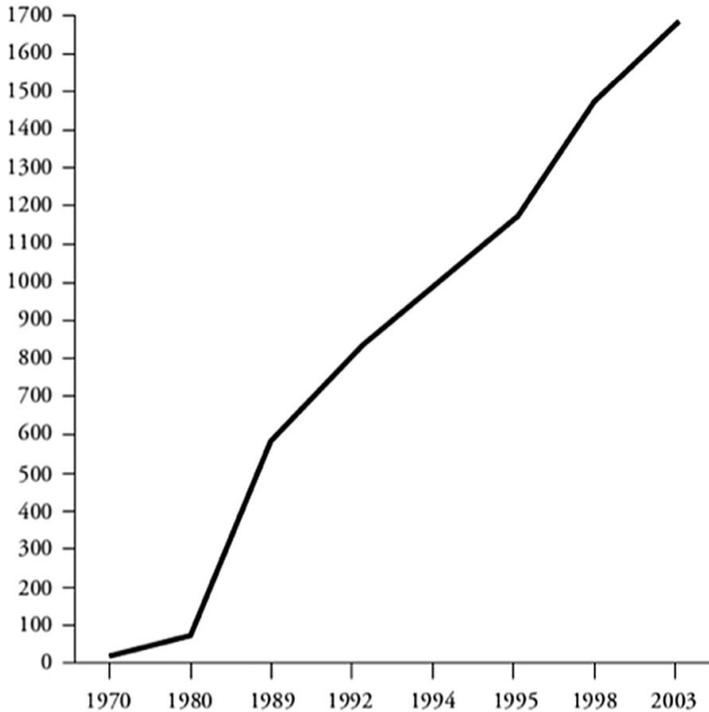
O mercado de divisas explodiu. Os preços de commodities, moedas, ações variavam agora diversas vezes ao dia. O mundo mudava de cara várias vezes ao dia. E a instabilidade daí resultante se espalhava para todos os aspectos da vida social. Do preço do pão à tarifa dos ônibus ou à nota de crédito de um país.

A instabilidade global ainda seria ajudada por outros fenômenos, como a concorrência internacional acirrada e os choques do petróleo, que praticamente afundaram as contas externas e, em certos momentos, criaram um pânico até nos países centrais.

Figura 4

Crescimento do mercado de câmbio: volume médio das transações diárias

Em bilhões de dólares correntes



Fonte: Carroué; Collet; Ruiz, 2005, p. 75.

Já no meio dos anos 1970, a Comissão Trilateral, o fórum da tríade, decretou o fim de uma era: as democracias eram ingovernáveis, as demandas sociais ameaçavam a estabilidade capitalista; era necessário limitar os sistemas políticos, torná-los menos vulneráveis à vontade popular (CROZIER; HUNTINGTON; WATANUKI, 1975).

Capitalismo fim de século

Nos anos 1980, ficavam à vista os três mundos da reforma, os alvos da nova estratégia imperialista. No Primeiro Mundo, a começar pelos

Estados Unidos e pela Inglaterra, o *big bang* financeiro de Thatcher e Reagan. O dismantelamento do Segundo Mundo (as economias planificadas do leste europeu) seria estimulado por diversas vias, e o Terceiro Mundo seria guiado pelo cabresto da dívida e dos planos de ajuste estrutural recomendados pelo FMI, pelo Banco Mundial e pelos bancos privados credores.

Desse modo, diante daquele quadro de crescimento econômico, estabilidade política relativa, alinhamentos eleitorais previsíveis e negociações, erguia-se um novo cenário mundial, aquele em que, em certa medida, ainda nos movemos. Com isso, penso ter realizado o que prometi no começo desta conversa. Escrutinar as forças que deram origem ao cenário atual como uma forma de vislumbrar suas principais características, seus pontos de tensão, seus padrões de mudança no passado e, quem sabe, no futuro próximo.

Talvez seja útil, então, destacar alguns desses traços, lembrando que são quase o simétrico daquele que visualizamos agora pouco, o cenário dos 30 gloriosos.

Este cenário novo teria os seguintes eixos:

- mudanças rápidas na organização do sistema produtivo, mas crescimento econômico precário e ciclotímico. Abria-se uma era de incerteza ampliada, de insegurança, uma era do medo generalizado;
- ampliação das desigualdades sem precedentes na história do capitalismo, talvez comparável apenas ao seu momento de formação;
- redução do Estado que se manifestava, sobretudo, na pressão sobre políticas públicas. Estas refletiam conquistas seculares dos movimentos populares (saúde, educação, previdência etc.);
- mundo do trabalho pulverizado, fragmentado e desnorteado, graças à combinação perversa de reformas econômicas (macro e micro) e às notáveis inovações tecnológicas, com a automação e o uso da inteligência artificial;
- crescente movimento de restrições à democracia, mesmo à frágil democracia representativa que foi bandeira da reconstrução do pós-guerra.

De fato, esses eixos são mais do que vetores independentes, são parte de uma espécie de síndrome, em que os fatores causais se cruzavam e interferiam entre si. De maneira especial, para os leitores de Educação & Sociedade, vale destacar o enorme impacto que todos eles tiveram para transformar radicalmente as condições de formulação e implementação de políticas públicas de educação.

Enquanto isso, nos andares de baixo

Recapitulemos. Mencionei o cenário do começo do século e contrastei-o com o do fim do século, do Estado quase mínimo para o Estado desenvolvido. Visitamos uma sequência de cenários ou situações para entender melhor como se constituiu o cenário atual. Este é o grande cenário mundial — aquele das grandes potências e dos grandes movimentos econômicos e políticos. As grandes tendências, as mais visíveis, talvez. Mas, para entender o momento presente e, principalmente, os terremotos políticos do momento, faz falta observar os níveis inferiores da geologia, os subterrâneos da sociedade ocidental.

Essa observação, que passo a comentar agora, é essencial para entendermos esse novo cenário — o cenário que talvez possamos chamar de nova era de incerteza e insegurança. Incerteza e insegurança que se manifestam de modo claro, agressivo e mesmo violento na Europa, nos Estados Unidos e, também, no Brasil, assombrando a sobrevivência não apenas dos Estados de bem-estar, mas da própria democracia e do Estado democrático de direito.

No livro já mencionado, Polanyi (2001) aponta que a história do capitalismo foi marcada por um duplo movimento. De um lado, o movimento do moinho satânico do mercado, um movimento que deixado a si mesmo era predatório, destruiria a humanidade e mesmo o planeta. De outro, o movimento de autodefesa da sociedade, por vezes forjando alianças inesperadas, entre aristocratas e donos de terra e movimentos de trabalhadores, por exemplo. Tratava-se da tentativa de regular, civilizar o moinho do mercado.

Na análise do autor, eu destaco um elemento. É o efeito civilizador dos movimentos “de baixo”, a resistência popular que refreia

os efeitos mais deletérios do moinho satânico do mercado. Foi essa resistência que conquistou políticas para moderar as contradições e os conflitos, as desigualdades, tornando viável algum grau de coesão e de estabilidade política. A conquista das políticas sociais, das regulações econômicas, da moderação do capital foi obra de sucessivas lutas de sindicatos, movimentos sociais, partidos reformistas.

Em certo sentido, foi esse movimento — que podemos chamar de esquerda social — que forçou a edificação de um Estado de bem-estar social e, com isso, de estabilidade e coesão social e estabilidade política indispensável para a sobrevivência da democracia e do Estado de direito.

Por isso, aquilo que chamamos de esquerda social — e de esquerda política — é um alicerce fundamental e vanguarda do Estado de bem-estar e do próprio Estado democrático e dos direitos civis. A questão que surge é esta: o que acontecerá ao *welfare state* e à própria democracia se essa força civilizatória enfraquecer?

Porque parece que é este o cenário que vemos cristalizar-se nas últimas quatro décadas: a erosão da base social da esquerda política. Isso pode ser o prenúncio de uma tragédia. A base social dos partidos de esquerda — comunistas ou reformistas, socialistas, trabalhistas — foi desde o começo o proletariado industrial, ou melhor, a classe operária concentrada em grandes empresas. Desde as usinas públicas até as fábricas privadas. A frase de Lenin é conhecida: o capital concentra para explorar, e essa concentração torna-se a base da escola de política do proletariado.

A evolução do capitalismo das últimas décadas — com a automação, as reformas liberais, a reengenharia das empresas — conduziu à redução e fragmentação da classe trabalhadora e à pulverização política das classes populares. Isso enfraqueceu seus organismos de luta e formação de ideologia, os movimentos e sindicatos que são (ou eram) escolas políticas de massa. Essa nova condição enfraqueceu os partidos reformistas de vários matizes — comunistas, socialistas, socialdemocratas, trabalhistas ou democrata-cristãos reformadores.

Nos países avançados, tanto quanto na semiperiferia industrializada, um conjunto de reformas macroeconômicas foi se consolidando nas últimas décadas, deixando sociedades à mercê de polí-

ticas de austeridade que produzem desespero. As reformas ajudaram a produzir essa fragmentação e essa dissolução de identidades sociais vinculadas à solidariedade e aos compartilhamentos coletivos. Privatizando serviços públicos, desregulamentando as relações econômicas, alterando radicalmente a gestão do setor público, essas reformas afetaram radicalmente o meio em que vivemos, o modo como sobrevivemos, até mesmo a nossa relação com os bens e serviços públicos.

Somemos a todos esses fatores o avanço da automação e do uso da inteligência artificial na modelagem de todas as atividades sociais — da produção fabril à organização dos serviços públicos ou privados.

Assim, dois mundos são fragmentados: o mundo do trabalho e o espaço da reprodução da força de trabalho. As políticas públicas e sociais que haviam sido impostas ao capital tinham feito com que muitos bens essenciais mudassem de forma — passavam da compra e venda (compra no mercado) para a oferta via políticas públicas, para o universo do consumo coletivo (educação, saúde, moradia, transporte etc.). O dismantelamento do Estado de bem-estar e das políticas públicas inverteu o quadro; tratava-se de uma revanche do capital. Voltava-se ao quadro da compra e venda desses serviços, que deixavam de ser direitos de cidadão e passavam a ser bens comercializados. Vivemos assim, no cotidiano, uma relação de mercado generalizada com educação, saúde, transporte, água, vida.

Esse recuo abriu caminho para um fenômeno recente de enorme perigo, a migração dos contingentes populares para dois comportamentos políticos perigosos. Um deles é o apoio a candidatos e partidos de ultradireita. O outro, uma enorme abstenção política, o alheamento, quase tão perigoso quanto o primeiro. Em praticamente todas as eleições dos últimos 40 anos, em quase todos os países, a abstenção tem crescido — e, sobretudo, precisamente no eleitorado potencialmente próximo da esquerda.

Ao lado dos fatores objetivos, isto é, das mudanças nas condições de vida e na reprodução da força de trabalho, existe o que se pode chamar de fator subjetivo. Os fatores objetivos criam as con-

dições de emergência de novas correntes ideológicas e políticas, mas não o sucesso dessas correntes. O sucesso depende do empreendimento das organizações ideológicas capitalistas — da mídia e das Igrejas, por exemplo, dos aparatos ideológicos de reprodução do mando e da submissão. A mídia cria um quadro de sentimentos e de percepções, de valores, pelo canal virtual, a tela. O culto semanal (e outras atividades) cria o espaço presencial de reafirmação e cimentação desses valores e orientações.

Concluo sintetizando o argumento central desta seção do artigo. A reforma do capitalismo — aquilo que o tornou suportável e garantiu sua sobrevivência minimamente civilizada — tinha bases socioeconômicas definidas e correntes políticas que delas emanavam, aquilo que denominei de “bases sociais da esquerda política”. Elas eram, por assim dizer, a garantia dos direitos sociais e civis que se construíram nos Estados contemporâneos, com diferentes graus de maturação. Nas últimas décadas, temos presenciado uma relativa erosão dessas bases e o enfraquecimento dos partidos reformistas. A era da fragmentação, do absenteísmo da desesperança e do medo pode nos levar a um terrível pesadelo. As políticas públicas têm sido o alvo e a vítima perfeita para o início das ofensivas reacionárias que florescem nessas circunstâncias. Talvez esse seja o cenário mundial com o qual mais tenhamos de nos preocupar no momento.

Notas

1. De passagem, quase fatal comparar com a realidade brasileira. No orçamento da União, a cada ano, os gastos com o pagamento da dívida, o *welfare* dos bancos e rentistas, são várias e várias vezes o gasto com educação e saúde somados.
2. Maddison (1991) monta esse quadro condensando os dados reunidos pela equipe de Peter Flora. O trabalho de Flora e de seus parceiros é uma preciosa compilação dessas mudanças, algo que não podemos nem pretendemos explorar nas dimensões deste artigo (FLORA *et al.*, 1983).
3. Esse novo desenho dos Estados nacionais recebeu diversos tratamentos e diferentes nomes, além do “capitalismo organizado” de Lash e Urry (1987): economia mista (SAMUELSON, 1972), neocapitalismo (MANDEL, 1969), *embedded liberalism* (RUGGIE, 1991).
4. Uma síntese dessas três faces ou fases da globalização econômica pode ser encontrada nos capítulos 5, 6 e 8 do livro de Robert Gilpin (2002).

Referências

BLOCK, F. *Los Orígenes del Desorden Económico Internacional*. México: Fondo de Cultura Económica, 1980.

CARROUÉ, L.; COLLET, O.; RUIZ, C. *La Mondialisation: g nese, acteurs et enjeux*. Paris: Breal, 2005a.

CARROUÉ, L.; COLLET, O.; RUIZ, C. *Les Mutations de l' conomie Mondiale: du début du XXe. Si cle aux Ann es 1970*. Paris: Breal, 2005b.

CROZIER, M.; HUNTINGTON, S.; WATANUKI, J. *The crisis of democracy*. Nova York: Nova York University Press, 1975.

FLORA, P. *et al. State, Economy, and Society in Western Europe 1815-1975*. Londres: MacMillan Press, 1983. v. 1.

FOURASTIÉ, Jean. *Les trente glorieuses ou la révolution invisible de 1946 a 1975*. Paris: Fayard, 1975.

FROEBEL, F.; HEINRICHS, J.; KREYE, O. *The New International Division of Labour*. Cambridge: Cambridge University Press, 1980.

GEREFFI, G.; KORZNIEWICZ, M. (orgs.). *Commodity Chains and Global Capitalism*. Praeger: Westport Connecticut, 1994.

GILPIN, R. *A Economia Política das Rela es Internacionais*. Brasília: Editora UnB, 2002.

GOUGH, I. *The political economy of the welfare state*. Londres e Basingstoke: MacMillan Press, 1979.

KEYNES, J. M. National Self-Sufficiency. *The Yale Review*, v. 22, n. 4, p. 755-769, jun. 1933.

KNOX, P.; AGNEW, J.; MCCARTHY, L. *The Geography of the World Economy*. Londres: Hodder, 2008.

LASH, S.; URRY, J. *The End of Organized Capitalism*. Cambridge: Polity Press, 1987.

LENIN, V. *O Estado e a Revolu o: o que ensina o marxismo sobre o Estado e o papel do proletariado na revolu o*. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

- MADDISON, A. *Historia del Desarrollo Capitalista*. Sus Fuerzas Dinámicas. Barcelona: Ariel, 1991.
- MANDEL, E. *Ensayos sobre el neocapitalismo*. México: Era, 1969.
- MORAES, Reginaldo. *Estado, desenvolvimento e globalização*. São Paulo: Editora da UNESP, 2006.
- PECK, J. *Offshore: Exploring the Worlds of Global Outsourcing*. Oxford: Oxford University Press, 2017.
- POLANYI, M. *A Grande Transformação: as origens políticas e econômicas de nosso tempo*. Lisboa: Edições 70, 2001.
- POTTER, R. *et al. Geographies of Development*. Harlow: Pearson, 2008.
- RUGGIE, J. G. Embedded Liberalism Revisited: Institutions and Progress in International Economic Relations. *In: ADLER, E.; CRAWFORD, B. (orgs.). Progress in Postwar International Relations*. Columbia: Columbia University Press, 1991.
- SAMUELSON, P. *Introdução à Análise Econômica*. São Paulo: Agir, 1972.
- STENGERS, I. (org.). *D'une science à l'autre: des concepts nomades*. Paris: Seuil, 1987.
- WEBER, M. A política como vocação. *In: WEBER, M. Ciência e Política*. São Paulo: Cultrix, 1993.

REFORMAS NEOLIBERAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS: HEGEMONIA IDEOLÓGICA E REDEFINIÇÃO DAS RELAÇÕES ESTADO-SOCIEDADE*

A ação política, como se sabe, é exercida por meio de vários instrumentos. No entanto, um deles, nem sempre devidamente considerado, é a produção e difusão de ideias, imagens, valores. Dizer que algo é “apenas um discurso” ou “mero reflexo” pode ser perigoso, porque arrisca ignorar que enunciados são armas.

Ora, aquilo que se tem chamado de pensamento único ou hegemonia ideológica neoliberal teve como uma de suas armas mais efetivas precisamente a capacidade de gerar e difundir narrativas que prometiam explicar o mundo em crise dos anos 1970, quais sejam:

- a falência do regime monetário acordado na famosa conferência de Bretton Woods (1944);
- o esgotamento dos modelos de acumulação de capital do pós-guerra e das instituições políticas que lhe eram afins (em especial a democracia de massas); e
- a inviabilidade das políticas nacionais voltadas para promover o desenvolvimento econômico, controlar os ciclos de crescimento e recessão, e gerir eficientemente as relações interclasses (as políticas de renda e de bem-estar social, em particular).

Em outros termos, as narrativas neoliberais pretenderam – e em certa medida conseguiram – oferecer explicação palatável para a crise e alternativa plausível para a superação daquilo que se usou chamar de consenso keynesiano dos “trinta gloriosos” do pós-guerra¹.

Uma dessas narrativas – talvez uma das mais bem-sucedidas, no sentido de operar como instrumento de coesão social e imposição

* Publicado originalmente na revista *Educação e Sociedade*, v. 23, n. 80, Campinas, 2002, p. 13-24.

das ideias dominantes – é aquela que explica os problemas derivados das políticas sociais ou do Estado de Bem-Estar Social². Nessa história, três *scripts* correm em paralelo, conectando-se em circunstâncias apropriadas:

- os custos crescentes (e tendencialmente insuportáveis) das políticas sociais e seu impacto sobre os fundos públicos (inflação, endividamento);
- os efeitos deletérios dessas políticas sobre valores, comportamentos de indivíduos, grupos sociais e empresas; e
- os resultados desastrosos sobre o processo decisório e sobre as instituições democráticas da maquinaria política exigida pela implementação desses programas.

Graças à peculiar combinação desses *scripts*, conseguiram unir-se, nas últimas décadas do século XX, duas correntes ideológicas, em especial, que durante longo tempo haviam permanecido em campos separados (e muitas vezes opostos): o fundamentalismo de mercado – com sua crença (paradoxal) nas virtudes criadoras da destruição das tradições³ – e o conservadorismo, por sua vez defensor exatamente das tradições e da autoridade estabelecida⁴.

O neoliberalismo econômico acentua a supremacia do mercado como mecanismo de alocação de recursos, distribuição de bens, serviços e rendas, remunerador dos empenhos e engenhos inclusive. Nesse imaginário, o mercado é matriz da riqueza, da eficiência e da justiça.

A intervenção da autoridade pública sobre as iniciativas privadas é vista, primordialmente, como intrusão indevida, no máximo tolerada. Dela só podem resultar distorções naqueles três eixos mencionados (riqueza, eficiência, justiça). Quando o Estado intervém sobre os criativos empreendedores, para supostamente preservar o bem público (as regulações legais) ou sustentar suas atividades (a taxação), inibe aquilo que é mola propulsora do progresso e afeta a competitividade dos agentes. É usual substituir o termo “taxação excessiva” por outros mais duros – taxação confiscatória, escorchante, sufocante. Esses termos são preferidos, nas mensagens que buscam popularizar a doutrina, uma vez que apelam, silenciosamente, à metáfora vital da respiração e à referência, sibilina, ao crime. As regulações estatais

também distorcem o comportamento das empresas – estas desviam recursos das atividades produtivas “sadias” para atividades improdutivas – destinadas a influir, de modo legal, semilegal ou mesmo ilegal, sobre as instituições reguladoras que buscam “colonizar”⁵. O Estado também distorce o belo mundo dos mercados ao proteger desarrazoadamente os direitos do trabalho – nas suas condições ou na sua remuneração – ou ainda quando cria instituições que “desmercadorizam” parte dos elementos necessários à sobrevivência da escravaria assalariada (educação, saúde, previdência, seguro-desemprego, moradia, transportes, sabe-se lá mais o quê). Desse modo, além de pressionar os bolsos dos ricos (que assim se veem impedidos de investir), gera “desincentivos” ao trabalho, induzindo ao comportamento, digamos, preguiçoso ou aproveitador, “encostado”. No fabulário liberal, o cidadão divide-se em um Dr. Jeckil e um Mr. Hyde: por um lado, contribuinte suado, esfolado para pagar taxas escorchantes; por outro, aproveitador, sempre à espreita de um *free lunch*, comportando-se, afinal, como o malandro de Noel Rosa, para quem “mais vale almoçar na casa de um parente do que trabalhar para ganhar o insuficiente”. Daí, sociólogos, economistas e cientistas políticos dos *think tanks* neoliberais se esmeraram em demonstrar que o “sufocamento” do “homem econômico racional” por instituições assistenciais excessivas conduziria a incentivos perversos, como a *poverty trap*.

Profetas do apocalipse

Como seria de esperar, a vertente neoconservadora do pensamento único, requeitando temas de Burke e Spencer, acentuará esses efeitos deletérios sobre o comportamento moral: alguns dos descendentes do velho Adão teriam arranjado um meio de contornar a sina de ganhar a vida com o suor do próprio rosto⁶, transformando-se em “caronistas” do gasto público, *free-riders*. Ao invés de indivíduos independentes, empreendedores, autoconfiantes, teríamos dependentes químicos do *welfare-state*. Ao invés de famílias, teríamos hordas de mães solteiras ou abandonadas e pais prolíficos no esperma, mas estéreis na responsabilidade. Não estaríamos muito longe, no século XX, do destino de

Sodoma e Gomorra. Para quem pense que estou exagerando, sugiro a leitura dos sermões de James Buchanan, ganhador do Prêmio Nobel de Economia em 1986. Veja, por exemplo, as seguintes passagens:

Durante várias décadas (...) nossa ordem moral tem estado num processo de erosão. Um número cada vez maior de pessoas parece se tornar anarquistas morais; parece estar perdendo um senso de respeito mútuo uns pelos outros, juntamente com qualquer propensão a comportar-se segundo regras e códigos de conduta generalizáveis (BUCHANAN, 1986).
[...] (tem-se observado) erosão generalizada na conduta pública e privada, atitudes crescentemente liberalizadas no que diz respeito a atividades sexuais, uma vitalidade declinante da ética puritana do trabalho, deterioração na qualidade dos produtos [...], corrupção difundida tanto no setor governamental quanto no privado, e, finalmente, aumentos perceptíveis na alienação dos eleitores diante do processo político (BUCHANAN; WAGNER, 1977).

A última passagem, aliás, figura em livro cujo título – *Democracy in deficit: the political legacy of Lord Keynes* – nomeia quase tudo o que a demonologia neoliberal pretende exorcizar: a democracia de massas, inapelavelmente ingovernável, porque sobrecarregada e condenada a “operar no vermelho”, e a macroeconomia keynesiana, voltada a objetivos insanos (controle dos ciclos, manutenção de pleno emprego etc.) e destruidora das virtudes disciplinadoras do mercado. Diante dessa catástrofe – já não iminente, mas efetivamente produzida – receitam-se as reformas constitucionais que imponham limites às instituições democráticas e ao Estado de bem-estar:

[...] tendo vivido a destruição da moralidade fiscal pelo aparato intelectual keynesiano, devemos fazer todos os esforços para substituir esta moralidade por restrições deliberadamente escolhidas que produziriam substancialmente os padrões pré-keynesianos de resultados (BUCHANAN; WAGNER, 1977).

São remédios amargos e, a julgar pelas inclinações de nossos virtuosos e abnegados pregadores, ainda mais saudáveis porque mais amargos. Contudo, por amargos, são pouco simpáticos ao doente. O que fazer?

A solução ideal seria o retorno a uma ética de orçamento equilibrado, com a violação dessa ética levando a sanções tanto internas quanto externas sobre os malfeitores políticos. Uma vez erodido um padrão ético, contudo, é difícil reabilitá-lo, pelo menos no nível ético. Isto sugere a deseabilidade de impor um limite explícito sobre o processo político que requeira equiparação de gastos com rendas originárias de taxas exceto sob circunstâncias excepcionais. Não há razão para esperar que políticos venham a impor tal limite sobre si mesmos, ou que isso fosse mantido muito tempo, mesmo se imposto. Dada a situação fiscal em que agora nos encontramos, significativo limite sobre a política orçamentária terá de ser imposto num nível que transcende a política ordinária. Uma emenda de equilíbrio orçamentário à Constituição não será nem tão abrangente ou tão efetiva quanto idealmente desejaríamos, mas dadas as reais e urgentes alternativas, tal emenda tem muito a recomendá-la (LEE, 1977, p. 306).

Em alguns países, como se sabe, o “nível que transcende a política ordinária” implicou caminhos muito especiais. Os governos dos generais Pinochet (no Chile, em 1973) e Videla (na Argentina, em 1976) enquadram-se nesse nível transcendente e foram assessorados, diretamente, pelos economistas da escola de economia da Universidade de Chicago⁷.

Constitui um grande mérito literário da Nova Direita ter conseguido conectar todos esses elementos ideológicos, não necessariamente integráveis, em um discurso razoavelmente persuasivo. Assim, conseguiu ir além da denúncia “econômica” ou “fiscal” das políticas sociais, o que arriscaria preservá-lo como “coisas boas, mas impossíveis de sustentar”. Com o enfoque da Nova Direita, elas aparecem, mais e melhor, como

sintomas de decadência civilizacional e, simultânea e paradoxalmente, como indutoras da decadência. Como algo intrinsecamente mau e que não se deve sustentar, mesmo quando possível fazê-lo.

A crítica do Estado de bem-estar social – ou das políticas públicas, em geral – teve que ensaiar várias linhas de ataque. Vejamos a imagem que se desenha do servidor público. Procura-se mostrar que seu apego a regras e impessoalidade – valores positivos da burocracia, na argumentação weberiana – conduz de modo inevitável (e independente das instituições de controle popular) a traços perversos: burocratismo, desprezo pelos resultados (o bem público, afinal), tratamento despótico e autossuficiente diante do cidadão comum, busca incessante de mais poder (e, portanto, mais orçamentos), insulamento ante a cobrança de desempenho (que, por exemplo, está suposta na competição de mercado).

Soma-se a essas escaramuças, o ataque a diferentes manifestações da democracia representativa, com particular ênfase nos legislativos e nos governos subnacionais, apontados, com frequência, como ralos por onde mais facilmente escoam a racionalidade e a responsabilidade fiscal. Curiosamente, essa desqualificação vem junto com políticas de suposta descentralização de operações do Estado. Mas não se junta, e esse é um detalhe significativo, à descentralização do poder normativo, isto é, das prerrogativas de formular regras paramétricas das políticas públicas, incluindo, é claro, as práticas de avaliação de desempenho e distribuição dos grandes fundos públicos⁸.

A guerra contra o Estado – a partir de quem detém o poder

As narrativas da Nova Direita estavam voltadas para demolir um consenso e substituí-lo por outro. Para isso, as ideias precedentes – ou todas aquelas exteriores ao novo dogma – tinham que ser apresentadas como contrassenso, manifestação de interesses corporativos e/ou particularistas, sobrevivências de doutrinas antiquadas. Como lembrava a ironia de um pensador oitocentista, preconceitos são as ideias dos outros. As nossas são ciência, bom senso, interesse geral⁹.

Paradoxalmente, a guerra contra o Estado teria que ser feita por grupos e partidos que se perpetuavam no comando desse mesmo Estado. Na América Latina e no Brasil, em especial, a história resvalava pelo perigoso terreno da galhofa. Os vícios “estatistas” – com seus corolários como inflação e endividamento – eram assimilados ao esquerdismo ideológico em países onde ditaduras de direita governavam por décadas, ou desde quando a memória pode captar.

O antiestatismo da Nova Direita, na verdade, não leva a qualquer forma de anarquismo tresloucado. Leva a propostas de reforma do Estado, por intermédio das quais suas agências são supostamente “profissionalizadas” e “despolitizadas” por meio de um enfoque gerencial, voltado para o cliente, para os resultados, para a qualidade do *output* e não para a fidelidade a normas. Não se trata apenas de uma reforma administrativa. Nem, muito menos, de uma proposta de abrir o Estado para os olhos e para as falas dos cidadãos – consequência normativa (progressista), que também poderia ser extraída de uma análise crítica do *big government* do pós-guerra¹⁰. Pelo contrário, trata-se de uma libertação da máquina do Estado do universo alegadamente volúvel, incerto e destemperado da democracia representativa. A Nova Direita, em seus mais prolíficos e sofisticados ideólogos, como os da chamada escola da Public Choice, retoma a ofensiva “desemancipadora” dos velhos liberais do século XIX, na sua luta contra a entrada das massas na vida política, por intermédio dos sindicatos, dos partidos ou do sufrágio¹¹. A Nova Direita tem consciência de que o Estado de bem-estar ou as políticas sociais não eram apenas uma administração, mas um modelo civilizacional. Eram um modo de conexão, de representação de vontades e interesses, já que suas políticas precisavam “encarnar” em agências do Estado (secretarias, departamentos, comissões etc.) em que se tomavam deliberações para implementá-las. E envolviam diferentes níveis de responsabilidade de governo (federal, estadual, local). É isso que a Nova Direita quer demolir. Sua pergunta fundamental não é o “como”, mas “o quê”. Sua luta ideológica – a operação que visa a transfigurar valores da parte social que representa e/ou idolatra em valores supostamente universais – pretende colocar em questão mais do que os caminhos para o progresso, mas a própria definição desse progresso, seu ponto de chegada.

A proposta neoliberal de reforma dos serviços públicos, como se sabe, é orientada por uma ideia reguladora: a de privatizar, isto é, acentuar o primado e a superioridade da *ratio* privada sobre as deliberações coletivas. Daí suas diferentes maneiras de manifestação. Privatizar, no sentido estrito do termo, é apenas uma delas: transferir a agentes privados (empresas) a propriedade e gestão de entes públicos. Mas há outros modos de fazer valer o mandamento. Pode-se delegar a gestão, sem necessariamente transferir a propriedade. Pode-se ainda manter na esfera estatal a gestão e a propriedade, mas providenciando reformas que façam funcionar os agentes públicos como se estivessem no mercado, modelando o espaço público pelos padrões do privado. Diferentes modos de descentralização e dispersão de operações – com a correspondente centralização e o insulamento dos âmbitos de definição das grandes políticas, das práticas de avaliação de desempenho, de distribuição do bolo orçamentário – são pensadas como formas de introduzir o ethos privado (dinâmico, purificador) do mercado no reino das funções públicas¹².

Hegemonia e a arte de definir os termos da disputa

Veja-se, portanto, que as reformas neoliberais não visam apenas a acertar balanços e cortar custos – garantindo o sagrado superávit primário, imprescindível à remuneração dos juros da dívida (interna e externa). Trata-se de mudar a agenda do país. De modificar drasticamente os temas e valores compartilhados, de modo que se enquadrem as eventuais alternativas no terreno pejorativo do impensável. E de alterar em profundidade os espaços e processos em que se faz política, isto é, em que se fazem escolhas relevantes. Mesmo quando essas deliberações sejam públicas – já que não se pode lançá-las, infelizmente, às decisões (supostamente) descentralizadas do mercado –, que esse espaço seja cada vez mais parecido com o seu senhor, modelo e telos, isto é, com o mercado. As reformas neoliberais têm como horizonte (e, portanto, como critério de avaliação de seus sucessos) a prerrogativa de definir os termos e os parâmetros do que é racional.

Por isso, os projetos neoliberais não devem ser desligados de uma antiga preocupação dos ideólogos da chamada Comissão Tri-lateral, de meados dos anos 1970, justamente quando o modelo de Bretton Woods fazia água. Naquele momento, a crítica de esquerda acentuava os conflitos entre capitalismo e democracia, colocando o peso da dívida sobre o primeiro termo¹³. A direita retoma o dilema a seu modo, apontando a democracia como culpada dos males. O tema da ingovernabilidade das democracias entrava com pompa na agenda da *political science* tida como respeitável¹⁴. Não apenas continua na cena, hoje, mas tem mesmo determinado, delimitado e pautado, com notável desenvoltura, o discurso de muitos de seus antigos opositores, que se candidatam a segundas chances ao des-vendar supostas terceiras vias. Como outros dogmas silenciosamen-te legitimados pela vaga neoliberal, o tema da (in)governabilidade tem a força dos mitos que, conforme lembra Fernando Pessoa, nos dirigem sem que o saibam:

O mito é o nada que é tudo.
[...]
Este, que aqui aportou,
Foi por não ser existindo.
Sem existir nos bastou.
Por não ter vindo foi vindo
E nos criou.
Assim a lenda se escorre
A entrar na realidade,
E a fecundá-la decorre.
Embaixo, a vida, metade
De nada, morre.

Notas

1. Para um exame do ideário neoliberal, de suas origens e correntes, tomo a liberdade de remeter o leitor a meu livro: *Neoliberalismo: de onde vem, para onde vai*. (MORAES, 2001).
2. Vale enfatizar essa verdade da narrativa. Ela não deriva de qualquer suposta *adequatio* entre coisa e ideia, realismo de pressupostos ou potencial de predição de fatos independentes dos seus enunciados. A verdade da doutrina deriva da efetividade desses enunciados, da sua capacidade de “virar fato”, em virtude de conquistarem a imaginação dos sujeitos-objetos, isto é,

- dos agentes a que examina e cujo comportamento ao mesmo tempo explica e dirige. Merton, em brilhante ensaio a respeito das profecias que se autorrealizam, mostrara esse peculiar sentido da verdade nos fatos sociais, explorando a frase de W. I. Thomas: “Se os indivíduos definem as situações como reais, elas são reais em suas consequências” (MERTON, 1970).
3. Vale citar, entre tantas passagens, estas linhas de um escritor antiquado: “Essa revolução contínua da produção, esse abalo constante de todo o sistema social, essa agitação permanente e essa falta de segurança distinguem a época burguesa de todas as precedentes. Dissolvem-se todas as relações sociais antigas e cristalizadas, com seu cortejo de concepções e de ideias secularmente veneradas; as relações que as substituem tornam-se antiquadas antes de se ossificar. Tudo que era sólido e estável se esfuma, tudo o que era sagrado é profanado” (*Manifesto Comunista*, 1848).
 4. Essas duas vertentes e suas dificuldades de coexistência (quanto mais de colaboração) são examinadas, para a Nova Direita norte-americana, por um importante livro de George Nash (1996).
 5. Anne Krueger, ex-economista-chefe do Banco Mundial e hoje alta dirigente do FMI, cunhou para esse fenômeno uma expressão que foi depois celebrizada: a *rent-seeking society* – a sociedade de predadores em que todos perdem. Segundo essa doutrina, o intervencionismo estatal propicia “situações de renda”, ou seja, posições na sociedade que permitem a um agente (indivíduo, empresa, grupo) capturar vantagens (rendas) superiores àquelas que obteria no mercado, no reino dos preços e “custos de oportunidade”. São, em suma, vantagens de posição favorecidas por artifícios legais. Daí decorrem dois males, ou perversões: esses agentes investem seus esforços e recursos mais na busca predatória de privilégios do que na de aumentar o produto global; os “tomadores de decisão”, na administração pública, são “ofertadores de rendas”, isto é, empregos ou legislação em troca de benefícios monetários (corrupção) ou apoio político. Cf. Krueger (1974, 1980). Jagdish Bhagwati transformou esse modelo em um mais amplo, o das *Directly Unproductive, Profit-seeking (DUP) activities* (BHAGWATI, 1982).
 6. A metáfora, como se sabe, pertence a Marx. Mas os sujeitos indicados são bem outros.
 7. Para o caso do Chile, há detalhado e documentado estudo de Juan Gabriel Valdés (1995). Para a Argentina, cf. Vadell, 1997.
 8. Para um exame mais detalhado dos programas de reformas neoliberais no campo das políticas sociais, remeto a meu artigo: “As incomparáveis virtudes do mercado: políticas sociais e padrões de atuação do Estado nos marcos do neoliberalismo” (MORAES, 2000).
 9. Com um misto de prazer e horror próprios de pregadores em transe, os apologistas da Nova Direita costumam enumerar aqueles grupos de interesse, particularistas, que disputam encarnadamente o butim estatal, canibalizando-o e esterilizando o processo decisório. O leitor mais frio, contudo, ficaria intrigado: são tribos de negros, latinos, mulheres, incapazes, filhos sem mãe... Somados, enfim, resumem quase tudo o que existe na sociedade. Pouco resta fora dessa malta de desclassificados e aproveitadores potenciais. Com certeza, porém, uma tribo fica de fora: os financistas e seus elegantes operadores. Estes talvez se prendam menos a interesses “particularistas” e se voltem para os universais – quem sabe porque vivam no ciberespaço e no reino do equivalente universal...
 10. Refiro-me às muitas e variadas reflexões – e experimentos, como os orçamentos participativos – que podem ser listadas na genérica fórmula da “democracia participativa”. Reconhecidos seus méritos e potenciais educativos, cabe, porém, registrar o quanto têm sido limitados, como alternativa abrangente à reforma “gerencial” do Estado em voga.
 11. Um instigante e erudito livro sobre o tema é o de Domenico Losurdo, 1993.
 12. Um dos corifeus da Nova Direita, James Buchanan, ganhou o Prêmio Nobel de Economia pelas suas contribuições a esse campo. Uma delas é a curiosa teoria econômica dos clubes, um modelo que pretende explicar (e prover meios de gerenciar) as políticas públicas numa sociedade complexa. Remeto a meu artigo (MORAES, 2000) para detalhes do engenho. É aliás notável a capacidade de diplomar excêntricos e tarados que encontramos na comissão que administra esse prêmio distintivo da alta ciência. Em 1997, dois economistas norte-americanos, Myron Scholes e Robert Merton (não confundir com o velho sociólogo de Harvard),

foram agraciados por terem encontrado uma espécie de versão pós-moderna da Lâmpada de Aladim. Teriam construído um modelo econométrico fantástico, que permitiria tratar, com absoluta segurança, as incertezas do mundo das finanças (as variações dos derivativos, em especial). Munidos do prestígio conferido pelo prêmio e pelo maravilhoso artefato, transformaram um fundo de aplicações, o Long Term Capital Management, criado em 1991, em Nova Iorque, por um ex-dirigente da corretora Salomon Brothers, em algo que prometia ser à prova de quebras. Depois de um ano, aproximadamente, faliram ruidosamente, obrigando o Banco Central norte-americano (FED) a organizar uma operação de salvamento de cerca de 4 bilhões de dólares...

13. A referência mais direta é para o livro de James O'Connor: *The fiscal crisis of the State*, de 1973.

14. Deste lado do espectro, a referência, óbvia e famosa, é o relatório da Comissão Trilateral, escrito na mesma época do ensaio de O'Connor e publicado como livro um pouco depois (CROZIER; HUNTINGTON; WATANUKI, 1975).

Referências

BHAGWATI, J. Directly Unproductive, Profit-seeking (DUP) activities. *Journal of Political Economy*, Chicago, n. 90, 1982.

BUCHANAN, J. *Liberty, market and state: political economy in the 1980s*. Brighton, Sussex: Wheatsheaf books, 1986.

BUCHANAN, J.; WAGNER, R. *Democracy in deficit: the political legacy of Lord Keynes*. London: Academic Press, 1977.

CROZIER, M.; HUNTINGTON, S.; WATANUKI, J. *The crisis of democracy*. New York: New York University, 1975.

KRUEGER, A. The political economy of the Rent-Seeking Society. *American Economic Review*, Nashville, Tenn., n. 64, 1974. Reeditado na coletânea organizada por: BUCHANAN, J.; TOLLISON, R. D.; TULLOCK, G. *Toward a theory of the Rent-Seeking Society*. College Station, Texas A&M Press, 1980.

LEE, D. Deficits, political myopia and the asymmetric dynamics of taxing and spending. *In: BUCHANAN, J. Déficits...*, p. 306.

LOSURDO, D. *Democracia bonapartismo: trionfo e decadenza del suffragio universale*. Torino: Bollati Boringhieri, 1993.

MERTON, R. K. A profecia que se cumpre por si mesma. *In: MERTON, R. K. Sociologia: teoria e estrutura*. São Paulo: Mestre Jou, 1970.

MORAES, R. C. As incomparáveis virtudes do mercado: políticas sociais e padrões de atuação do Estado nos marcos do neoliberalismo. *In: KRAWCZYC,*

N.; CAMPOS, M. M.; H ADDAD, S. (Org.). *O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate*. Campinas: Papyrus, 2000.

MORAES, R. C. *Neoliberalismo: de onde vem, para onde vai*. São Paulo: Senac 2001.

NASH, G. *The conservative intellectual movement in America (since 1945)*. Wilmington, Delaware: Intercollegiate Studies Institute, 1996.

O'CONNOR, J. *The fiscal crisis of the State*. New York: St. Martin's Press, 1973.

VADELL, J. A. *Neoliberalismo e consenso na Argentina (1976-1991)*. 1997. 168f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

VALDÉS, J. G. *Pinochet's economists: the Chicago School in Chile*. Cambridge: Cambridge University, 1995.

GLOBALIZAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS: VIDA, PAIXÃO E MORTE DO ESTADO NACIONAL?*

Quando se trata de topografia ou de caracterização de campos espaciais, o espírito humano parece propenso às dicotomias: direita-esquerda, para a frente e para trás, para cima e para baixo, verso e reverso. Quando ingressa no mundo dos mistérios, sete parece ser o número escolhido, entre os tantos chamados – para as pragas do Egito ou para as marcas do demônio. Na análise de fenômenos temporais, três é o dígito mágico: um “agora” lancinante, apertado entre um grande passado e um infinito, ou pelo menos indefinido, futuro. Talvez possamos enquadrar nesses três eixos a reflexão sobre o Estado nacional: nasce, gera paixões e tem sua morte decretada. Mas, como na estória dos três mosqueteiros, com D’Artagnan, e na de Jesus Cristo, com a ressurreição, um quarto momento se insinua. E o Estado nacional também parece ressurgir entre os vivos e mortos, para se sentar à mão direita de Deus-Pai todo-poderoso. Senta-se ao lado do Mercado e, como o intermediário bíblico, filho de Maria piedosa, coloca-se a reformar os eventos, a consertar pecados originais e a conciliar os homens com seu destino neo- edênico.

Ora como salvador, ora como vilão, o Estado nacional parece ter passado por essas provas, em especial nestes últimos 50 anos. E, como registro deste calvário, nas duas últimas décadas, sobretudo, produziu-se uma borbulhante literatura sobre o fenômeno que se convencionou chamar de globalização¹.

* Publicado originalmente na revista *Educação e Sociedade*, vol. 25, n. 87, Campinas, 2004, pp. 309-333.

Não se trata, apenas, de literatura propagandística e/ou apolo-gética. Há também enredos costurados por grupos e correntes inte-lectuais com mais aspiração (ou pelo menos pretensão) científica. Com alguma frequência, movida pelo augúrio ou pelo alarme, essa avalanche de discursos anuncia a emergência de um novo mundo ou uma nova era.

De fato, quando Margaret Thatcher e Ronald Reagan chegaram ao poder, em 1979 e 1980, respectivamente, a história do mundo pare-cia ter virado uma página. Ampliava-se significativamente o espaço político necessário para deslanchar, de vez, a transnacionalização dos negócios, especialmente das finanças, e para a aplicação das reformas orientadas para e pelo mercado. Tais plataformas políticas tomaram os governos dos principais países do centro capitalista. E os programas de ajuste passaram a ser receitados e impostos, na esteira da crise da dívida, aos países da periferia².

Mas, antes disso, nos tumultuados anos de 1970, sinais dessa mudança já eram visíveis. Tumultuados, dizemos, porque, logo nos primeiros anos daquela década, as dificuldades de financiamento do déficit norte-americano fizeram com que se acelerasse o des-manche do chamado Sistema de Bretton Woods, o regime inter-nacional baseado no dólar com lastro-ouro e no sistema cambial de paridades fixas. E as medidas que marcaram essa virada foram emitidas por um presidente, Richard Nixon, que simbolizaria, com seu desastrado destino, a crise de valores da nação americana, além de tudo humilhada em uma guerra sem honra, no Leste Asiático. Em seguida, dois choques nos fornecimentos de petróleo (1973-1974 e 1979-1980) fariam o mundo notar que a estabilidade dos preços da energia era algo do passado.

Dois estudos daquela década merecem ser lembrados como do-cumentos sintomáticos. Em primeiro lugar, o relatório da Comissão Trilateral³, denunciando a alegada ingovernabilidade das democra-cias, tema que pautou numerosos debates nos anos seguintes. Para esse mal, autores como Samuel Huntington, Daniel Bell, Irving Kris-tol e Zbigniew Brzezinski enunciariam um receituário inflexível: li-mitar a participação popular, separar sociedade e sistema político, subtrair decisões administrativas ao controle político⁴.

Ao lado disso – e, do ponto de vista ideológico, no *corner* oposto do tablado – o marxista James O'Connor publicava seu *USA: a crise fiscal do Estado* (1973). Tudo parecia indicar que chegava ao seu ponto de clímax a separação litigiosa entre acumulação e legitimação, dois dos componentes fundamentais do Estado capitalista. Examinando o conflito capitalismo versus democracia, a Trilateral culpabilizava a democracia. O'Connor invertia o julgamento, mas, em certa medida, adotava os mesmos termos do dilema.

Tumultuada transição. Nixon renuncia, a potência hegemônica passa por maus momentos, o fantasma da decadência ianque parece se fazer acompanhar pela emergência de um novo ídolo, amarelo e de olhos puxados. Mas, como diria mais tarde James Buchanan, Ronald Reagan faria a América despertar desse misto de torpor e pesadelo, para sonhar, de novo, com seu manifesto destino.

Nos anos de 1980, enfim, abre-se a era da globalização reconhecida e assumida. Transnacionalização dos negócios, financeirização da riqueza, reformas estruturais que pretendem retirar ao Estado o papel de coordenador dos fatos sociais para atribuí-lo aos “mercados” – o que está por detrás ou debaixo desses fenômenos?

Quais são os desenvolvimentos estruturais de longo prazo que subjazem a tais mudanças? Quais os principais vetores que determinam e explicam essas transformações? O que fizera possível aquilo que já se chamou de capitalismo organizado? ⁵ Como é que ele deu lugar, no final do século, a um capitalismo reorganizado e não desorganizado?

O “capitalismo organizado”

A trajetória que resulta na cristalização e no desmanche do capitalismo organizado tem uma primeira fase que se desdobra, com oscilações, entre fins do século XIX e algo em torno de 1970. Um subperíodo relevante é o que vai de 1945 a 1970 – os “25 Gloriosos” ou a “Idade de Ouro” do capital. Depois do interregno acima mencionado, abre-se uma segunda fase, a do capitalismo reorganizado, que cobre as últimas décadas do século XX.

Pois bem, podemos distinguir três grandes vetores decisivos para explicar a constituição do capitalismo organizado, para depois examinar sua crise e reorganização neoliberal⁶.

O **primeiro** vetor é o crescimento do tamanho do Estado. Tamanho que pode ser medido, pelo menos, por meio de dois grandes indicadores:

1. Um deles é a participação crescente das rendas e compras do Estado, ou de tributos e taxas, como proporção dos produtos nacionais brutos. Ao longo do século XX, na maior parte dos países do Ocidente capitalista, essa participação salta dos dois dígitos, 3% a 5%, para perto de 30%, 40% até 50% do PIB. Variante dessa medida é a importância do setor público na formação de capital e na modelagem do mundo produtivo de ponta⁷.

2. Outra medida desse crescimento é o tamanho das regulações impostas pelo espaço público, pela autoridade política, às iniciativas privadas: legislação social, trabalhista, ambiental, políticas de desenvolvimento, administração monetária e cambial, alfandegária etc. Todas elas supõem – e ao mesmo tempo constroem – os Estados nacionais modernos e suas jurisdições. Por meio de tais regulações, foi possível aos Estados capitalistas, sobretudo no pós-guerra, conciliar estabilidade política e mudanças profundas no mundo produtivo, mudanças que tinham impactos na distribuição de renda e riqueza. Para essa combinação de estabilidade e crescimento, legitimação e acumulação, foi decisiva a existência de consistentes Estados nacionais e dos mecanismos de compensação para perdedores, por intermédio de transferências negociadas, concertações e pactos sociais.

O **segundo** vetor refere-se às mutações na *natureza* do Estado ou, pelo menos, na *forma das instituições* políticas por meio das quais se manifestam (revelam) e se formam (e se transformam) as vontades e preferências dos cidadãos. Dentro dos mecanismos de agregação e modelagem de vontades e preferências, são incluídos, paulatinamente, canais outros que não aqueles da democracia representativa, isto é, da eleição de representantes legislativos e executivos. O crescimento do tamanho do Estado – e da sua interferência no mundo dos negócios e na vida social, em geral – foi quase que inevitavelmente acompanhado da transformação da máquina insti-

tucional incumbida de detalhar essa intervenção, de executá-la e de administrá-la cotidianamente. Organismos corporativos e grupos de interesse ganharam status de organizações públicas ou parapúblicas, participando da formulação e implementação de políticas, ao lado dos parlamentos e da administração executiva⁸. Alguns autores chegam a identificar essa mutação como um dos traços distintivos do movimento que chamam de “modernização”:

Especialmente na Europa e nos Estados Unidos, a partir de fins da década de 1920, a importância relativa de tais partidos ou das legislaturas nas quais predominavam se tornou menor, de certa forma, dando origem, de uma parte, a grupos de interesses mais amplos e completamente organizados e, de outra, à crescente importância dos setores executivos e administrativos do governo e principalmente à administração burocrática em grande escala (EISENSTADT, 1969, p. 17).

Estes dois vetores dizem respeito a mutações de longo prazo no tamanho do Estado, na sua forma, no modo de organização da autoridade pública.

O **terceiro** vetor, em contrapartida, diz respeito a motivações, causas ou *fatores dessa mutação*.

Alguns analistas relacionam essa mutação do Estado com as transformações ocorridas no tamanho e na forma dos agentes econômicos. Transformações nas empresas, especificamente, ou na estrutura do mercado, da concorrência e da produção. Essas mudanças se aceleraram desde o final do século XIX. Referem-se ao surgimento do capitalismo das grandes corporações, do mundo de grandes negócios e grandes lucros (assim como dos grandes riscos e grandes bancarrotas) e do paulatino predomínio do capital financeiro. Trata-se da constituição de empreendimentos capitalistas (privados) que dependem de insumos de natureza estratégica, tais como: de pesquisa, planejamento e tecnoburocracia – elementos que transcendem o empresário individual e os modelos da chamada livre competição.

Mas devemos sublinhar outro elemento explicativo para esse crescimento do Estado – particularmente para entender o desenvolvimento de legislação regulatória e de políticas sociais. Os liberais do século XIX viram esse movimento com preocupação e com temor. Referimo-nos à inclusão das massas assalariadas nos sistemas políticos nacionais, por intermédio do voto e dos movimentos de identidade coletiva e de organização de interesses (sindicatos, centrais sindicais etc.). Paulatinamente, as massas assalariadas conquistam participação dentro do espaço público, do espaço de deliberações, no interior de Estados nacionais, por meio do sufrágio e também do reconhecimento de movimentos sociais de variados tipos (incluindo as centrais sindicais). Conquistam, assim, o papel de interlocutores para definição de políticas nacionais.

Pois bem, esses três vetores deram forma ao período que vai principalmente das últimas décadas do século XIX até mais ou menos 1970, isto é, até o final daquilo que se chamou de “25 Gloriosos” do pós-guerra. Particular destaque deve-se dar a esse último período, a “Idade de Ouro” do capital.

Os “25 Gloriosos” do pós-guerra

Esse é o período em que se “reconstrói” o mundo, sob a hegemonia norte-americana e sob as regras firmadas em Bretton Woods, regras que previam um grau de insulação econômica suficiente para permitir políticas fiscais e monetárias razoavelmente efetivas (operantes) no interior das fronteiras nacionais. Os principais traços do período podem ser assim enumerados:

1. crescimento econômico rápido, em número muito grande, de países do centro e da periferia do sistema;
2. expansão do *welfare state*, ainda que em diferentes modelos e com desiguais graus de cobertura;⁹
3. sistemas de representação (partidário-eleitorais) razoavelmente estáveis ou definidos, baseados em alinhamentos ideológicos, religiosos ou de classe;
4. sistemas de relações de trabalho altamente institucionalizados;

5. sistema de relações internacionais estável e razoavelmente previsível, ainda que tenso (em alguns momentos, previsível porque tenso).

Esse mundo era razoavelmente “keynesiano”, se por isso entendemos a “filosofia social” que o economista resumia no último capítulo de seu famoso “Teoria geral”, de 1936. Parece que, no início dos anos de 1970, Nixon teria dito que: “Agora somos todos keynesianos”. Nada original, se soubéssemos ler o que dizia, já em 1938, o notável programa desenhado por Harold MacMillan, para o Partido Conservador britânico, a mesma agremiação que – ora vejam! – seria sacudida, décadas depois, pelo ultraliberalismo thatcheriano. Mac-Millan não relutava em registrar:

[...] I am led to the conclusion that, for as far ahead as we can see, it is both possible and desirable to find a solution of our economic difficulties in a mixed system which combines State ownership, regulation or control of certain aspects of economic activity with the drive and initiative of private enterprise in those realms of origination and expansion for which it is, by general admission, so admirably suited [...].¹⁰

Todos sabemos que, no final da II Guerra, representantes das potências aliadas, vencedoras, reuniram-se em Bretton Woods para discutir a reordenação do mundo. Daí saíram instituições marcantes para a reconstrução da ordem capitalista: o Banco Mundial (BM); o Fundo Monetário Internacional (FMI); um pouco depois, o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), do qual derivaria, mais tarde ainda, a Organização Mundial do Comércio (OMC).¹¹

O que representava o compromisso firmado em Bretton Woods? Ele tornava viável a expansão da livre troca de mercadorias, por meio de um sistema monetário internacional estável. Mas, ao mesmo tempo, isto é importante, garantia cláusulas de escape e relativa autonomia para que os Estados nacionais se protegessem, e protegessem as coalizões sociais internas, perante os movimentos de capitais, eventualmente perturbadores, destrutivos da ordem econômica e social doméstica. Os Estados nacionais reservavam-se, assim,

alguns instrumentos para gerenciar ciclos de expansão e crise, para deflagrar programas econômicos e sociais que evitassem polarizações políticas instabilizantes etc. A isso se deu, com certa justiça, o nome de consenso keynesiano, porque em grande medida se identificava com a visão de mundo de Keynes: um mundo de iniciativas privadas, preservado nas suas alegadas virtudes criadoras, mas regulado pela autoridade política para evitar eventuais resultados globais perversos, inconsistentes, destrutivos¹².

Os controles sobre o movimento de capitais eram muitos nas economias da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), mas podem ser resumidos nos seguintes tipos de restrição:

1. limites para a posse e disponibilidade de moeda estrangeira;
2. restrições quantitativas – limites sobre ativos externos e posições assumidas (dívidas, compromissos) no exterior, por parte de instituições financeiras nacionais;
3. limites sobre operações, no plano doméstico, por bancos estrangeiros;
4. limites quanto a ativos estrangeiros em portfólio (indivíduos ou firmas) e investimentos diretos;
5. sistemas de taxas de câmbio múltiplas (distintas taxas para operações comerciais e financeiras, por exemplo).

Costuma-se datar a crise ou o desmantelamento das instituições de Bretton Woods e do consenso keynesiano no início dos anos de 1970. Mas é importante lembrar que essa crise não é apenas quebra, ruptura, muito menos fracasso. Em boa medida é resultado, também, do sucesso do modelo de acumulação precedente. Mas por quê? De que sucesso, afinal, estamos falando?

Globalização econômica: comércio, produção, finanças

O pós-guerra viu um enorme crescimento do comércio internacional¹³, mas viu, também, um fenômeno ainda mais relevante. Foi o crescimento dos investimentos diretos estrangeiros – e com um traço

muito peculiar: a implantação de filiais de grandes firmas – e firmas manufatureiras – em países diferentes de suas nações de origem. As transnacionais norte-americanas têm, nesse quadro, uma importância incomparável, massacrante¹⁴:

[...] indústrias norte-americanas fundamentalmente voltadas para o mercado doméstico podiam ter dificuldades com o protecionismo europeu, tacitamente admitido pelos EUA, e, desse modo, não eram beneficiadas pelo crescente mercado europeu. Mas as corporações voltadas fundamentalmente para fora, estas prosperavam, sim, mas por meio de um outro caminho, sobretudo: as restrições para a entrada de produtos norte-americanos não se estendiam às entradas de capitais. O investimento privado norte-americano na Europa ocidental teve uma evolução assombrosa: US\$ 1,7 bilhão em 1950, US\$ 16,2 bilhões em 1966, US\$ 30,7 bilhões em 1972. Os investimentos de longo prazo “em carteira” (ações, títulos) também subiram, nas mesmas datas: US\$ 1,3 bilhão para US\$ 4,5 bilhões e para US\$ 5,9 bilhões. Idem para investimentos de curto prazo: US\$ 0,4 bilhão, US\$ 2,6 bilhões, US\$ 5,3 bilhões¹⁵ (FRIEDEN, 1980).

A síntese de Robert Gilpin é esclarecedora:

No princípio da década de 1970, os Estados Unidos se haviam tornado mais um investidor no exterior do que um exportador de produtos fabricados no país. A produção internacional pelas empresas multinacionais norte-americanas tinha superado o comércio como principal componente do intercâmbio econômico do país com o resto do mundo. A produção no exterior pelas filiais das empresas norte-americanas chegava a quase quatro vezes o valor das exportações. Além disso, uma proporção substancial das exportações norte-americanas de produtos manufaturados representava de fato trans-

ferências de um ramo de multinacional localizado nos Estados Unidos para outro situado fora do país (GILPIN, 1987, p. 265).

Gilpin lembra ainda, que, em 1969, as multinacionais norte-americanas produziam mais que qualquer economia nacional, excetuada a dos Estados Unidos e a da União Soviética. Muitas das maiores empresas dos Estados Unidos tinham mais da metade do seu capital no exterior, e mais da metade dos seus rendimentos totais provinha do exterior. Elas eram, digamos, a “terceira nação” do planeta.¹⁶

Essas transnacionais eram, portanto, em primeiro lugar, usinas de geração de produtos *in loco*, substituindo em certa medida a venda para o exterior. Permitiam contornar, nos países em que se instalavam, problemas em balanças de pagamentos, provisão de divisas para importações, impedimentos protecionistas, alfandegários, por exemplo. Como todas as soluções, envolvem, cedo ou tarde, problemas de natureza superior.

Segundo os dados reunidos pelas publicações da UNCTAD, o investimento direto estrangeiro atinge, no ano de 2000, montante três vezes maior do que era em 1985. Haveria cerca de 60 mil empresas multinacionais, com mais de 800 mil subsidiárias no exterior. Isso tem um notável efeito sobre o volume do comércio, mas também sobre sua natureza. Desse modo, estima-se hoje que: cerca de 1/3 do comércio mundial é comércio intrafirma, comércio administrado, uma “troca” que se processa entre ramos ou unidades de empresas multinacionais.¹⁷ A mutação no mundo produtivo não transforma apenas o comércio; afeta também a organização das finanças, como veremos a seguir.

As empresas transnacionais são, de partida, usinas de produtos manufaturados. Mas não apenas. Os oligopólios verticalizados e as multidivisionais de forte base nacional (e industrial) transformaram-se em empresas multinacionais verticalizadas, porém no plano internacional, não apenas replicando, em outras praças, as plantas que haviam estabelecido na matriz, mas também construindo um sistema verticalmente integrado de produção, e efetivamente global, com uma complexa divisão de trabalho no interior do grupo. Mais do que

isso: um sistema de gestão de riqueza efetivamente global e cada vez mais líquido, no limite do volátil. Integram-se em “grupos” financeiros globais, conglomerados globais.¹⁸

Mas, nesse passado recente, é necessário reconstruir ainda um passo. As empresas que se instalam no Terceiro Mundo – ou no Primeiro, como as multinacionais “ianques” que se firmam na Europa – são também uma outra coisa – e isso é decisivo. São usinas de rendimentos de vários tipos: lucros realizados (e a remeter para a matriz), pagamentos de royalties, licenças, patentes, juros de empréstimos etc. Trata-se de uma enorme massa de recursos, que precisa ser processada pelo sistema financeiro e bancário. Ela tem que ser repatriada, tem que ser paga aos titulares das empresas – mas tem, ainda, que ser reaplicada. Esse é um dos elementos formadores de um mercado financeiro e bancário paralelo, como o dos eurodólares e petrodólares dos anos de 1960.¹⁹ Um *euromarket*, paralelo, *offshore*, porque não cabia no mercado bancário (ou financeiro) regulado de Bretton Woods e dos Estados nacionais, que assinavam e davam suporte ao acordo, incluindo a legislação bancária norte-americana.

Jeff Frieden²⁰ sintetiza, no quadro abaixo, a internacionalização dos bancos e das finanças norte-americanos:

Quadro 1

Atividades internacionais de bancos comerciais norte-americanos (valores em bilhões de dólares)

Anos selecionados	1960	1970	1974
Número de bancos dos EUA com filiais no exterior	8	79	129
Número de filiais no exterior	131	536	737
Ativos (bilhões de dólares) das filiais de ultramar	3,5	52,6	155
Ativos no exterior como porcentual do total de ativos	3	10,9	17,7

Fontes: BACKMAN, J.; Bloch, E. (eds.) *Multinational corporations, trade, and the dólar*. New York, 1974, p. 4; ALIBER, Robert Z. *International banking: growth and regulation*. *Columbia Journal of World Business*, winter 1975.

Etapas e resultados do desmanche

O conflito entre as instituições reguladoras fundadas em Bretton Woods e as necessidades de expansão do grande capital transnacional atravessa diferentes etapas e formas de manifestação.

Nos anos de 1960, o capital transnacional começa por **reclamar** das regulações nacionais, o que é um estágio primitivo desse conflito. **Primeiro estágio**, e relativamente primitivo, porque implicitamente reconhece a legitimidade da ordem vigente, pretendendo retocá-la.

O **segundo estágio** é aquele em que se para de reconhecer essa legitimidade em silêncio: o capital procura e encontra canais para **contornar as regulações**, por intermédio de medidas micro (superfaturamentos e outras operações de contabilidade criativa) ou com medidas macro (a geração de um mercado financeiro *offshore*). Trata-se de “lubrificar a máquina”, de modo lícito ou ilícito – ou de modo que se possa maquiá-lo como lícito aquilo que os hospedeiros insistem em rejeitar. Não por acaso, conseguir certos resultados por meio de propina é algo que o vulgo chama de “engraxar” ou de “molhar a mão” do agente estatal.

O **terceiro estágio** do conflito entre o capital transnacional e as regulações nacionais é o ataque frontal, a guerra franca. Ataque às regulações nacionais no plano da produção e do comércio: legislação trabalhista, privatização de entes estatais, liberalização comercial, alfandegária, ambiental etc. Ataque no plano das finanças: desregulamentação dos sistemas financeiros nacionais, a começar pelos sistemas bancários inglês e norte-americano, e desregulamentação ou integração mundial. A essa avalanche de reformas orientadas pelo e para o mercado, que marca as duas últimas décadas do século XX, costuma-se chamar de neoliberalismo, globalização etc.

A desregulamentação das finanças adquire particular importância – talvez não haja campo mais próprio para falarmos de globalização ou mundialização do que esse. A liberalização dos fluxos e a “desregulamentação” fazem com que o giro diário de operações nos mercados internacionais de câmbio e valores supere os 1,2 trilhão de dólares.²¹

Os controles sobre movimentos de capitais foram significativamente reduzidos já durante os anos de 1970. Apesar – ou por causa – das regulações nacionais, crescem os mercados bancários *offshore*. O desmanche dos controles foi implacável. Entre 1974 e 1979, nos EUA, no Canadá, na Holanda, na Alemanha e no Japão. Em 1980, na França e na Itália.

Na década de 1990, já podemos ver, a olho nu, as evidências de mudanças fundamentais (isto é: nos fundamentos) interconectadas:

- internacionalização de mercados para bens e para finanças (especialmente moedas);
- relativo declínio da produção industrial e ascensão do setor de serviços;
- a passagem do fordismo para a chamada “especialização flexível”;
- o fim do “sistema de Bretton Woods” e dois reveladores choques de petróleo (1973-74 e 1979-80).

Comparemos com o quadro anterior dos “25 Gloriosos”. Agora temos:

1. crescimento econômico lento, mais desigual e mais “ciclotímico”;
2. cortes no *welfare state*;²²
3. as instituições políticas nacionais parecem tornar-se cada vez mais ineficazes, pesadas – o poder de fogo do Estado nacional parece definhar;
4. dentro desses Estados, os partidos políticos construídos a partir de ideologias e programas perdem espaço para outras formas de organização e ação política (pontuais, setoriais) ou, quando e onde sobrevivem, esses partidos (e os governos que eles constituem) são dirigidos por resultados estritos e pasteurizados, por um pragmatismo que se molda pelas preferências do eleitor-médio, este também rigidamente orientado por resultados de curto prazo;
5. sistemas de relações de trabalho pulverizadas e flexibilizadas. Detalhe: a força de trabalho é cada vez mais heterogênea (com o aumento porcentual e estratégico de mulheres, de empregados de “colarinho branco”, novas profissões, sobretudo quadros técnicos de nível médio etc.). Parece cada vez mais difícil unificar esses diferentes segmentos, sob negociações salariais abrangentes, englobantes.

Declinam e quase desaparecem antigos laços e identidades, o que torna cada vez menor a possibilidade de o “proletariado” agir como entidade política, coesa. Vale ressaltar que a globalização altera também a correlação de forças capital-trabalho. O capital: móvel, líquido, fluido, volátil. O trabalho: lento, preso e represado;

6. sistema de relações internacionais instável, ainda que não mais bipolarizado;²³

7. ganham corpo novas configurações ideológicas, dentro desse quadro de eventos: a) as ideias neoliberais (privatizar, desregular, cortar orçamentos...); b) projetos de integração regional (UE, Nafta, Mercosul etc.).

A globalização e o Estado em que estamos

Essa conjunção levou a mudanças importantes nas autoridades políticas convencionais, os Estados nacionais. E aqui é importante lembrar um traço determinante deste objeto-sujeito. Como se sabe, o Estado moderno nasce com a conquista de três monopólios:

1. o monopólio da produção da norma jurídica – só o Estado cria lei aplicável a todos os cidadãos de seu território;

2. o monopólio da extração e do uso coletivo de parte do excedente econômico gerado no mundo privado – só o Estado pode taxar;

3. o monopólio da coerção legítima, uso legítimo da força física – só o Estado pode prender, matar e arrebentar.

Pois são exatamente esses três monopólios dos Estados nacionais que passam a ser delimitados, reduzidos ou monitorados estreitamente por “autoridades” políticas supranacionais – credores sem rosto e entidades multilaterais reguladoras ou chanceladoras, como o BM, o FMI e a OMC.

Além disso, pelo outro lado, surgem e/ou se multiplicam as *no-go zones* – zonas, em sentido amplo: geográficas ou áreas de atividade –, onde o Estado não tem ou tem pouca autoridade, presença, efetividade.

Em livro de 1998, Susan Strange lembrava que a aplicação da “lógica keynesiana” por parte dos governos dependia de condições

que não mais existiam. Uma delas era o baixo nível de mobilidade do capital. Os controles sobre os movimentos do capital tinham crescido, evidentemente, durante a Grande Guerra, mas a ela tinham sobrevivido – tinham sido, até mesmo, institucionalizados, ainda que com outros estilos, no movimento de reconstrução. “By the mid 1980s, the old insulating fences around most national economies were gone. (...)”. Strange sustenta que, no novo quadro, a efetividade das políticas controladoras de ciclos depende de sua adoção em plano global e coletivo, não nacional. Mas, adverte, isso está longe de se tornar viável²⁴ (STRANGE, 1998, p. 91).

Outro conhecido analista, Dani Rodrik, transformou em seu tema predileto e quase obsessivo a compatibilização entre o processo de globalização e liberalização – que considera em geral positivo e irreversível – e a preservação de estabilidade sociopolítica entre os países e grupos sociais mais afetados pelas suas consequências indesejadas (que também parece considerar inevitáveis):

[...] the most serious challenge for the world economy in the years ahead lies in making globalization compatible with domestic social and political stability – or to put it even more directly, in ensuring that international economic integration does not contribute to domestic social disintegration.

[...]

[...] trade often exerts pressure toward another kind of arbitrage as well: arbitrage in national norms and social institutions. This does not happen directly, through trade in these ‘norms’ or ‘institutions,’ as with goods and services, but indirectly, by raising the social cost of maintaining divergent social arrangements. This is a key source of tension in globalization²⁵ (RODRIK, 1997, p. 26).

Também Paul Streeten havia advertido para esse fato:

[...] adjustments in response to changing comparative advantage are costly. They involve changing occupations, often changing residence, periods of unem-

ployment and uncertainty, and generally upheaval and disruption. In an international environment in which comparative advantage changes rapidly, trade policy can become a policy for tramps: it imposes the imperative to move from one occupation to another, from one residence to another²⁶ (STREETEN, 1996).

Por esses motivos, Rodrik insiste na afirmação de que a nova configuração de eventos e forças tornaria indissociáveis, de todos os pontos de vista, as políticas domésticas e internacionais, as questões “internas” e “externas”:

Restructuring nations – at least, certain aspects of nations”, writes Ruggie (1995) “is what trade disputes increasingly have come to be about”. That is indeed the common theme that runs through the gamut of the so-called new issues on the WTO’s agenda. Whether it is labor standards, environmental policy, competition policy, or corruption, differences in domestic practices have become matters of international controversy. Conflicts arise both when these differences create trade – as in the cases of child labor or lax environmental policies – and when they allegedly reduce it – as with keiretsu practices in Japan. Gone are the days when trade policy negotiations were chiefly about interference with trade at the border – tariffs and non-tariff barriers. The central trade issues of the future are “deep integration”, involving policies inside the borders, and how to manage it ²⁷ (RODRIK, 1997).

No seu famoso *A grande transformação*, Karl Polanyi lembra que, desde os albores do novo mundo industrial, emergia um contramovimento sociopolítico que procurava conter os efeitos devastadores do “moinho satânico” do mercado. Esse movimento engendrou instituições e práticas que salvaram a sociedade – homens, ambiente natural e social. As políticas de Estado que compensavam “perdedores” e forçavam a internalização de economias e deseconomias

externas representaram o modo pelo qual se fez, com tragédias suportáveis ou pelo menos não irreversíveis, a travessia para o mundo contemporâneo de “economias mistas” florescentes. No quadro da globalização, o problema se recoloca, em escala ampliada, conforme lembra um conhecido estudioso das relações internacionais:

The international capitalist system could not possibly survive without strong and wise leadership. International leadership must promote international cooperation to establish and enforce rules regulating trade, foreign investment, and international monetary affairs. But it is equally important that leadership ensure at least minimal safeguards for the inevitable loser from market forces and from the process of creative destruction; those who lose must at least believe that the system functions fairly. Continuation of the market or capitalist system will remain in jeopardy unless considerations of efficiency are counterbalanced by social protection for the economically weak and a training/education of those workers left behind by rapid economic and technological change²⁸ (KOLKO, 1969).

Pois bem, nesse quadro, o que são, ainda, os Estados nacionais? Sujeitos ou arenas? No cenário internacional, de cooperações e confrontos, os Estados são sujeitos. Aliás, nas teorias mais ortodoxas das relações internacionais, “realistas” ou “idealistas”, são os sujeitos por excelência. Mas os Estados nacionais são também arenas em que conflitam outros sujeitos – grupos e classes, partidos e movimentos, novos atores nessas relações. Quando uma coalizão ocupa essa arena, isto é, toma o poder de Estado, tem a oportunidade de transformar o papel desse sujeito na arena maior, o terreno das relações internacionais. Mas, para fazê-lo, precisa interagir não apenas com outros Estados, mas com forças que nesses Estados figuram, como sujeitos que disputam aquela arena. Um governo progressista de um país desenvolvido, se quer mudar o mundo e criar condições para uma saída do cerco de exploração imperialista, precisa,

dramaticamente, de aliados no interior do mundo desenvolvido. Até porque mudanças significativas na vida dos países subdesenvolvidos implicarão ajustes mais ou menos dolorosos no modo de vida e de acumulação de riquezas dos países desenvolvidos.

Nesse sentido, há 40 anos, a reação romântica de movimentos anticonsumistas – *beatniks*, *hippies*, contracultura – poderia ter errado a tática, mas intuiu os valores estratégicos. Naquela conjuntura, pensadores da esquerda norte-americana, como Harry Magdoff, também alertaram para essa dimensão do problema²⁹. Gabriel Kolko observava:

Sugerir que os EUA poderiam resolver suas carências naturais tentando viver dentro dos limites de suas matérias-primas poderia também exigir uma drástica redução de suas exportações de bens finais, e isso os líderes do sistema americano nunca permitiriam voluntariamente, porque isso traria profundas repercussões econômicas para uma economia capitalista, na forma de um vasto desemprego e de lucros mais baixos³⁰ (KOLKO, 1969).

Barrington Moore, ainda que polemizando com Magdoff e Kolko, no que diz respeito ao papel dos EUA nesse processo, concorda com esta profecia: “Alguma forma de desindustrialização tem que fazer parte de qualquer programa, liberal ou radical – ou uma mistura dos dois – para alterar a sociedade americana” (MOORE, 1974).

Naquele momento, a expressão da moda era “aldeia global”, na esteira de MacLuhan – uma alegoria bem menos lancinante que aquelas que hoje nos atordoam. Até pouco tempo, globalização galopante, os “otimistas”, seguindo Fukuyama, saudavam o “fim da história” e a “nova renascença”. Pânicos financeiros, as torres do 11 de setembro, as invasões do Afeganistão e do Iraque – a nova renascença parece menos evidente e o fim da história parece mais o início de uma nova barbárie. Os mais cautelosos apontam paradoxos, incertezas e perigos dos novos conflitos³¹. Os Estados nacionais continuam fazendo política. E se continua a fazer política também no interior dos Estados nacionais.

Notas

1. Autores franceses geralmente preferem falar em “mundialização”. Ver, por exemplo, a justificativa deste último termo no prefácio escrito por François Chesnay para a edição brasileira de seu *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.
2. No período que vai da chamada “crise da dívida” até o início dos anos de 1990, cerca de meio milhar de programas de ajuste foram aplicados a meia centena de países.
3. Cf. Crozier, Huntington & Watanuki, *The crisis of democracy*, 1975. Avaliação crítica desse tema e de seu impacto pode ser lida em artigo escrito por Clauss Offe, em 1979 – “A ‘ingovernabilidade’: sobre o renascimento das teorias conservadoras da crise” (reimpresso em Offe, *Problemas estruturais do Estado capitalista*, 1984). Informação relevante e esclarecedora sobre a Comissão Trilateral pode ser encontrada em Sklar, H. *Trilateralism: the Trilateral Commission and elite planning for world management*, 1980. Cf., ainda, a coletânea organizada por Hugo Assman: *A trilateral: nova fase do capitalismo mundial*, 1979.
4. A supremacia liberal torna-se mais clara no início dos anos de 1980, quando o pensamento econômico do World Bank é penetrado pela Public Choice School e pelas teorias da “rent-seeking society”. No início dos anos de 1980, o economista-chefe do Banco Mundial, Hollis Chenery, um “desenvolvimentista” doutorado em Harvard, foi substituído, na direção do departamento de pesquisa do banco, por Anne Krueger, liberal entusiasta, vinda da Universidade de Minnesota e uma das criadoras da teoria da “rent-seeking”. Para uma referência fundante da teoria da “rent-seeking”, ver Krueger, *The Political Economy of the Rent-Seeking Society*, em *American Economic Review*, June 1974, n. 64, reeditado na coletânea organizada por J. Buchanan, R. D. Tollison e G. Tullock, *Toward a theory of the rent-seeking society*, 1980. Para conhecer aplicações dessa perspectiva ao exame dos países subdesenvolvidos, ver: Krueger, *Political economy of policy reform in developing countries*, 1993.
5. Trata-se daquilo que, nos pós-guerra, encontrar-se-á nomeado de outra forma: a passagem do *laissez-faire* ao “embedded liberalism”. A expressão, já famosa, é de John G. Ruggie: “International regimes: transactions and change – embedded liberalism in the postwar economic order”, em *International regimes*, 1983. O autor voltou ao tema em “Embedded liberalism revisited: institutions and progress in international economic relations”, em *Progress in postwar international relations*, ed. Emmanuel Adler e Beverly Crawford, 1991.
O mais bem-sucedido manual acadêmico de nossos tempos, a *Introdução à análise econômica de Paul Samuelson*, pode ser considerado a bíblia da “economia mista”, outra denominação celebrizada para caracterizar as sociedades reconstruídas do pós-guerra. Ernest Mandel preferia o termo “neocapitalismo”: ver *Ensayos sobre el neocapitalismo*, 1969.
6. Os “25 Gloriosos” e sua crise podem ser vistos por meio de alguns estudos exemplares: Shonfield, *Modern capitalism: the changing balance of public and private power*, 1965; Goldthorpe, (Ed.), *Order and conflict in contemporary capitalism*, 1984; Berger, (Ed.). *Organizing interest in Western Europe: pluralism, corporatism and the transformation of politics*, 1981. Analogamente, o movimento que se seguiu a essa fase pode ser visto em duas grandes coletâneas: Kitschelt et al. (Ed.). *Continuity and change in contemporary capitalism*, 1999, e Hollingsworth & Boyer (Ed.). *Contemporary capitalism: the embeddedness of institutions*, 1997.
7. Ver, por exemplo, o estudo de J. K. Galbraith sobre *O novo Estado industrial*, 1984.
8. Estudos conhecidos a esse respeito: Offe, “El corporativismo como um sistema de estructuración global, no político, de la sociedad?”, em *La gestión política*, Colección Ediciones de la Revista de Trabajo, 1992; Offe, *Capitalismo desorganizado: transformações contemporâneas do trabalho e da política*, 1989; Offe, *Problemas estruturais do Estado capitalista*, 1984. Tomo a liberdade de remeter, ainda, a dois artigos meus: “Esfera pública e interesses privados: nota sobre o Estado, o mercado e as corporações”, em *Ideias*, São Paulo, v. 5, n. 6, 1999; “Estado, mercado e outras instituições reguladoras”, em *Lua Nova*, n. 58, 2003.
9. A era da “cidadania social”, encarnada, ideologicamente, em autores como Richard Titmus e T. H. Marshall.

10. Harold MacMillan, "An economic programme for conservatives", em *The Middle Way*, London, 1938, reimpresso em Buck, *How conservatives think*, 1975.
11. Sobre esses eventos e instituições, o leitor encontrará proveitosa informação e análise em: Block, *Los orígenes del desorden económico internacional*, 1980; Helleiner, *States and the reemergence of global finance: from Bretton Woods to the 1990s*, 1994; Eichengreen, *A globalização do capital: uma história do Sistema Monetário Internacional*, 2000.
12. Como dissemos, uma síntese dessa visão de Keynes pode ser encontrada no capítulo final da *Teoria geral*, de 1936. Também muito útil é seu artigo "National self-sufficiency", em *The New Statesman and Nation*, 1933, reimpresso nos *Collected writings* of J. M. K., p. 233-246.
13. Esse período registra crescimento sem precedentes do comércio internacional – considerado como proporção da produção total: ele passa dos 8% da produção mundial, na véspera da Primeira Guerra, para algo perto de 20%, no final do século XX.
14. "[...] while domestically based North American Industries were finding it relatively hard to take full advantage of the growing Western European market due to tacit U.S. approval of a measure of European protectionism, the internationally-oriented corporations were thriving. For if there were restrictions on U.S. goods entering Western Europe, there were almost none on U.S. capital. U.S. private investment in Western Europe grew from \$1.7 billion in 1950 to \$16.2 billion in 1966 and \$30.7 billion in 1972. Meanwhile longterm portfolio investments (i. e., stocks and bonds) of U.S. investors in Western Europe went from \$1.3 billion to \$4.5 billion to \$5.9 billion, and short term investment from \$0.4 billion to \$2.6 billion to \$5.3 billion". FRIEDEN, Jeff. The Trilateral Commission: economics and politics in the 1970s. em: Sklar, H. *Trilateralism: the Trilateral Commission and elite planning for world management*, 1980.
15. Frieden, Jeff. The Trilateral Commission: economics and politics in the 1970s", em: Sklar, H. *Trilateralism: the Trilateral Commission and elite planning for world management*, 1980, p. 62.
16. Essas observações de Gilpin, no livro de 1987, reproduzem, quase que literalmente, aquelas registradas por Harry Magdoff, em 1969, no seu *A era do imperialismo: a economia da política externa dos Estados Unidos*, 1978, p. 62 e 64.
17. Gilpin registra, por exemplo, que, já no final dos anos de 1970, o comércio intrafirma era responsável por cerca de 60% das importações norte-americanas; p. 281.
18. Há estudos pioneiros sobre as transnacionais. É conhecido o livro de Richard Barnet e Ronald Muller: *Global Reach – the power of the multinational corporations*, 1974. São também conhecidas as pesquisas de Raimond Vernon, como *Sovereignty at Bay – the multinational spread of U.S. enterprises*, 1971. Em outro tipo de enfoque, voltado mais para esse ângulo que conecta o comércio internacional com a organização industrial baseada na integração vertical, ver as indicações de Paul Krugman e Maurice Obstfeld, em *Economia internacional – teoria e política*, 2001, cap. 7.
19. O mercado de eurodólares, que se transforma em algo relevante já nos anos de 1960, é um rio com vários afluentes formadores. Esses valores associados às transnacionais são um deles. Outro é o montante de recursos que o bloco soviético precisava manter em bancos do Ocidente, com denominação em dólares, mas não em bancos dos EUA. Um terceiro – daí o termo petrodólares – o estrondoso resultado financeiro das companhias e dos países do petróleo.
20. Frieden, Jeff. The Trilateral Commission: economics and politics in the 1970s", em: SKLAR, H. *Trilateralism: the Trilateral Commission and elite planning for world management*, 1980.
21. Indicadores das "finanças globais". 1. volume de negócios em moedas estrangeiras (câmbio): US\$ 15 bilhões/dia em 1973 para US\$ 1.490 bilhões em 1998 (GILPIN, 2000, p. 261). 2. Total dos movimentos em mercados de moedas internacionais: faz girar em um mês o produto bruto anual total do mundo. 3. Dados do FMI: total de depósitos bancários possuídos por não residentes: US\$ 20 bilhões em 1964, quase US\$ 10 trilhões em 2001. 4. Títulos, *securities* – US\$ 1 bilhão em 1960 para US\$ 460 bilhões em 1995 e US\$ 1.246 bilhões em 2000.
22. Os ícones de Titmuss e T. H. Marshall dão lugar ao discurso ultraconservador de Charles

- Murray (*Losing ground: American social policy, 1950-1980*, 1984) e Nathan Glazer, (*The limits of social policy*, 1988).
23. “[...] with the end of the Cold War and the stability inherent in the superpower rivalry, the misseiness of world and domestic affairs has led to pervasive uncertainties” (p. 71). Rosenau, “Governance in a new global order”, em Held & McGrew, *Governing globalization: power, authority and global governance*, 2003.
 24. Strange, *Mad money: when markets outgrow governments*, 1998, p. 91.
 25. Dani Rodrick, *Has globalization gone too far?* march 1997, p. 26.
 26. Streeten. Free and managed trade, em: BERGER, Suzanne; DORE, Ronald. *National diversity and global capitalism*. 1996.
 27. Dani Rodrick, 1997.
 28. Robert Gilpin, *The challenge of global capitalism*, 2000, p. 3-4.
 29. Cf. Magdoff, *A era do imperialismo* – a economia da política externa dos Estados Unidos, 1978 – o livro é de 1969. Ver também o artigo “O impacto da política externa americana sobre os países subdesenvolvidos”, publicado em março de 1971 pela *Monthly Review* e reimpresso no livro: *Imperialismo* – da era colonial ao presente, 1979.
 30. Gabriel Kolko, *The roots of american foreign policy: an analyse of power and purpose*, 1969, p. 55.
 31. Ver a nova introdução (2001) de Benjamin Barber para a seu *Jihad vs McWorld*.

Referências

- ARRIGHI, G. *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*. São Paulo: UNESP ; Contraponto, 1996.
- ASSMAN, H. *A trilateral: nova fase do capitalismo mundial*. Rio de Janeiro: Vozes, 1979.
- BARNET, R.; MULLER, R.; *Global reach: the power of the multinational corporations*. New York: Simon and Schuster, 1974.
- BARRINGTON MOORE JR. *Reflexões sobre as causas da miséria humana e sobre certos propósitos para eliminá-las*, 1974, p. 114.
- BERGER, S. (Ed.). *Organizing interest in Western Europe: pluralism, corporatism and the transformation of politics*. Cambridge: Cambridge University, 1981.
- BERGER, S.; DORE, R. (Ed.). *National diversity and global capitalism*. Ithaca: Cornell University, 1996.
- BLOCK, F. *Los orígenes del desorden económico internacional*. México: Fondo de Cultura Económica, 1980.
- CHESNAY, F. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.
- CROZIER, M.; HUNTINGTON, S.; WATANUKI, J. *The crisis of democracy*. New York: N. York University, 1975.

EICHENGREEN, B. *A globalização do capital: uma história do Sistema Monetário Internacional*. São Paulo: Ed. 34, 2000.

EISENSTADT, S. N. *Modernização: protesto e mudança; modernização de sociedades tradicionais*. Rio de Janeiro: Zahar, 1969.

FRIEDEN, J. The Trilateral Commission: economics and politics in the 1970s. In: SKLAR, H. (Ed.). *Trilateralism: the Trilateral Commission and elite planning for world management*. Boston: South End, 1980. p. 62.

GALBRAITH, J. K. *O novo estado industrial*. São Paulo: Nova Cultural, 1984.

GILPIN, R. *The challenge of global capitalism*. Princeton, N.J.: Princeton University, 2000. p. 3-4.

GILPIN, R. *Economia política das relações internacionais*. Brasília, DF: UnB, 2002.

GLAZER, N. *The limits of social policy*. Cambridge, Mass.: Harvard University, 1988.

GOLDTHORPE, J. H. (Ed.). *Order and conflict in contemporary capitalism*. Oxford: Clarendon, 1984.

GOODMAN, J. B.; PAULY, L. W. *The obsolescence of capital controls: economic management in an age of global markets*. World Politics, Princeton, v. 46, n. 1, oct. 1993.

GOUREVITCH, P. *Políticas estratégicas en tiempos difíciles: respuestas comparativas a las crisis económicas internacionales*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

HABERMAS, J. *L'espace public: archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*. Paris: Payot, 1978.

HELLEINER, E. *States and the reemergence of global finance: from Bretton Woods to the 1990s*. Ithaca: Cornell University, 1994.

HIRST, P. *Associative democracy: new forms of economic and social governance*. Amherst: University of Massachusetts, 1994.

HIRST, P. *From statism to pluralism: democracy, civil society and global politics*. London: UCL, 1997.

HIRST, P.; KHILNANI (Ed.). *Reinventing democracy*. Oxford: Blackwell, 1996. (Número especial do Political Quarterly, 1996).

HIRST, P.; THOMPSON, G. *Globalização em questão*. Petrópolis: Vozes, 1999.

HOLLINGSWORTH, R.; BOYER, R. (Ed.). *Contemporary capitalism: the embeddedness of institutions*. Cambridge: Cambridge University, 1997.

KEYNES, J. M. *National self-sufficiency*. The New Statesman and Nation, London, 1933. (reimpresso em KEYNES, J. M. Collected writings of John Maynard Keynes. Cambridge: Cambridge University, 1982. v. 21, p. 233-246).

KEYNES, J. M. *Teoria geral do emprego, do juro e do dinheiro*. São Paulo: Abril, 1983.

KITSCHOLT, H.; LANGE, P.; MARKS, G.; TEPHENS, J. (Ed.). *Continuity and change in contemporary capitalism*. Cambridge: Cambridge University, 1999.

KOLKO, G. *The roots of American foreign policy: an analyse of power and purpose*. Boston: Beacon, 1969. p. 55.

KRUEGER, A. *The political economy of the rent-seeking society*. American Economic Review, Nashville, n. 64, June 1974. (Reeditado em BUCHANAN, J.; TOLLISON, R. D.; TULLOCK, G. *Toward a theory of the rent-seeking society*, College Station: Texas A&M University, 1980).

KRUEGER, A. *Political economy of policy reform in developing countries*. Cambridge, Mass.: MIT, 1993.

KRUGMAN, P.; OBSTFELD, M. *Economia internacional: teoria e política*. São Paulo: Makron Books, 2001.

LASH, S.; URRY, J. *The end of organized capitalism*. Cambridge: Polity, 1987.

MACMILLAN, H. An economic programme for conservatives. The Middle Way, London, 1938. (Reimpresso em BUCK, P. (Ed.). *How conservatives think*. Harmondsworth: Penguin Books, 1975).

MAGDOFF, H. *A era do imperialismo: a economia da política externa dos Estados Unidos*. São Paulo: Hucitec, 1978. p. 62 e 64.

MAGDOFF, H. O impacto da política externa americana sobre os países subdesenvolvidos. In: MAGDOFF, H. *Imperialismo: da era colonial ao presente*. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

MANDEL, E. *Ensayos sobre el neocapitalismo*. México: Era, 1969.

MARSHALL, T. H. *Citizenship and social class*. London: Cambridge University, 1950.

MARSHALL, T. H. *Social policy in the twentieth century*. London: Hutchinson, 1965.

MOORE JUNIOR, B. *Reflexões sobre as causas da miséria humana e sobre certos propósitos para eliminá-las*. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.

MORAES, R. C. Esfera pública e interesses privados: nota sobre o Estado, o mercado e as corporações. *Ideias*, São Paulo, v. 5, n. 6, 1999.

MORAES, R. C. Estado, mercado e outras instituições reguladoras. *Lua Nova*, São Paulo, n. 58, 2003.

MURRAY, C. *Losing ground: American social policy, 1950-1980*. New York: Basic Books, 1984.

O'CONNOR, J. *The fiscal crisis of the State*. New York: St. Martin's, 1973.

OFFE, C. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Universitário, 1984.

OFFE, C. *Capitalismo desorganizado: transformações contemporâneas do trabalho e da política*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

OFFE, C. El corporativismo como um sistema de estructuracion global, no político, de la sociedade? *In: LA GESTION política; coleccion ediciones de la Revista de Trabajo*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1992.

ORLÉAN, A. *Le pouvoir de la finance*. Paris: Odile Jacob, 1999.

PIRENNE, H. *The stages in the social history of capitalism*. *American Historical Review*, Washington, 1914. (Republicado em BENDIX, R; LIPSET, S. M. (Ed.). *Class, status and power*. Glencoe, Free, 1961).

RODRIK, D. *Has globalization gone too far?* Washington, DC: Institute for International Economics, 1997. p. 26.

RODRIK, D. Development strategies for the next century. Disponível em: <<http://ksghome.harvard.edu/~drodrik.academic.ksg/papers.html>> Acesso em: fev. 2000.

RODRIK, D. Five simple principles for world trade. Disponível em: <<http://ksghome.harvard.edu/~drodrik.academic.ksg/papers.html>>. Acesso em: 22 nov. 1999.

RODRIK, D. How far will international economic integration go? Disponível em: <<http://ksghome.harvard.edu/~.drodrik.academic.ksg/papers.html>>. Acesso em: 1 set. 1999.

RODRIK, D. Institutions, integration, and geography: in search of the deep determinants of economic growth. Disponível em:<<http://ksghome.harvard.edu/~.drodrik.academic.ksg/papers.html>>. Acesso em: fev. 2002.

RODRIK, D. Trade policy reform as institutional reform. Disponível em: <<http://ksghome.harvard.edu/~.drodrik.academic.ksg/papers.html>>. Acesso em: ago. 2000.

ROSENAU, J.N. Governance in a new global order. *In*: HELD, D.; MCGREW, A. *Governing globalization: power, authority and global governance*. Cambridge, Mass.: Polity, 2003.

RUGGIE, J. G. International regimes: transactions and change; embedded liberalism in the postwar economic order. *In*: KRASNER, S. (Ed.). *International regimes*. Ithaca: Cornell University, 1983.

RUGGIE, J. G. Embedded liberalism revisited: institutions and progress in international economic relations. *In*: ADLER, E; CRAWFORD, B. (Ed.). *Progress in postwar international relations*. New York: Columbia University, 1991.

SHONFIELD, A. *Modern capitalism: the changing balance of public and private power*. Oxford: Oxford University, 1965.

SKIDELSKY, R. (Ed.). *The end of the keynesian era*. London: MacMillan, 1978.

SKLAR, H. (Ed.). *Trilateralism: the Trilateral Commission and elite planning for world management*. Boston: Sout End, 1980.

STRANGE, S. *Mad money: when markets outgrow governments*. Ann Arbor: University of Michigan, 1998. p. 91.

STREETEN, P. Free and managed trade. *In*: BERGER, S.; DORE, R. (Ed.). *National diversity and global capitalism*. Ithaca: Cornell University, 1996.

TAYLOR, L.; EATWELL, J. *Global finance at risk: the case for international regulation*. New York: New Press, 2000.

VERNON, R. *Sovereignty at bay: the multinational spread of U.S. enterprises*. New York: Basic Books, 1971.

WADE, R. Globalization and its limits: reports of the death of the national economy are greatly exaggerated. *In*: BERGER, S.; DORE, R. (Ed.). *National diversity and global capitalism*. Ithaca: Cornell University, 1996.

WEISS, L. *Globalization and the myth of the powerless State*. *New Left Review*, London, p.3-27, 1998.

WILLIAMS, D.; YOUNG, T. *Governance, the World Bank and liberal theory*. *Political Studies*, Surrey, v. 42, n .1, 1994.

II
Estado e Políticas Públicas
de Educação e Trabalho

UNIVERSIDADE HOJE – ENSINO, PESQUISA, EXTENSÃO*

Observação prévia

Exponho a seguir alguns pensamentos em voz alta – ideias e provocações a respeito de problemas, potencialidades e rumos atuais da universidade brasileira. A primeira parte do artigo trata de questões referentes ao ensino de graduação, embora indique vínculos decisivos entre as diversas dimensões da universidade – ensino, pesquisa, pós-graduação, extensão. Esta última, até pela importância que tem adquirido nas últimas décadas, recebe tratamento próprio na segunda parte do artigo. Reitero que se trata de texto preparado inicialmente para exposições orais. Ainda que modificado posteriormente, a própria circunstância original, determinando o tamanho e a forma da exposição, além de condicionar o tom do texto, limitou igualmente a possibilidade de explorar em detalhes alguns dos exemplos concretos que são aqui apenas listados.

Ensino superior brasileiro – algumas perspectivas em fins do século XX

Por razões que serão notadas mais adiante, tomo como ponto de partida uma diferença muito conhecida pela “razão teórica”, embora

* Este texto foi escrito inicialmente como roteiro para palestras, realizadas na Universidade do Oeste de Santa Catarina, em abril de 1997, e na Semana de Graduação da UFMG (dezembro de 1997). Foi publicado originalmente na revista Educação e Sociedade, v. 19, n. 63, Campinas, 1998, p. 19-37

nem sempre lembrada pela “razão prática”: a diferença entre universidade e ensino superior, pura e simplesmente. Isso não constitui novidade, é uma distinção que tem sido apontada por muitos estudiosos, mas vale a pena enfatizá-la. Uma universidade tem, geralmente, características próprias, que a diferenciam do ensino superior, também ministrado em instituições não universitárias (faculdades, institutos isolados etc.). Essa distinção nos orienta para perguntar em que direção vai a universidade (para onde tende a ir e para onde deve ir). Como se repete com frequência, a universidade tende a ter, pelo menos, quatro características específicas:

1ª: a chamada “universalidade de campo”, isto é, ela deve permitir a estudantes e professores acesso aos diversos campos da cultura e da ciência. Isso não implica necessariamente que mantenha de modo regular e contínuo todos os cursos possíveis e imagináveis. Mas significa, necessariamente, que deve contemplar, inclusive e sobretudo na grade curricular dos cursos existentes, essa universalidade de campo. No entanto, deve-se destacar que, para a efetivação dessa possibilidade de acesso a todas as dimensões do conhecimento e da cultura, não contribuem apenas grades curriculares ricas e diversificadas. É também importante, na formação global dos estudantes universitários, o papel dos convênios, das parcerias, dos intercâmbios, das publicações, dos eventos culturais, dos cursos especiais, das atividades extracurriculares enfim.

2ª: o peso relativo e crescente das matrículas relacionadas com áreas das chamadas ciências duras (exatas, biológicas, tecnológicas).

3ª: o desenvolvimento de atividades de pós-graduação – com a prática da pesquisa e o ensino da pesquisa – com fortes setores de especialização, aperfeiçoamento, mestrado, doutoramento.

4ª: um amplo espectro denominado “extensão de serviços à comunidade”. E aqui um cuidado: deve-se sempre notar que o próprio ensino e a pesquisa também são serviços decisivos – aliás, sublinhe-se, são os serviços centrais – da vida da universidade. Algumas vezes, por ingenuidade ou má fé, vozes menos avisadas tendem a compreender a “extensão” como o meio pelo qual a universidade “daria retribuição à sociedade” pelos recursos que recebe. O primeiro e principal serviço – com o qual a universidade “devolve” à sociedade

o que esta nela investe – é a formação de profissionais e de pesquisadores, através de suas atividades de ensino e pesquisa que são e devem ser o coração da universidade. Outro equívoco frequente é identificar extensão e convênios com empresas. Em primeiro lugar, é algo apressado identificar “comunidade” ou “sociedade” com mercado e suas demandas (com a conveniente contrapartida financeira). A extensão não pode ser reduzida a artifício para complementar orçamentos, produzir saldos em caixa. Extensão deve ser entendida como extensão de pesquisa e ensino. Não o contrário: pesquisa e ensino como extensão de serviços e convênios.

Intimamente relacionados com essas características, podemos apontar três modelos (ou dimensões) que foram se constituindo ao longo da história das universidades modernas. Esses diferentes modelos enraizaram-se de modo desigual em diferentes países e épocas. De qualquer modo, hoje a universidade é, felizmente, um pouco desses três modelos – e ela sempre tem e deve ter, no seu interior, pessoas que simpatizam ora com este, ora com aquele modelo. Os três modelos, visões ou aspectos que coexistem na universidade são os seguintes:

1. A universidade como uma espécie de agente prestador de serviços – tendência muito forte e atual -, agência de serviços, nos quais se costuma incluir também atividades de ensino e treinamento menos formalizadas, menos estáveis, menos seriadas e tradicionais: a formação contínua, a educação permanente, as reciclagens profissionais. Algumas universidades brasileiras têm hoje mais ou menos esse perfil, congregando uma enorme variedade de unidades e serviços, não reservados apenas para seus estudantes e professores, mas voltados para um público usuário mais amplo: bibliotecas, centros de documentação, arquivos e bancos de informações, editoras e assessorias de comunicação (produzindo livros, jornais e revistas), museus, grupos de teatro, música e dança, orquestras sinfônicas, corais, galerias de artes, estações de rádio e TV educativas, cineclubes, escolas de extensão, escritórios de transferência de tecnologia, clínicas psicológicas, assessoria empresarial, incubadoras de empresas e colégios de aplicação (ensino fundamental e médio).

2. A universidade como um lugar da pesquisa, da prática da pesquisa e de ensino da pesquisa, básica e aplicada. Como lugar onde

se produz conhecimento novo e onde se ensina a perseguir tal tipo de conhecimento.

3. A universidade como um lugar privilegiado de preparação para o exercício de profissões, cada vez mais regulamentadas e credenciadas – “escolarizadas”, enfim. Trata-se do ensino de profissões não acadêmicas, no sentido estrito, isto é, que terão suas aplicações futuras voltadas para esferas não acadêmicas (empresas, governo, outras instituições sociais etc.).

Inicialmente, procurarei examinar mais de perto essa terceira dimensão da universidade.

Em primeiro lugar, vale a pena destacar um fato cada vez mais marcante. As áreas de ensino estritamente profissional – as escolas que formam engenheiros, médicos, odontólogos, advogados, agrônomos, veterinários, por exemplo – tendem a crescer, a se destacar e a se diferenciar numa grande universidade. E é bom desde logo ter em vista as consequências desse fato e preparar-se para elas. É preciso medir as implicações do crescimento deste aspecto – do “treinamento profissional” – para as atividades educativas e para a própria organização da universidade como instituição. É preciso levar em conta ainda as diferenças provocadas no interior do corpo docente e dos especialistas da universidade. Estou falando da necessária convivência entre diferentes perfis, formações, práticas – distinções com relação a regime de trabalho, dedicação, identificação com a instituição, participação na gestão universitária, exigência e reconhecimento de titulações etc.

Alguns analistas da moderna universidade, como Robert Paul Wolff, advertem que certos segmentos de professores tendem a manter relações mais intensas e exigentes com o “mercado” e determinadas instituições sociais (hospitais, empresas, órgãos de governo, tribunais etc.) – o que significa que essa parte do corpo docente talvez não possa ou não deseje comprometer-se com a universidade de modo integral e incondicional, isto é, com todas as suas energias e atenções (WOLFF, 1993). Instaure-se (ou amplie-se), então, a distância entre eles e aqueles outros professores que têm, mais propriamente, uma profissão acadêmica ou a academia como profissão. Wolff chega a afirmar que a “profissão acadêmica” é, por assim

dizer, a dona da universidade, já que tem nela seu hábitat natural. A universidade está para os professores de dedicação plena e exclusiva como o hospital para os médicos ou os tribunais para os advogados, e assim por diante.

Esta me parece uma observação preliminar indispensável sobre as conseqüências institucionais dessa tendência sobre a estrutura da própria universidade. Levar isso em conta é decisivo para definir com clareza, realismo e objetividade uma política, necessariamente complexa, clara e articulada, com relação ao corpo docente.

Posto isso, vejamos mais de perto o que ocorre com o ensino universitário, na atual situação. Vou levantar algumas questões, bastante gerais, por um lado, mas sobre aspectos bastante delimitados do tema, por outro. São reflexões prévias e amplas, “abstratas” talvez, mas que indicam, acredito, cuidados úteis para pensar mais em detalhe a confecção dos currículos, as grades de disciplinas, os programas de cursos, as metodologias etc.

Tomarei como ponto de partida falas repetidas por algumas de nossas autoridades em educação – autoridades no sentido estrito do termo -, pessoas que têm responsabilidades de decisão política, e autoridades acadêmicas (conhecedores)¹.

Costuma-se acentuar, as imposições da competição, das mutações profissionais e das novas tecnologias ante a educação básica. Alguns tendem a concluir que o ensino básico deveria ter um papel instrumental decisivo para as possibilidades de reciclagem e adaptação a essas mudanças.

Algumas vozes acentuam o papel central da educação na chamada “agenda da modernização”. Aponta-se com frequência – e às vezes com exagero e pressa – o deslocamento da mão-de-obra, de atividades manuais, repetitivas e absolutamente previsíveis durante décadas, para atividades que envolvem manejo de informações, códigos e conhecimentos abstratos, e atividades “integradas” (diferentes da fragmentação taylorista do trabalho). Uma crescente intelectualização e enriquecimento das atividades produtivas.

Dentro desse raciocínio, essas tendências socioeconômicas estruturais dariam singular importância a determinadas características cognitivas e sociais: criatividade; inteligência abstrata; capacidade de

adquirir visão de conjunto do processo produtivo; flexibilidade para adaptar-se a situações novas; capacidade de liderança, de gerenciamento e de processamento de informações.

Os mais otimistas garantem que essa nova situação econômica e social exige a formação não apenas de uma elite altamente educada. Exigiria “que o conjunto da população tenha acesso aos códigos da leitura, escrita, matemática e informática e aos conhecimentos básicos de ciências e humanidade” (NEUBAUER; MELLO, 1992, p. 253)².

Suponhamos que tudo isso efetivamente ocorra, ou seja, que as mudanças nas profissões e nas habilidades requeridas são rápidas e amplas, ainda que possamos distinguir sua direção “intelectualizante” em geral. Nesse caso, seria mais do que oportuna a observação de Cunha, feita em outro contexto e com preocupação bem outra, com respeito ao ensino universitário de qualidade: “Nele, apenas parte do curso é direta e exclusivamente ligada à atividade profissional futura do estudante. Até porque o estudante não sabe em que de fato vai trabalhar, nem outra pessoa pode prever isso para ele” (CUNHA, 1991, p. 49).

Veja-se a base do argumento: é provável ou quase certo que o estudante não saiba (e ninguém pode saber por ele) em que empresas e ofícios vai trabalhar, com quais materiais, ferramentas e processos. Nesse caso, resulta evidente que devemos evitar certas armadilhas, como a tentativa de imaginar cursos cujos programas e métodos tenham a perspectiva de profissionalização estrita, hiperespecializada, mas precoce, apressada; profissionalização que se revelaria frustrada e frustrante³.

Aponta-se como exigência dos novos tempos que se volte a atenção dos educadores para a “aquisição de competências de longo prazo”, o domínio de métodos analíticos, de múltiplos códigos e linguagens, enfim, para uma qualificação intelectual de natureza suficientemente ampla e abstrata para constituir, por sua vez, base sólida para a aquisição contínua e eficiente de conhecimentos específicos.

Desse modo, a “nova força de trabalho”, qualificada para este novo mundo produtivo, teria sobre si exigências de formação também sempre novas e mais elevadas. Ao mesmo tempo, e em contrapartida, tornam-se rapidamente anacrônicos os conhecimentos específi-

cos gerados pelo puro treino. Parece tentadora, nesse caso, a aposta na chamada formação geral, com o dom da polivalência e, ao mesmo tempo e por decorrência, da habilidade cognitiva necessária para remodelar e reintegrar tarefas antes parcelarizadas e taylorizadas⁴.

A formação geral seria, portanto, uma base a partir da qual os novos agentes teriam condições para (quando necessário e conveniente) apropriar-se de conhecimentos específicos impostos pelas mudanças de circunstância e lugar, e para utilizar esses conhecimentos no modo e no tempo necessários (ou descartá-los e substituí-los rapidamente, mudadas as circunstâncias).

Salta aos olhos a lista de “atitudes” que deveria gerar a nova educação, lista que, aqui ou ali modificada, reaparece, com insistência, em muitos dos analistas que tenho mencionado. Tais atitudes e habilidades incluem:

- capacidade para compreender processos produtivos complexos;
- conhecimento e utilização de procedimentos lógico-matemáticos;
- capacidade para ajustar-se entre situações diversificadas, por um lado, e normas e regras mais estáveis, por outro;
- capacidade de armazenar, atualizar e processar informações, julgando inclusive quais são as relevantes;
- capacidade para inferir tendências, limites e significados dos dados presentes;
- capacidade para desempenhar diferentes papéis na vida produtiva e social, adaptando-se rapidamente diante de novas gerações de ferramentas e máquinas, assim como diante de novas situações sociais.

Também se repete com frequência, como dissemos, a ideia de que o extraordinário reordenamento social das profissões perturbaria qualquer previsão sobre o exato espectro profissional do futuro. Se o conteúdo das qualificações se modifica com tal intensidade, profundidade e rapidez, não tem sentido apelar a uma qualificação específica, logo tornada um equívoco.

Aqui, ainda uma vez, lembro a observação de Paul Wolff. Destaco que se trata de autor com pontos de vista e valores algo dife-

rentes daqueles esposados pelos comentadores que temos citado. Mas há uma passagem desse autor que nos deve interessar, sobre essa necessidade de o ensino dar mais ênfase à formação básica – não estritamente especializada e imediatamente aplicada. Vou parafraseá-lo, interpretando-o, mais do que citá-lo⁵. Seguindo seu raciocínio, vale considerar primeiramente que um profissional, um pesquisador ou estudioso não precisa ter um doutorado “em cada uma das disciplinas das quais faz uso, nem mesmo em uma só delas”. Por outro lado, quando planejamos um ensino de graduação, tudo indica que, por exemplo, um curso em teoria econômica e suas lógicas, os diferentes modelos analíticos utilizados para compreender esses fenômenos, digamos, seria mais importante para preparar o estudante para uma vida socialmente relevante, do que um curso específico, ainda que rico e profundo, sobre, por exemplo, a geração de pobreza e riqueza em tais e tais circunstâncias determinadas. E um domínio da lógica – outro exemplo – será mais compensador que um seminário estrito, digamos, sobre a filosofia da guerra, ou a compreensão de um pacote ou linguagem determinados, ainda que muito úteis e atuais. Nesses dois exemplos, uma dessas “bases” pode propiciar, ou criar condições, para o desenvolvimento do conhecimento específico. Em contrapartida, o conhecimento específico e o treino especializado dificilmente podem gerar o conhecimento analítico e versátil que possa dar conta de situações diferentes e novas.

A sociedade e seus problemas estão em um fluxo perpétuo, lembra Wolff. Um estudante que só lê livros e faz cursos direcionados estritamente à solução dos problemas presentes e locais dificilmente aprenderá algo que possa ajudá-lo a identificar e resolver os problemas futuros, problemas não presentes e não locais, e talvez problemas sequer imaginados nos exercícios de aplicação do nosso livro-texto tão bem comportado. Se ele aprender apenas aplicação de técnicas especializadas, nunca aprenderá como desenvolver novas técnicas de análise e de solução de problemas. Seu pensamento ficará preso ao nível superficial, da resposta imediata em face de eventos corriqueiros. Em contraste, diz Wolff, o trabalho intelectual original, importante e criador, sempre caminha a uma considerável

distância dos problemas imediatos e, por essa razão, frequentemente parece “irrelevante” ou “abstrato”.

O que desejo é sublinhar a necessidade dessa “certa distância” e independência – dos pesquisadores, dos teóricos e dos “ensinadores” e estudiosos – com relação a questões imediatas, locais – ou pelo menos e certamente com seu exclusivo caráter imediato, local e “prático”. A universidade tem que reivindicar, obter e garantir um espaço relevante para o estudo e o ensino daquilo que é geral, do não imediato e do não local – daquilo que até parecerá abstrato e irrelevante para quem está preso aos problemas corriqueiros. Aquilo que não tem aplicação imediata e direta, mas possibilita e prepara para a aprendizagem da adaptação permanente.

Esse espaço é decisivo até mesmo para oxigenar o ensino, torná-lo mais criativo e instigador, para que saibamos educar (e não simplesmente treinar) gente que saiba criar, responder a desafios, não apenas aplicar, reproduzir fórmulas quando as situações se repetem. Criar quando as situações são diferentes, não quando são similares. Utilizar o conhecimento abstrato e geral para enfrentar situações concretas novas – que não estavam exatamente no livro de exercícios padronizados, o livro-texto daquele cursinho aparentemente tão prático e útil, em que fomos tão bem treinados para coisas que desapareceram logo a seguir, se é que um dia existiram daquele modo...

Por meio desse comentário do Wolff, deixo apenas sugerida a importância da terceira dimensão da universidade – a prática da pesquisa e o ensino da pesquisa. É uma das razões pelas quais acredito que professores que tenham tido, pelo menos algumas vezes na vida, o contato com a atividade de pesquisa pura ou aplicada, que tenham passado pelos seus desafios, dificuldades e prazeres, têm também como tornar seu ensino provocativo, desafiador, inovador. Esses professores provavelmente estarão mais preparados⁶ para ensinar, mais do que uma disciplina (até no sentido muitas vezes militar que o termo sugere), com exercícios repetitivos, padronizados, que treinam uso de certos instrumentos. Ensinar, isto sim, como usar criativamente esses instrumentos – ou como jogá-los fora inventando outros. Numa palavra, ensinar aquilo que hoje é indispensável saber, num clichê que tem sido tão difundido quanto

mal compreendido e aplicado: aprender como aprender, saber avaliar quais as informações relevantes no mundo atual, como e onde recolhê-las e como combiná-las para resolver problemas. Esse é um ensino oxigenado pela pesquisa.

O que é um professor que não está constantemente investigando e informando-se a respeito de problemas e novidades de sua disciplina (inclusive dos métodos alternativos que têm sido utilizados para o ensino dessa disciplina)? É muito possível (é mesmo provável) que esse professor também não ensine bem. Em todo caso, “desindividualizando” o foco, é certo que uma universidade que não pesquisa não ensina bem. E parece mais do que evidente: universidade que não pesquisa não produz extensão de boa qualidade (pode produzir, é claro, “picaretagem” bem paga, o que é outra coisa, e de curta duração).

Até por esses motivos, é impossível concordar com as posições simplificadoras que têm sido externadas por autoridades educacionais brasileiras, quando afirmam, por exemplo, que a “ênfase no ensino universitário foi uma característica de um modelo de desenvolvimento autossustentado, desplugado da economia internacional e hoje em estado de agonia terminal”. A afirmação é de Paulo Renato de Souza, ex-secretário da Educação de São Paulo, de 1984 a 1986 (durante o governo Franco Montoro), ex-reitor da Unicamp, de 1987 a 1991, e atual ministro da Educação⁷ (revista *Exame*, 17 de julho de 1996).

Para mantê-lo, era necessário criar uma pesquisa e tecnologia próprias. Com a abertura e a globalização, a coisa muda de figura. O acesso ao conhecimento fica facilitado, as associações e *joint ventures* se encarregam de prover as empresas de países como o Brasil do *know-how* que necessitam. Alguns países, como a Coreia, chegaram mesmo a “terceirizar” a universidade. Seus melhores quadros vão estudar em escolas dos Estados Unidos e da Europa. Faz mais sentido do ponto de vista econômico.

Ora, como os próprios assessores e analistas próximos do ministro destacam, é exatamente por causa das novas relações de trabalho e da nova forma de organização da vida econômica que o ensino superior e a pesquisa adquirem importância⁸.

De qualquer modo, creio que se possa sustentar – com base nos próprios dados e nas análises que o ministro, seus assessores e simpatizantes julgam válidos, a respeito do papel da educação na “agenda da globalização flexível” – que a importância do ensino universitário e do ensino intimamente ligado à pesquisa não é característica de um “modelo de desenvolvimento desplugado da economia internacional e hoje em estado de agonia terminal”. Muito pelo contrário, existe sim alguma coisa desplugada no argumento do ministro.

Com a abertura internacional, globalização ou como quer que se entenda e nomeie esse processo, o acesso ao conhecimento é ainda mais estratégico e não pode depender apenas de “associações e *joint ventures*”. Aliás, para haver associações, é preciso que haja aqui algo ou alguém que possa associar-se proveitosamente. Ciência e tecnologia fazem parte de uma cultura, e só enraízam e dão frutos quando se prepara solo rico para isso. E são fundamentalmente processos e não apenas produtos. Terceirizar a universidade não faz sentido do ponto de vista econômico, como comprova a própria Coreia, apontada vesgamente como exemplo. De qualquer modo, é bom lembrar que temos nesse argumento um ponto de vista econômico considerado muito estreitamente – “econômico” parece reduzido a acerto contábil de livro-caixa. Mas, de qualquer modo, o ponto de vista econômico não é o único ponto de vista. E existem vários pontos de vista econômicos, não apenas um. Felizmente.

Multiversidade – a extensão da universidade para fora de seus muros

Vejamos agora o que significa esta dimensão cada vez mais relevante nas atividades da universidade, levando-a a constituir dentro de si uma série de agências de prestação de serviços.

Vou começar esse tópico com observações de Clark Kerr, ex-reitor da Universidade da Califórnia no início dos anos 1960. Kerr propôs esse termo – multiversidade – como definidor da nova universidade, em um livro cujo título é ele mesmo uma provocação: *Os usos da Universidade*⁹. Vou insistir nos comentários desse livro, porque

são passagens muito interessantes para ajudar a entender para onde foram as universidades em muitos países, incluindo o Brasil.

Conforme lembra o professor Jacques Velloso (1991), algumas universidades brasileiras têm hoje mais ou menos este perfil, congregando uma grande variedade de unidades e serviços: bibliotecas, centros de documentação, arquivos e bancos de informações (não reservados apenas para seus estudantes), editoras e assessorias de comunicação (produzindo livros, jornais e revistas), museus, grupos de teatro, música e dança, orquestras sinfônicas e de câmara, corais, galerias de artes, estações de rádio e TV educativas, cineclubes, escolas de extensão, escritórios de transferência de tecnologia, clínicas psicológicas, assessoria empresarial e incubadoras de empresas, colégios de aplicação (primeiro e segundo graus)¹⁰.

Essa é uma aproximação empírica de uma realidade em constituição. Quais são as consequências de tal fenômeno? Kerr afirma que a “multiversidade” tem várias almas, várias metas, vários senhores, várias comunidades ou várias clientelas, conforme preferem dizer os simpatizantes de uma certa “modernidade”.

Esse modelo tem consequências e problemas, alerta o próprio Kerr. Em primeiro lugar, nele muda a figura do professor e pesquisador. A ele se juntam o perfil do consultor e do administrador. O ensino já não é sua atividade única, às vezes nem mesmo a principal. É fácil apontar a importância adquirida pela pesquisa – a ponto de encontrarmos docentes que não mais ensinam ou que não mais desejam fazê-lo¹¹.

O trabalho de consultoria e outras fontes de renda adicional teriam dado origem ao chamado “professor rico”, uma categoria que realmente talvez incluía alguns, mas nunca todos os docentes. Somete-se a isso o fato de muitos docentes, com seus assistentes de pesquisa e assistentes de ensino, laboratórios, centros, núcleos especiais, departamentos e institutos, transformaram-se em administradores – administradores acadêmicos ou administradores de fundações e projetos, cuja vida é determinada muito longe da universidade, em alguma coisa que alguns chamam de “comunidade”, “sociedade” ou mesmo de “mercado”, conforme as preferências ou os graus de dissimulação exigidos pelas conveniências. As atividades de alguns

desses professores são várias e nelas o ensino não é certamente a principal. A descrição que faço (em grande medida a partir dos comentários de Kerr) não é necessária nem completamente crítica, embora possa parecer, pela crueza da situação: algumas dessas mudanças vieram para ficar.

O mundo intelectual fragmenta-se progressivamente, à proporção que os interesses vão-se tornando muito mais diversificados. Talvez por isso haja cada vez menos temas comuns nas discussões das associações de docentes e mesmo em órgãos colegiados. Os docentes relacionam-se mais com seus colegas de disciplinas acadêmicas, nos grupos nacionais, do que com os membros da própria instituição¹². E vários deles relacionam-se muito mais com o universo extra-acadêmico.

Outra consequência é que muda (ou se reduz, para ser mais exato) a forma de controle da universidade sobre seu próprio destino, sua própria identidade. Os orçamentos convencionais da universidade – fontes estatais, anuidades e taxas, doações – são geralmente submetidos a planejamento interno e a revisões periódicas, promovidas conforme diretrizes fixadas pela própria universidade (seus órgãos colegiados). Mas esses recursos são cada vez mais “completados” por verbas extraorçamentárias de variada origem e natureza. As verbas vindas de órgãos financiadores públicos (CNPq, Finep, Fapesp etc.) geralmente têm sua atribuição e seu uso determinados por uma relação específica do professor (ou grupo de pesquisa) com a agência financiadora. Nem sequer são examinadas pelos organismos internos, encarregados de verificar distribuição e aplicação do orçamento próprio, fixação de prioridades etc. Desse modo, uma parte grande e crescente das despesas de uma universidade pode vir a ser manuseada fora dos canais normais eleitos e controlados pela própria universidade. Essas verbas, por sua vez, comprometem alguns dos fundos próprios da universidade, isto é, influenciam o orçamento interno, convencional, já que acabam por influenciar decisivamente a alocação de espaço, instalações e equipamentos. Determinam também em grande parte a distribuição de tempo entre ensino e pesquisa e estabelecem, em alto grau, as áreas nas quais a universidade cres-

ce mais rapidamente. Desse modo, a universidade é transformada quase que imperceptivelmente – e por dentro.

Desse modo, as autoridades internas têm seu poder de decisão reduzido. Os professores e grupos que são “titulares” dos projetos financiados relacionam-se prioritariamente com agências externas e autoridades externas.

Kerr lembra alguns efeitos nocivos que saltam à vista desde logo, problemas que surgem necessariamente e com os quais teremos de conviver (e resolver). Vale a pena mencionar alguns deles.

Alguns docentes passam a usar a pressão dos representantes da agência com que mantêm relações contra sua universidade. Eles podem tentar forçar a criação de uma nova unidade administrativa ou a destinação de terreno para seu próprio edifício especial, em confronto com as diretrizes ou prioridades gerais da universidade. (...) Além disso, alguns docentes tendem a transferir sua identificação e lealdade da instituição a que pertencem para a agência em Washington. Sua preocupação com o bem-estar geral da universidade é desgastada e eles se tornam mais inquietos do que proprietários, levando suas subvenções consigo quando mudam de domicílio institucional. (...) A universidade transforma-se de certa maneira num “hotel”. A agência transforma-se em nova *alma mater*. O empresário de pesquisa transforma-se num eufórico esquizofrênico.

Existem, entretanto, problemas particularmente agudos quando a agência insiste numa contraprestação, numa contrapartida – se fizermos isto para vocês, ficarão obrigados a fazer aquilo para nós. Ou quando a agência exige relatórios frequentes e pormenorizados sobre o progresso dos trabalhos. Então a universidade não é de fato um agente tão livre. Toda ela se transforma numa espécie de sistema de “aplicação de fundos” em que a agência ocupa o lugar do negociante-capitalista de antigamente (KERR, 1982, p. 57-58).

Cada vez mais isso diferencia materialmente os docentes, aumentando também as diferenças no que eles pensam e desejam, nos seus julgamentos e valores, assim como em seu *status* e poderes no interior da instituição.

Vejamos agora o que ocorre com relação ao controle que a universidade pode manter sobre seus projetos próprios, sobre os pro-

jetos que pretende estimular, independentemente daqueles com financiamento garantido por agências externas, já que pode haver – e frequentemente há – gritantes diferenças entre as prioridades da universidade e as dos financiadores de projetos. Há diferenças por exemplo entre a necessidade – alegada pelos governos e empresas – de pesquisa a curto prazo, por um lado, e os interesses e as capacidades do cientista acadêmico, por outro, assim como as exigências e imposições próprias da pesquisa de longo prazo¹³.

Na medida em que se concedem subvenções institucionais, elas deveriam acompanhar as dos projetos. Alguém já sugeriu, por exemplo, que 25% poderiam ser dotados às instituições, como verbas livres, contra 75% em verbas para projetos. Vinte e cinco por cento parece uma cifra adequada. Essas verbas institucionais poderiam ser mais bem usadas pelas universidades em novos projetos, pequenos projetos, apoio a docentes mais jovens, desconhecidos em Washington, e em áreas negligenciadas pelas subvenções federais diretas, particularmente conhecidas. Desse modo, as avaliações de “mérito” das universidades, um tanto diferentes, poderiam suplementar os padrões de mérito das agências federais (KERR, 1982).

É oportuno lembrar o tipo de acordo que há muitas décadas vem sendo feito entre algumas universidades norte-americanas e empresas – para cada dólar investido no projeto específico de interesse da empresa, estipula-se doação de outro dólar para o fundo geral da universidade. Acordos desse tipo vêm sendo feitos também por universidades brasileiras, algumas das quais chegaram a estabelecer jurisprudência própria a respeito de convênios e de percentuais recolhidos por estes ao fundo geral de pesquisa da universidade.

Essa exposição de Kerr foi feita em 1962, de modo otimista e mesmo entusiástico, embora ele também apontasse para alguns problemas. Talvez, aliás, apontasse mais críticas e problemas do que alguns de seus apressados seguidores brasileiros...

Vejam, contudo, as potencialidades e os dilemas apontados por um crítico de Kerr, o já mencionado R. Paul Wolff. Wolff comenta a necessária e positiva relação dessa multiversidade com a comunidade que a cerca. Vou parafraseá-lo e “atualizar” algumas de suas observações. A seu ver, “a justiça social, bem como a história, exige que

a universidade sirva à sociedade na qual ela se insere”. Ela consome recursos e, de algum modo e em certas proporções, os professores e os estudantes estão vivendo do trabalho dos contribuintes, isto é, do trabalho dos outros. Posto isso, diz Wolff, é certamente razoável que os beneficiários desses recursos devam devolver uma parte do seu valor à sociedade, na forma de inovação tecnológica, consultoria especializada, treinamento profissional e cooperação em empreendimentos socialmente úteis.

Não é só tradicional e justo que a universidade sirva à sociedade; é também extremamente útil que ela o faça, insiste Wolff. Afinal, a sociedade tem uma “necessidade insaciável de conhecimento e aconselhamento especializado, e as universidades são o grande repositório dessa sabedoria”. Nesse sentido, seria desperdício uma grande universidade permanecer “sem uso” numa sociedade como a nossa, em que não há um único empreendimento, desde a formulação da política externa até a organização do controle social da escola pública, que não se beneficie da participação ativa do pessoal da multiversidade (WOLFF, 1993, p. 60).

Mas, lembra Wolff acendendo os alarmes, não se pode deixar de medir cuidadosamente, nas parcerias estabelecidas, aquilo que se pode aceitar e aquilo que *não* se deve admitir. “Atender necessidades” é muitas vezes confundido com “atender demanda efetiva”. Nem sempre as demandas às quais atende a universidade são demandas legítimas, ou correspondem a necessidades humanas e sociais indiscutíveis, postas acima e além de qualquer suspeita ou dissidência. Pode-se argumentar que a sociedade precisa mais de cientistas e técnicos de tais e tais especialidades. Mas muitas vezes essa “demanda” corresponde a projetos com os quais a universidade tem conflito primordial. Tomemos como exemplo os programas de armamento e preparação para a guerra e de tecnologia para controle de manifestações, por exemplo; seriam eles, indiscutivelmente, necessidades sociais?

Cito Wolff diretamente:

Mas a alternativa [prossegue Wolff, criticando Kerr] é admitir, sem questionar, que a multiversidade deve aceitar os objetivos e os valores de quem quer que, nos Estados Unidos, tenha dinheiro para pagar por eles. Em vez de chamar seu ensaio de “Os usos da Univer-

sidade”, ele poderia, mais adequadamente, tê-lo intitulado “Aluga-se uma Universidade!” [...].

Certamente deveria ficar claro que a academia deve fazer seu próprio julgamento sobre o valor social das tarefas que ela é chamada a realizar. Mesmo que o Governo Federal queira pesquisa bélica ou estudos sobre estabilidade política ou treinamento de oficiais, os professores e estudantes da universidade podem decidir que o Governo está errado e que devem resistir aos seus desejos (WOLFF, 1993, p. 67-68).

Para concluir, creio que se poderia retomar a advertência de Wolff e mesmo extremá-la: não necessitamos apenas de colaboração, mas também e sobretudo de crítica. E em alguns casos, e em certos momentos, de muita crítica e nenhuma colaboração...

Notas

1. Nos próximos parágrafos, aliás, apenas retomo, sem referir a cada momento, argumentos desenvolvidos por outros autores, a eles sendo devido qualquer eventual crédito quanto à originalidade. Para detalhadas e renovadas revisões da literatura e dos temas em discussão nessa área, ver Vanilda Paiva, 1985; Paiva, 1995. Ver ainda, sob outro ângulo: Paiva e Warde, 1993. Cf. também Neubauer e Mello, 1992; e Paiva, 1993. Para uma crítica dessas abordagens, ver Costa, 1994, e Ferreti, 1997.
2. O grifo pretende chamar atenção para um argumento equivocados, embutido na frase. Parece bastante discutível a afirmação de que tal “competitividade” exige esse tipo de formação relativamente sofisticada para o conjunto da população. Sobretudo quando lemos documentos do Banco Mundial nos quais se sugere que continentes inteiros são “dispensáveis”. E quando se observa que a tal reestruturação produtiva está decretando como dispensáveis – inempregáveis ou inintegráveis – segmentos cada vez maiores da população potencialmente ativa, mesmo no interior de “países não dispensáveis”. A esse respeito, veja-se, por exemplo, Forrester, 1997. Aliás, as recomendações do BM quanto às políticas públicas na América Latina, tanto quanto as muito correlatas políticas do governo brasileiro (União e estados), têm seguido esta lógica, mais cinza e crua, e não o argumento mais temperado e otimista da professora Rose Neubauer.
3. Em debate recente, pesquisadores da Escola de Comunicações da USP lembraram-me sondagem realizada entre egressos de seus cursos – jornalismo, publicidade, mídia em geral. Curiosamente, a quase totalidade dos entrevistados disse que nos primeiros dois anos de profissão revelaram-se mais úteis as disciplinas mais “técnicas” e dirigidas ao treino profissional estrito senso. Contudo, a partir desse patamar imediato, de inserção primária no emprego, foram as disciplinas teóricas que os capacitaram a permanecer (e progredir) nesse mercado de trabalho altamente mutante.
4. Para entender avaliações que chamamos de particularmente “otimistas”, cf. o artigo já citado de Rose Neubauer e G. Namó de Mello (NEUBAUER; MELLO, 1992). Ver também Paiva, 1993. Neste ensaio, Vanilda Paiva afirma a existência (passageira) de “felizes coincidências” entre projetos políticos à primeira vista antagônicos: “Em síntese: pensando em termos políticos, demanda-se maior cooperação entre trabalhadores com formação a mais diversa e empre-

- sários (ou seja, uma política de reconciliação de classes). No entanto, do ponto de vista das tradicionais demandas dos trabalhadores, na área da educação houve um ganho definitivo, mesmo quando o raciocínio possa mover governos e empresas numa direção acentuadamente instrumental” (Paiva, 1993, p. 317). E mais adiante: “As tendências indicadas neste texto no que se refere ao tipo de qualificação requerida nos nossos dias parecem compor um quadro de razoável consenso. O empresariado, sob pressão da renovação tecnológica, desembocou em posições que tradicionalmente têm sido reivindicadas pelos trabalhadores” (Paiva, 1993, p. 322). Radicalizando o argumento, mas de forma alguma violentando sua lógica, pode-se vislumbrar aqui uma “astúcia da razão” a induzir identificação (ou subsunção) dos interesses de uma das classes aos de seus antagonistas. Ou talvez fosse mais correto chamá-los, ainda uma vez, de “companheiros de viagem”, pelo menos em determinada “etapa” da história.
5. Para quem quiser ler o argumento original de Wolff, sem minhas frases, confira a p. 111 do livro citado.
 6. Em tempo me foi lembrado, com justiça, em certa ocasião: não quer dizer que o façam ou queiram fazer...
 7. Paulo Renato de Souza foi ministro da Educação de 1995 a 2002, no governo Fernando Henrique Cardoso. (n. dos editores)
 8. O exemplo da Coreia é, em primeiro lugar, sofisticado e simplificador, não levando em conta as particularidades históricas recentes daquele país. Mas é também desastroso. E não estou me referindo aos fatos deste último mês, quando a referência adquiriria um tom macabro – a comparação com a Coreia é desastrosa justamente para sustentar essa afirmação do ministro, no terreno estrito da educação superior. Temos perto de 1,5 milhão de universitários, num país de 150 milhões de habitantes. O professor Jacques Velloso levanta alguns dados interessantes sobre a Coreia: também 1,5 milhão de universitários, mas para uma população de 45 milhões. E é verdade que a Coreia envia estudantes para especializar-se no exterior. Para ser mais exato, tinha 30 mil bolsistas no exterior em 1990 (último ano para o qual Velloso tinha números comparáveis). Naquele ano o Brasil tinha perto de 9 mil estudantes. Proporcionalmente, teria de ter algo em torno de 90 mil. Se o ministro quiser “colar” o modelo coreano vai se meter em algumas dificuldades, até porque o Brasil talvez corte mais bolsas e verbas de pesquisa do que a Coreia... Os dados são extraídos de introdução de Velloso à coletânea por ele organizada: *Universidade pública, política, desempenho, perspectivas*. Campinas: Papyrus, 1991, p. 24-25.
 9. A rigor, muitas das observações feitas aqui foram sugeridas pelo livro de Kerr, que chegou a ter uma edição brasileira (KERR, 1982).
 10. Talvez valha a pena mencionar um caso muito especial de serviços, o da Assistência médico-hospitalar. Reproduzo a seguir argumentação de Jacques Velloso (1991). Cerca de 60% das universidades federais mantêm hospitais; considerando o conjunto das universidades públicas do país, o número se fixa perto dos 40%. Segundo os dados de 1989-1990, eles constituem um sistema mais amplo do que a rede própria do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps). Em várias dessas universidades, perto de 1/3 do pessoal técnico-administrativo trabalha no hospital. Além disso, são essas casas de saúde que tratam de doenças que exigem tratamento complexo e equipamento sofisticado.
 11. Nessa direção vale consultar os dados reproduzidos pela revista *The Economist* (edição de 4/10/1997) – em um interessante dossiê sobre as universidades contemporâneas – de uma pesquisa da Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching. É certo que tais dados têm um caráter indicativo e devem ser tomados com muitas ressalvas, sobretudo quanto à extensão das inferências daí resultantes.
 12. Também para essa tendência são mencionados indicadores interessantes no mencionado dossiê da *Economist*.
 13. Sem falar em outras diferenças e conflitos, como por exemplo aquele relativo a sigilos e patentes, difusão ou apropriação de resultados etc.

Referências

COSTA, Márcio. Crise do Estado e crise da educação: influência neoliberal e reforma educacional. *Educação & Sociedade*, n. 49, dez. 1994.

CUNHA, Luiz Antonio. A gratuidade do ensino superior público: Da proibição à garantia constitucional. In: VELLOSO, Jacques (org.). *Universidade pública, política, desempenho, perspectivas*. Campinas: Papirus, 1991, p. 49.

ECONOMIST. Survey of the universities: The knowledge factory. 4/10/1997, p. 1-22 (encarte).

FERRETI, Celso. Formação profissional e reforma do ensino técnico no Brasil: anos 90. *Educação & Sociedade*, n. 59, ago. 1997.

FORRESTER, Vivianne. *Horror econômico*. São. Paulo: Ed. Unesp, 1997.

KERR, Clark. *Os usos da universidade*. Trad.: Débora Cândida Dias Soares. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 1982.

NEUBAUER, Rose; MELLO, Guiomar Namó. Política Educacional para os anos 90. *Estado e Educação*. Papirus/Cedes/Ande/Anped, 1992 (coletânea CBE).

PAIVA, Vanilda. *Educação permanente & capitalismo tardio*. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1985.

PAIVA, Vanilda. O novo paradigma de desenvolvimento: educação, cidadania e trabalho. *Educação & Sociedade*, n. 45, ago. 1993.

PAIVA, Vanilda. Inovação tecnológica e qualificação. *Educação & Sociedade*, n. 50, abr. 1995.

PAIVA, Vanilda; WARDE, Mirian. Novo paradigma de desenvolvimento e centralidade do ensino básico. *Educação & Sociedade*, n. 44, abr. 1993.

VELOSO, Jacques (org.). *Universidade pública, política, desempenho, perspectivas*. Campinas: Papirus, 1991.

VELOSO, Jacques. “Custos reais e custos contábeis da universidade pública”. In: Velloso, 1991.

WOLFF, Robert Paul. *O ideal da universidade*. São Paulo: Ed. Unesp, 1993.

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O ENSINO SUPERIOR E A PESQUISA: A NECESSÁRIA DIVERSIDADE INSTITUCIONAL*

Introdução: das definições de partida

Minha escolha, nesta apresentação, foi examinar a educação superior como política de desenvolvimento. Discutamos primeiramente, e de modo bastante breve, esses dois termos pesados, controversos.

Por que falo em “política de desenvolvimento”? Falo em “política”, porque isso me leva a ver o desenvolvimento como algo que não simplesmente “acontece”, mas é, também, produto de ação deliberada, de intervenção consciente em um processo.

E o segundo termo, “desenvolvimento”? A concepção de “desenvolvimento” que temos em mente (e que implica determinada concepção de educação) depende do tipo de país que queremos construir, do país onde desejaríamos viver. Um país que não é imaginário e vive apenas em nossos sonhos, que deriva do possível e do existente, mas que caminha para aquilo que, não existindo, ainda assim nos conduz, como um objetivo que perseguimos.

Desenvolvimento não é apenas crescimento econômico, muito menos crescimento econômico promovido por surtos. Quando um país cresce por surtos, em geral os resultados colaterais são deletérios: desigualdades, uso predatório de recursos naturais, tendência à especialização e à monocultura, à dependência extrema de condições fortuitas do ambiente internacional. Essa experiência, infelizmente, nos marcou desde o “achamento” do Brasil, determinando que, ciclo a ciclo, algumas regiões enclavadas no país conquistassem

* Publicado originalmente na revista *Educação e Sociedade*, v.31, n.113, Campinas, 2010, p.1213-1222.

uma forma reflexa de inserção internacional à custa de uma crescente desintegração regional e da desigualdade social, isto é, à custa de um desmanche de uma virtual nação.

A concepção de desenvolvimento que orienta minha reflexão – e que está longe de ser minha, é herdeira de uma longa tradição de pensadores – tem os seguintes requisitos básicos:

a) crescimento sustentado: constante (não ciclotímico), durável e não baseado no uso predatório dos recursos naturais e humanos;

b) razoável integração nacional e redução das desigualdades regionais;

c) internalização de dinamismos (econômicos, tecnológicos) e de centros decisórios;

d) incorporação significativa das massas no processo econômico, social e político.

Uma política de conhecimento para uma política de desenvolvimento?

Passemos, então, para este capítulo das definições e dos pressupostos.

Dentro da concepção de desenvolvimento que mencionei, a política do conhecimento – de sua geração, distribuição e uso – é algo essencial. Nem sempre foi assim, mesmo na história contemporânea, a história demarcada pela indústria e pela técnica.

Começo lembrando que os primeiros passos da indústria moderna – ou da agricultura capitalista – não pareciam depender do ensino superior ou do desenvolvimento da ciência, estrito senso. Até o final do século XIX, pouco ou quase nada da inovação tecnológica se deveu aos sábios e cientistas, às universidades e academias. Pelo contrário, descobertas cruciais foram realizadas por artesãos hábeis. Mas esse cenário transformou-se progressivamente, desde as últimas décadas do século XIX. Saltos sucessivos foram-se produzindo no século XX, sobretudo depois da Segunda Guerra. A partir daí, firmou-se um casamento indissolúvel entre desenvolvimento, ciência e tecnologia e educação escolarizada. Nesse contexto, a capacidade das nações de educar sua população parece constituir um divisor de águas.

Dentro desse novo contexto, mais exigente, quais os eixos e condicionantes a considerar, para definir uma política de conhecimento e de educação superior? Tentarei enunciar alguns deles, por meio de algumas dicotomias ou polaridades.

Primeira dicotomia ou dualidade

As estratégias de desenvolvimento precisam atentar para duas necessidades complementares, duas grandes linhas de políticas públicas:

a) Uma política de pesquisa científica avançada, na fronteira do conhecimento. Ela precisa ser exigente e contínua. Em muitos processos de desenvolvimento bem sucedidos (como os famosos “tigres” da Ásia), foi secundária ou mesmo indiferente à existência de uma plataforma de pesquisa básica. Ainda assim, mesmo o importantíssimo e muitas vezes menosprezado trabalho da imitação, da adaptação, depende, progressivamente, do domínio de recursos intelectuais que só se desenvolvem plenamente quando um país monta um patamar mínimo de produção de ciência, de domínio sobre conhecimentos na fronteira do saber humano.

b) Uma política de capilarização da informação e da capacitação tecno-científica, algo que se produz através de programas de educação, de difusão e de extensão (rural e industrial), programas que tornem *familiar* a convivência com os seres da tecnologia e da ciência.

Peço que guardem na memória essas duas necessidades, porque elas estão vinculadas ao tema da diversificação institucional, que é uma das chaves que pretendo explorar. Vou trabalhar seguidamente com dicotomias. Essa é a primeira.

Segunda dicotomia

Passemos à segunda dicotomia importante para nosso tema.

Já em 1954, um famoso tratado de W. A. Lewis lembrava um detalhe essencial das políticas de desenvolvimento. Ele dizia que o conhecimento relevante para o crescimento econômico não é exclusivo das chamadas ciências duras, conhecimento que se destina a entender e manejar os fenômenos naturais. Papel fundamental cabe ao conhecimento produzido para entender (e administrar) as relações inter-humanas, os processos sociais, as culturas e os comportamen-

tos, os modos de agir que levam à cooperação ou ao conflito (LEWIS, 1960). Cinquenta anos depois, outro estudioso do desenvolvimento e da tecnologia, Vernon Ruttan (2006, cap. 1), diria que o conhecimento pode reduzir o custo da inovação institucional. A pesquisa pode subsidiar a cooperação, produzindo ações e escolhas informadas. Pode evitar a produção de conflito desnecessário, esclarecendo seus determinantes e suas consequências para os sujeitos envolvidos.

Terceira dicotomia

É esta a terceira dicotomia que precisa ser considerada:

- conhecimento formal, explícito, codificado, encarnado em produtos (máquinas, equipamentos etc.);
- conhecimento informal, tácito, não codificado, educação como processo e não apenas como produto.

Os dois lados são relevantes no desenvolvimento. Por isso, um país não pode apostar na ideia de simplesmente “importar” o conhecimento ou seus resultados, como um pacote ou um *download*. Precisa desenvolver conhecimento local e formar quadros para isso.

Daí a necessidade de adotar políticas de educação massiva, de ampla cobertura. Em termos metafóricos: através da educação e da difusão científico-cultural, trata-se de fazer da invenção e da inovação hábitos tão populares e disseminados como o futebol, a música, a dança. Que seja tão natural e cativante criar um grupo de pesquisa, uma invenção, um clube literário quanto um time de futebol ou um grupo de pagode ou rap.

Outro texto importante sobre as relações entre conhecimento e desenvolvimento lembrava, faz algum tempo:

As técnicas relevantes para a maioria dos trabalhos apresentam em comum um grande conjunto de elementos construtivos elementares. Serão muito simplificados o ensino e a aprendizagem das técnicas se esses elementos mais primários já forem do conhecimento do operário – como, por exemplo, se a receita simplesmente especificar que se deve “derramar uma xícara de leite”, sem necessidade de explicar o que é o leite ou descrever como medi-lo e derra-

má-lo. A educação geral transmite essas habilidades de finalidades gerais, bem como estabelece relações, dados e linguagem (NELSON; PECK; KALACHEK, 1969, p. 26).

Essas palavras foram escritas há mais de 40 anos. Ora, vivemos numa época em que mudam velozmente a natureza da “maioria dos trabalhos” e o perfil das “técnicas relevantes” para sua execução. Assim, não apenas muda o repertório das “habilidades de finalidades gerais” que o sistema educativo tem que prover. Mudam também a forma e os ritmos de sua provisão. Notemos, por exemplo, a grande alteração na longevidade e na idade ativa das pessoas. Pode-se dizer que, na passagem do século XIX para o XX, quando a expectativa média de vida nos países ditos desenvolvidos estava próxima dos 50 anos, aquilo que o indivíduo educado aprendia na adolescência (os modelos que explicavam o mundo) seguiam válidos até o final de sua vida – o mesmo valendo para muitos dos instrumentos técnicos com os quais convivia. No final do milênio, a realidade é muito diferente. A expectativa de vida, naqueles países, gira em torno dos 80 anos. E o “ciclo de validade” dos conhecimentos e das técnicas tem períodos muito mais curtos (em algumas áreas, poucos anos).

Esse fator, associado a mudanças econômicas tecnológicas e organizacionais, torna cada vez mais importante a educação ao longo da vida, formação permanente ou educação contínua. O sistema escolar (e o ensino superior, dentro dele) tem que levar em conta tais fatos para readequar suas estruturas de oferta, de provisão de tais capacidades.

Como responder a tais desafios que se multiplicam, ainda mais no caso de um país em desenvolvimento, um país de desenvolvimento tardio, um país cujo desenvolvimento se dá ou deve dar em um mundo já dominado por países altamente desenvolvidos?

Pois bem, acabamos de identificar os condicionantes das políticas de conhecimento e de educação superior, sob a forma de dicotomias, polaridades ou dualidades. Vejamos agora que tipo de ação parece necessária, em parte também exposta sob a forma de dualidades ou bifurcações complementares.

Distinção importante: universidade, ensino superior

Essa separação depende de outra, já mencionada, que em grande parte é uma diferença de grau, mas que, a partir de certo ponto, se transforma em diferença qualitativa, separando radicalmente instituições, nas suas estruturas, nas suas finalidades e missões, nas suas formas de operar.

- a propagação do conhecimento acumulado e tido como válido, através do ensino e do treinamento, mas também de programas de difusão cultural e científica;
- a pesquisa acadêmica que busca o conhecimento novo e frequentemente questiona o conhecimento já estabelecido.

Nem todas as instituições de ensino superior realizam essas duas atividades nas mesmas proporções e intensidades.

Para complicar, existe ainda outro fator, vizinho desse, a ser considerado na definição das políticas de ensino superior e nas instituições necessárias. As instituições de ensino superior precisam contemplar dois tipos de públicos: um mais antigo e tradicional, outro mais recente ou mais recentemente identificado. Quais são eles?

Costuma-se utilizar, nas avaliações de sistemas de ensino, uma noção de “faixa etária adequada” que, para o ensino superior, é demarcada entre 18 e 24 anos. Essa faixa (e sua mensuração!) deve ser reconsiderada em países como o Brasil, em que parcela significativa dos estudantes não foi incorporada no “momento adequado”. Em suma, essa faixa deveria ser estendida por alguns anos. E deve ser reconsiderada, em termos mais amplos, para todas as sociedades contemporâneas, dadas as transformações anteriormente mencionadas, na vida e na ocupação das pessoas. Ao “velho” público do ensino superior, aquele tradicionalmente visado pelas escolas desse nível, junta-se uma gama variada de indivíduos que jamais tinham sido sequer visados ou previstos e, também, outros que, visados e atingidos pelo sistema, a ele voltam, em momentos posteriores de suas vidas, para reaprender e atualizar-se.

Quais são os caminhos da expansão e, mais do que isso, da inclusão dos até então excluídos? Podemos vislumbrar duas necessidades:

- a) diversificação das instituições – diferentes missões, estruturas,

formas jurídicas e administrativas, esquemas de financiamento, modos de seleção de estudantes e de professores. A adoção de “modelo único” parece ser um risco sério a evitar em qualquer estratégia de expansão realista;

b) descentralização – a capilarização na oferta parece corresponder a uma desejável capilarização na captura de talentos e disposições.

Cabe ainda listar duas razões a mais sobre os motivos de buscar a descentralização e capilarização do sistema:

a) custo e facilidade de instalação;

b) eficiência para recrutamento e seleção (de estudantes e de professores). Como dizia um sábio do Iluminismo francês, é mais fácil encontrar um gênio buscando em cem choupanas do que nas cem salas de um palácio.

Parece conveniente listar algumas das virtuais funções do ensino de terceiro grau, quando orientado por ousadas e prudentes medidas de expansão, diversificação e centralização (capilarização). Antes, porém, vale sublinhar que devemos sempre lembrar que estamos pensando e elaborando saídas para uma situação de fato, não para um mundo ideal. Assim, várias dessas funções ou traços do ensino superior são coisas que, a rigor, deveriam desaparecer ou serem substituídas, com o tempo. Elas são o que a gíria popular dos eletricitistas chama de “gambiarra” – dispositivos que devem ser suficientemente bons para operar nas circunstâncias dadas, mas que não devem ser edulcoradas a ponto de seduzirem os seus usuários, retardando sua substituição.

Assim, arrisco dizer que precisamos criar, no curto prazo, um sistema de ensino superior diversificado e descentralizado (não necessariamente universitário) que preencha as seguintes missões:

- corrigir deficiências do ensino médio, oferecendo educação que estimule o espírito dedutivo e experimental, a capacidade de trato com linguagens (inglês, matemáticas) e com noções elementares de ciências;
- permitir um “primeiro acesso” que opere como teste para o indivíduo (estudante) e para o sistema, para que ambos aprendam e evoluam;

- viabilizar formação profissional inicial ou complementar (educação contínua, reciclagem de conhecimentos);
- viabilizar educação “comunitária” e atividades de difusão cultural que não necessariamente confirmam certificações, diplomas, carreiras.

E a universidade? E a pesquisa?

Qual o lugar próprio da universidade nesse contexto? O que é a “universidade de pesquisa”? Como combinar pesquisa aplicada e pesquisa básica?

Retomo um diagrama utilizado por Donald Stokes (*O Quadrante de Pasteur*) para contestar a relação linear que conduz à seguinte simplificação: da pesquisa básica deriva a pesquisa aplicada e, desta, as pesquisas voltadas para o desenvolvimento de produtos (STOKES, 2006). O modelo dos quadrantes de Stokes é mais ou menos o seguinte, estabelecendo as combinações possíveis entre uso (prático) e conhecimento fundamental (teórico):

		Leva em conta o uso?	
		NÃO	SIM
Busca entender fundamentos?		NÃO	SIM
	SIM	Básica pura (Bohr)	Básica inspirada pelo uso (Pasteur)
	NÃO		Aplicada pura (Edison)

Reparem que há um quadrante vazio no desenho de Stokes. Ele não parece dar maior importância a isso, mas esse vazio tem consequências no seu texto. Vejam a passagem seguinte do seu livro:

Há casos em que o objetivo primordial da pesquisa é aumentar as habilidades dos pesquisadores. Arnon dá exemplos de projetos de pesquisa agrícola nos quais os investigadores começam a trabalhar em urna nova área, não pelas descobertas que farão, mas para ganhar habilidade e experiência, que poderão mais tarde utilizar “quando surgirem problemas naquela área”, ou quando grandes avanços obtidos por outros pesquisadores tornarem o campo importante (STOKES, 2006, p. 120).

Arrisco dizer que uma parte não desprezível da pesquisa que se faz em nossos programas de pós-graduação é pesquisa-para-ensino, que, em certa medida, reinventa a roda e reproduz processos de pensamento e descobertas já trilhados; que não apenas é viveiro de cérebros, mas, ainda, gera ambientes em que, a depender de circunstâncias que nem sempre dominamos nem prevemos, florescem descobertas e vislumbram-se caminhos ainda não trilhados. A universidade tem enorme responsabilidade na criação desse tipo de competência e desse tipo de ambiente, vital para o desenvolvimento do país.

E volto a Lewis para insistir que esse ambiente e esse gênero de pesquisa não se limitam ao campo das chamadas ciências duras:

O desenvolvimento econômico depende tanto do conhecimento tecnológico sobre coisas e criaturas vivas, quanto do conhecimento social sobre o homem e as suas relações com os seus semelhantes. A primeira forma de conhecimento é frequentemente acentuada neste contexto, mas a segunda tem a mesma importância. O crescimento depende tanto de saber como administrar organizações em grande escala, ou de criar instituições que favoreçam o esforço para economizar, como ainda de saber selecionar novos tipos de sementes, ou construir maiores represas (LEWIS, 1960, p. 207).

Referências

LEWIS, W. A. *A teoria do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Zahar, 1960.

NELSON, R. R; PECK, M. J.; KALACHEK, E. D. *Tecnologia e desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro; São Paulo: Forense, 1969.

RUTTAN, V. W. *Social science knowledge and economic development: as institutional design perspective*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2006.

STOKES, D. E. *O Quadrante de Pasteur: a ciência básica e a inovação tecnológica*. Campinas: Editora da Unicamp, 2006.

EDUCAÇÃO SUPERIOR NORTE-AMERICANA – A CONSTRUÇÃO DO SISTEMA (1800 – 1980)*

Introdução – critérios para compor o quadro sinóptico da educação superior norte-americana

Este texto é parte de um projeto de pesquisa que procura entender a natureza e evolução dos *community colleges* – o ensino superior de curta duração – enquadrando-o no padrão de desenvolvimento dos Estados Unidos. Quando desmembramos essa frase ambiciosa em seus elementos menores, verificamos que a investigação precisa reunir elementos que descrevam, em termos suficientemente abrangentes, os seguintes tópicos:

- o padrão de desenvolvimento socioeconômico dos Estados Unidos: seus grandes traços, especificidades determinantes;
- as demandas (determinações) que esse padrão dirige ao sistema educacional;
- as fases de constituição do sistema de educação americana e sua relação com o padrão acima, ou seja,
- a relação educação e padrão de desenvolvimento nos dois sentidos dessa via: (a) os efeitos e as exigências do padrão sobre a educação e, no sentido inverso, (b) a relevância e o papel da educação na modelagem do mencionado padrão;
- o papel dos *community colleges* no interior do sistema de educação americana (papel latente e papel manifesto), tal como se coloca em tempos recentes (final do século XX e início do século XXI).

* Publicado originalmente no *Cadernos Cedec*, n. 11, São Paulo, 2012, em edição especial com ITC-Ineu.

O passo inicial da pesquisa foi esboçar um quadro sinóptico do sistema de ensino superior americano. O quadro seria uma descrição do sistema presente e, ao mesmo tempo, uma explicação de suas transformações, uma reconstrução histórica. Essa reconstrução decorre de uma convicção metodológica: o ponto de vista presente (o resultado das transformações) ajuda a explicar o passado, evidenciando suas tensões, potencialidades, seus dilemas. Por outro lado, a descrição de circunstâncias do passado, o cenário dentro do qual os atores se moviam, é relevante para visualizar o quadro de opções dentro das quais faziam suas escolhas e, portanto, desenhavam o seu futuro (que, por outro lado, é o nosso presente).

Para realizar o trabalho, recortamos esse processo de constituição do sistema de ensino superior em fases demarcadas por dois tipos de critérios:

1. as fases da educação são vinculadas a alguns fatos notáveis, marcantes, que constituem a superfície visível e imediata da história. Fatos como a Lei Morrill, que criou uma rede de escolas superiores no país, ou o ato de reinserção dos veteranos, o GI Bill, que massificou o sistema de ensino superior depois da Segunda Guerra;

2. essas fases estão vinculadas também a transformações de longo prazo na sociedade americana, uma corrente subterrânea, com redirecionamentos e efeitos perceptíveis a cada três ou quatro décadas. São transformações demográficas, econômicas, na estratificação social, no aparecimento de *epoch-making innovations* (processos e produtos marcantes, pervasivos, revolucionários).

Enfatizemos qual é o movimento que se deve flagrar, neste retrato. Pretendemos recortar essas fases diferentes da educação, do sistema educacional:

1. do ponto de vista quantitativo – que se evidencia com a evolução das matrículas, das certificações, do surgimento de instituições, da evolução de suas rendas e custos etc.;

2. do ponto de vista qualitativo – mostrando os tipos de instituições (mudanças organizacionais), missões, carreiras e currículos, métodos, governança (gestão, autonomia etc.).

Antes de listar essas fases, esse recorte cronológico, vale a pena dizer uma palavra a respeito das *epoch-making innovations*, uma expressão cunhada por Paul Sweezy para nomear produtos e processos que se transformam em “coqueluches” de consumo e/ou se difundem tão amplamente que modificam uma multidão de outros produtos e processos. Essa última parte da definição pode ser expressa também deste modo: as inovações que definem uma época acabam por definir tecnologias de uso generalizado, em termos de processos, padrões, métodos, produtos, componentes. Elas também mudam profundamente o ambiente dos “negócios” e mesmo a vida cotidiana, em sentido amplo. Como exemplos de *epoch-making innovations* poderíamos citar:

1. as ferrovias, no período 1840-1890 (acompanhadas pelos correios e telégrafos);
2. a eletricidade (e o telefone), mais a indústria química (com a multiplicação de sintéticos, plásticos, ligas), no período 1890-1920;
3. o avião e a TV – 1950-1970;
4. os computadores, a microinformática – 1970...
5. a biotecnologia, depois de 1995, mais ou menos.

Tome-se, por exemplo, o caso das ferrovias, uma “indústria industrializante”, na expressão de alguns historiadores norte-americanos do século XIX. O trem construiu em torno de si todo um ramo econômico – uma cadeia, no sentido moderno do termo – com fortes ligações para frente e para trás, viabilizando, além disso, a interiorização e a formação de um mercado interno de dimensão nacional, não apenas regional. Estimulou, também, um modelo de organização empresarial, com padrões de administração e um modo de financiamento exemplar, pelos vínculos que matinha com o mercado acionário, bancos, seguradoras. Nesse sentido, como dissemos, mudou o mundo dos negócios e a vida cotidiana, em geral.

No século XX, algo similar pode ser dito do automóvel. No momento em que emergiu como moda ou febre, poucos o conduziam, pouquíssima gente o entendia, produzia ou reparava. Para a maior parte de seus usuários, parecia um milagre, rodeado de mistérios, uma engenhoca que só mágicos conseguiam manipular por dentro.

Mas, apesar dessa distância comum dos mortais, o automóvel é algo próximo de todos, penetrando na vida de todos: impacta desde logo o nosso cotidiano. E o modo de produzi-lo e vendê-lo se transforma em uma espécie de modelo para outros bens e serviços. Mais tarde, algo de similar se pode dizer dos computadores, com a omnipresença dos *chips* nos equipamentos e hábitos da vida diária.

Feitas essas considerações muito gerais, vejamos a constituições das fases. Levando-se em conta os dois movimentos que referimos – as datas relativas à sociedade americana e aquelas que remetem ao sistema educacional (especialmente o superior) –, aparentemente teríamos as seguintes grandes fases:

1. Desde o começo do século XIX ou da Segunda Guerra de Independência (1812) até a Guerra Civil: continuidade dos *colleges* coloniais. No final desse período, surgem os primeiros cursos de ciência e tecnologia (engenharias) em escolas independentes (West Point, Rensselaer), antigos *colleges* (Yale, Harvard) e novas escolas (Instituto de Tecnologia de Massachusetts – MIT). Surgem também as primeiras universidades estaduais (Ohio, por exemplo, fruto de uma doação de terras). O período é marcado pela primeira “marcha para o oeste”, pelo desenvolvimento de uma indústria manufatureira com um desenho próprio (o famoso Sistema Americano de Manufaturas, que espantava os europeus), o envelhecimento dos *colleges* coloniais, a presença marcante dos estados e municípios na construção da infraestrutura necessária para o desenvolvimento (*internal improvements*).

2. Da Guerra Civil e da Lei Morrill até 1920. Surgem os *Land Grant Colleges* e as primeiras universidades de pesquisa (John Hopkins, Clark, Chicago). *Colleges* antigos transformaram-se em universidades (Harvard, Yale, Princeton, Cornell). A Guerra Civil foi seguida de um grande deslocamento populacional (dos negros do sul, por exemplo), mas também do poder e da riqueza, tudo em direção ao norte. As ferrovias transcontinentais promovem a integração nacional.

Muda o modo de fazer negócios, com diferentes formas de concentração e centralização do capital, surgindo o *big business* e suas formas institucionais: os cartéis e trustes, formas prévias ao *corpo-*

rate capitalism da chamada Era Progressiva. Esta, que é também a era das corporações, pode ser vista como uma espécie de “segunda revolução burguesa” nos Estados Unidos (EUA), contemporânea de uma segunda revolução industrial (1890-1910).

3. De 1920 a 1945 – primeiro ensaio de massificação e modelagem de educação superior. Hierarquização, padronização, papel decisivo das fundações filantrópicas. Consolidação das universidades de pesquisa e emergência dos *Junior Colleges* (JCs). Expansão do ensino médio, a *high school*. Os fervilhantes anos 1920 foram seguidos pela depressão pós-1929 e pela presença do Estado na modelagem da vida social e econômica. O *New Deal* espelha a federalização da política e da economia.

4. De 1945 a 1970 – os chamados “25 anos gloriosos” do pós-guerra, período de extraordinária acumulação de capital. Para o ensino superior, é a era que se desdobra a partir do Relatório Truman e da edição do ato de reinserção dos veteranos, o GI Bill, responsável por um extraordinário surto de massificação do ensino superior. As universidades de pesquisa crescem, alimentadas pela inserção federal, principalmente a pesquisa programática de interesse militar. Crescem também as universidades estaduais, algumas delas incorporadas ao núcleo duro da pesquisa nacional. Massificam-se os *community colleges*, como instituições majoritariamente públicas (locais e estaduais) devotadas ao ensino superior de curta duração, massificado.

5. Crise dos anos 1970 – as incertezas dos novos tempos e a busca de alternativas ao esgotamento do modelo anterior.

6. 1980 – período marcado pelas reformas de Ronald Reagan, conjugando neoliberalismo e *warfare*, economia bombeada pela guerra. Segundo Roger Geiger, essa é a era da privatização do ensino superior. Delineia-se um novo modo de operação e de estruturação desse sistema, tanto no ensino quanto na pesquisa, com a busca de novas formas de financiamento, gerenciamento e especialização de funções entre os diferentes tipos de instituição.

1. PRIMEIRA METADE DO SÉCULO XIX – AMADURECIMENTO E DIVERSIFICAÇÃO DOS COLLEGES COLONIAIS

As primeiras escolas

A história da educação superior norte-americana tem raízes longínquas. Harvard, o primeiro *college* (faculdade), foi criado em 1636. Durante o período colonial, outras oito dessas escolas surgiram:

- 1693 – *College of William and Mary*, em Virgínia;
- 1791 – *Collegiate School*, em New Haven (hoje *Yale University*, em Connecticut);
- 1740 – *College of Philadelphia (University of Pennsylvania)*;
- 1746 – *College of New Jersey (Princeton University)*;
- 1754 – *King’s College (Columbia University, New York)*;
- 1766 – *College of Rhode Island (Brown University)*;
- 1766 – *Queens College (Rutgers University, New Jersey)*;
- 1769 – *Dartmouth College*, New Hampshire.

Originadas fundamentalmente de grupos religiosos protestantes, foram seguidas das escolas católicas: *Georgetown University* (1818) e *University of Notre Dame* (1842). Doze *colleges* católicos foram criados nas duas décadas seguintes.

Por outro lado, vários governos estaduais começaram a licenciar (*charter*) escolas superiores logo depois da Independência até a metade do século XIX¹, tais como: Universidade da Geórgia (1789), Universidade de Vermont (1791) e Universidade de Ohio (1804). Outros estados criaram escolas superiores públicas: Alabama, Delaware, Indiana, Iowa, Michigan, South Carolina, Wisconsin. Como sublinham Cláudia Goldin e Lawrence Katz: “*Even before the historic Morrill Act passed in 1862, two-thirds of the existing 22 states had at least one state-controlled institution of higher education. Four-fifths of the states outside Northeast did*” (GOLDIN; KATZ, 2011, p. 267).

A indefinição dos currículos

O que se ensinava e como se ensinava nessas escolas? Um historiador brasileiro chegou a compará-las com as nossas escolas jesuíticas e talvez não estivesse longe da verdade. De fato, eram centros de educação que davam sequência à escola elementar. Sua grade curricular girava em torno das “humanidades” europeias e dos seus velhos idiomas, o grego e o latim. Poucos alunos, pouquíssimos professores polivalentes. E esse núcleo de disciplinas ou, melhor dizendo, de campos acadêmicos pouco especializados, consolidou-se aos poucos como o *liberal arts course of study*, a formação superior “liberal”. Os analistas do período associam essa formação com o entorno social em que se inscreviam: *“The college of the first half of the nineteenth century was the creature of a relatively simple, agrarian community, a community of settled ways and of ancient certainties. It would survive, partly as an instrument of class or religious purposes”* (RUDOLPH, 1990, p. 221).

Mesmo nas escolas superiores públicas (estaduais), o currículo era parecido com esse. Aos poucos, porém, foram surgindo “missões” diferentes e suas respectivas inovações curriculares – em especial, com a introdução das ciências modernas e do ensino de profissões ou saberes aplicados.

Rudolph assim relata essa transição:

The maturing of the natural and physical sciences profoundly influenced the colleges; and while the role of science as the great disrupter of the classical course of study would have to wait until after the war, the first half of the nineteenth century suggested that if anything were going to shake the colleges loose from many of their old convictions, it would be science (RUDOLPH, 1990).

E sublinha a lenta inserção dos *new subjects*, registrando a aparição, ainda no século XVIII, de professores de matemática, filosofia natural, botânica e química em Harvard, Columbia e Princeton. Na metade do século XIX, a maioria dos *colleges* já possuía currículos

com a inclusão desses campos temáticos. Além deles, eram progressivamente introduzidos cursos sobre literatura e cultura dos idiomas modernos (francês, alemão), ao lado do grego e do latim. Por vezes, apareciam como eletivas ou como cursos especiais de inverno (RUDOLPH, 1990, p. 222).

Essa junção – ensino de ciências e tecnologia – era uma característica importante e distintiva de *Rensselaer Polytechnic Institute*, criado em 1824 graças ao suporte financeiro de Stephen Van Rensselaer. Essa *School of Theoretical and Practical Science* inaugurou, de fato, o ensino com uso intensivo de laboratórios práticos. E criou uma versão prévia dos programas de extensão universitária, implantando classes noturnas e polos da escola fora da sede. Inicialmente, enfatizava a agricultura, mas, em 1835, incluiu cursos de engenharia civil.

A instituição foi reestruturada em 1849, integrando experiências de escolas técnicas europeias. O renovado Instituto Politécnico visava então educar arquitetos, engenheiros civis, mecânicos, topográficos e de minas (BRUBACHER, 1958, p. 61).

Assim, o ensino das “engenharias” surgia como uma espécie de disciplina independente. E os velhos *colleges* coloniais tinham que se adaptar à nova situação. Alguns deles começaram a criar departamentos ou escolas de engenharia. Assim, por exemplo, em 1847, Harvard criou sua *Lawrence Scientific School*. No mesmo ano, Yale inaugurou um departamento que se tornaria, em 1852, a sua *Sheffield Scientific School*. Ainda em 1852, o tradicional Dartmouth fundou a *Chandler Scientific School* e Brown organizou um *Department of Practical Science*. Três anos depois, a Universidade da Pensilvânia criou um *Department of Mines, Arts and Manufacturers*.

Como parte dessa transição, na metade do século XIX, várias instituições adotaram o chamado *parallel course plan*, que permitia ao estudante escolher o currículo clássico, liberal, ou outro mais rico em ciências, matemática e estudos aplicados. Contudo, Rudolph (1990, p. 232) e Brubacher (1958, p. 100) lembram que, nesses velhos *colleges*, os cursos “científicos” eram considerados, com alguma frequência, cursos de segunda classe. Eram cursos de menor duração do que os “clássicos”, tinham dois anos. Como um sintoma

de segregação, os estudantes do curso científico de Harvard não se sentavam nas mesmas fileiras na capela do *college*...

Cabe destacar a importância das escolas e academias militares na introdução do ensino de engenharia. A *United States Military Academy* foi fundada em 1802. Ainda hoje, seu *website* registra aquele momento de sua história:

President Thomas Jefferson signed legislation establishing the United States Military Academy in 1802. He took this action after ensuring that those attending the Academy would be representative of a democratic society.

Colone Sylvanus Thayer, the “father of the Military Academy”, served as Superintendent from 1815-1833. He upgraded academic standards, instilled military discipline and emphasized honorable conduct. Aware of our young nation’s need for engineers, Thayer made civil engineering the foundation of the curriculum. For the first half century, USMA graduates were largely responsible for the construction of the bulk of the nation’s initial railway lines, bridges, harbors and roads.

Outra linha evolutiva ia se construindo ainda no século XIX, como embrião da universidade de pesquisa, que lideraria o sistema no século XX. Henry Tappan, quando assumiu a direção da Universidade de Michigan, em 1852, começou a promover inovações “germânicas” no modo de ensinar, no estímulo à pesquisa e na criação de um curso pós-graduado. Assim, as universidades estaduais começaram, elas também, a produzir inovações, ante aquilo que predominava nos clássicos *colleges* liberais. Alguns desses velhos *colleges*, contudo, também avançavam por essa trilha. É o caso de Yale, sob a direção de Daniel Coit Gilman. Em 1856, aparentemente influenciado por seu estágio de dois anos na Alemanha, Gilman propôs à *Sheffield Scientific School* de Yale a criação de um curso de pós-graduação sistemático, com estudo de línguas estrangeiras e modernas, exames e dissertações. Assim, surgia o embrião dos *graduate programs* das grandes universidades.

Métodos de ensino

Também as técnicas de ensino passavam por transformações. Brubacher (1958, cap. 5) comenta mais detidamente essas mutações e vale a pena sintetizar suas observações. Ele lembra que, ao lado da recitação, baseada na memória e repetição de lições, havia ainda o chamado método socrático, a maiêutica, o “parteamento” da verdade através do diálogo e das questões dirigidas. O método tradicional dos jesuítas, a preleção, também se tornava mais usual fora das escolas católicas. A preleção não era nem uma recitação nem uma palestra ou aula magistral – o professor selecionava partes de obras clássicas (poesia ou prosa), fazia uma primeira tradução, seguida de comentários e análises sob ângulos diversos: estilísticos, linguísticos, históricos etc. A palestra, de linhagem medieval, era em grande parte resultante da escassez de livros, em muitos casos era simples leitura ou exposição do conteúdo pelo professor, substituindo, em certa medida, a leitura do aprendiz. O termo em inglês “*lecture*” denota essa origem. O método parecia algo anacrônico, uma vez superada a escassez e o alto preço do livro pela formidável evolução das técnicas de impressão. Ainda assim, sobrevivia...

Uma grande inovação nos *colleges* foi a introdução do método do laboratório para ensino de ciências. O primeiro passo foi uma espécie de *lecture* de laboratório, isto é, a demonstração de algum experimento por parte do instrutor. Mas os passos seguintes iriam transformar o laboratório – como ensino ativo – em parte essencial da moderna universidade.

Disciplinas obrigatórias ou eletivas?

No que diz respeito aos conteúdos, o ensino de graduação passava por várias outras polêmicas, que iam além da convivência entre currículo liberal-clássico e o científico-aplicado. Em 1860, Charles Eliot, em Harvard, implantou um sistema eletivo, um currículo flexível, que incluía ciências, línguas modernas, matemática. Após algum tempo, esse experimento foi moderado por um esquema intermediário: dois anos de educação geral e um *major* (concentração) em uma área

temática específica. Assim, com esse padrão *minor-majors*, Harvard lançava as bases para um desenho do ensino superior de graduação que, no médio prazo, se tornaria quase um padrão.

Outro arranjo curricular fora ensaiado por Thomas Jefferson, quando reitor da Universidade de Virginia, onde criou uma grade curricular de novo tipo. Eram definidos oito campos alternativos de conhecimento (ou *schools*) e, dentro de cada campo, o currículo era prescrito, não escolhido.

Ainda no que diz respeito a esse tema, uma referência famosa, com outra orientação, era a proposta pelo *Yale Report*, de 1828, que estabelecia um currículo rígido, prescrito. Estudos especializados eletivos eram contemplados, mas não na graduação.

Em geral, o argumento para currículos prescritos, rigidamente determinados, era a avaliação que os líderes das universidades faziam dos ingressantes no *college*, nos EUA. Eles eram, em geral, avaliados como menos maduros, por exemplo, do que os estudantes das universidades alemãs. Os calouros dos *colleges* americanos – tanto pela idade quanto pela educação geral e maturidade – eram frequentemente apontados como mais próximos do estudante do *gymnasium* alemão ou do liceu francês (BRUBACHER, p. 102). Como diz o próprio *Report*:

The students come to the universities in Germany at a more advanced age, and with much higher preparatory attainments, than to the colleges in this country. The period of education which is there divided in two portions only, one of which is spent at the gymnasium and the other at the university, is here divided into three, that of the grammar school, the college, and the professional school. The pupils, when they are advanced nearly or quite as far, in literature if not in science, as our students are when graduated. The institution in Germany which corresponds most nearly to our colleges, in point of attainments, and the age of the students, is the gymnasium. The universities are most occupied with professional studies (YALE REPORT).

Os líderes acadêmicos norte-americanos repetiriam muitas vezes esse paralelo com o modelo alemão de organização escolar, que admiravam. E isso seria seguidamente utilizado para justificar as propostas de reforma da educação superior norte-americana, com a criação de *junior colleges*, especificamente devotados à formação básica, ou *general education*, dos dois primeiros anos de faculdade.

2. EM DIREÇÃO A UM SISTEMA – O ENSINO SUPERIOR NORTE-AMERICANO DEPOIS DA GUERRA CIVIL E NO INÍCIO DO SÉCULO XX (1865-1920)

Em outro estudo, notamos o quanto a história da sociedade americana é demarcada pelas guerras. A Guerra Civil, por exemplo, foi um claro e sangrento divisor de águas na história da jovem República. O período que se inicia com a reconstrução depois desse conflito tem também seus marcos bélicos. Levine sugere um deles como definidor para a evolução da educação superior:

World War I was the take-off point in the history of American higher education. Attendance had been increasing steadily since about 1890, but the rate of growth had slowed slightly in the decade before the war. A study by the Association of American Colleges revealed that the average liberal arts college had but 14 instructors and 165 students on the eve of the war. As late as 1918, more than half of the American institutions of higher learning enrolled fewer than 300 students; only 37 of 672 universities, colleges, and technical schools had more than 2,000 students, and just 8 enrolled more than 5,000 students in all of their departments combined. The unprecedented postwar boom alone boosted enrollment an estimated 25 percent nationwide between 1917 and 1920 (LEVINE, 1986, p. 38).

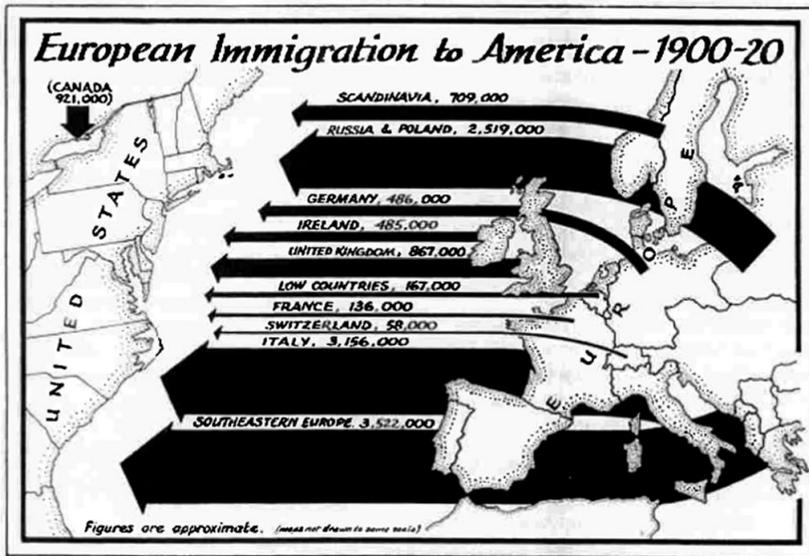
De qualquer modo, nesse momento o país acelera um movimento já em curso, a marcha para o oeste, com estradas, escolas e, claro, a sétima divisão de cavalaria. Era das ferrovias, o final do século XIX, é também a era da urbanização e de seus problemas, da segunda revolução industrial e da transformação do conhecimento acadêmico em força produtiva chave.

Nessa fase, a liderança industrial norte-americana deixou em segundo plano o país-celeiro do século XIX. O país que fora pioneiro na educação elementar (algo que os europeus só conseguiriam 50 ou 60 anos depois) começava a ampliar a oferta de ensino médio (*high school*) e criava, em velocidade recorde, universidades de pesquisa que em pouco tempo emparelhariam e superariam as milenares instituições europeias. Em 1920, as universidades de pesquisa somavam duas dúzias de escolas renomadas. E nos anos 1930, já atraíam cérebros europeus².

O esforço educacional americano em certa medida era coagido por ondas migratórias: massas humanas que se precisava não apenas alfabetizar, mas, também, “americanizar”. Quem olha as estatísticas de imigrantes, vê um pico no meio do século dominado por um contingente que, em 40% do seu total, vem de países de língua inglesa. Até 1860, esse contingente anglofalante cobria pelo menos 48% dos imigrantes, sem contar o Canadá, bilíngue. Em 1889, esse percentual ficava nos 42% (com a ressalva, ainda, para a exclusão da parcela do Canadá, que havia subido bastante). Isso indica que, nessa primeira onda, o idioma falado, aparentemente, não era tão problemático. Na segunda onda, porém, o pico é dominado por imigrantes de outra origem, apenas 11% são anglófonos. A figura a seguir exhibe esse eloquente gráfico da situação:

Figura 1

Figura 2.1



Reproduzido de Hofstadter (1959, p. 185)

O primeiro surto de massificação

Levine³ chama atenção para o *take-off* marcado pela primeira Grande Guerra. E registra um elemento-chave nessa emergência, a criação do *Student Army Training Corps* (SATC), de 1918, um programa que iria alavancar e mudar significativamente vários *campuses* acadêmicos:

Under the SATC, participating colleges were run as full-time army training facilities. The federal government took over the colleges in all but name: it used existing plants, equipment, and personnel and funded expansion to enable the nation's colleges to select and train officer candidates and technical and administrative experts. Most colleges set up two separate but related programs, Section A (collegiate-oriented) and Section B (vocation-oriented). This cooperative venture promised to alleviate army

manpower shortages and to keep the colleges open. In return, institutions received about \$900 to cover tuition, room, and board for each student-soldier. In their zeal, few college presidents voiced concern about federal interference in their affairs. Indeed, Western Reserve University's Charlie F. Thwing lauded "this most generous provision... without any precedent in the history of liberal education of the conduct of war." "It's Patriotic to go to college!" proclaimed the Emergency Council on Education, the newly created voice of the higher education establishment, and thousands of young men got the message (LEVINE, 1986, p. 27-28).

Na abertura do ano letivo de 1918-19, os *campuses* eram invadidos por mais de 140 mil estudantes-soldados. Como a participação dos EUA na Primeira Guerra foi tardia e relativamente pequena, o movimento parou por aí. O SATC foi anunciado em agosto de 1918 e posto em execução em outubro. Apenas um mês depois, contudo, foi selado o armistício. Era um prenúncio do que se veria por ocasião da Segunda Grande Guerra, como veremos mais adiante. Vale lembrar, por exemplo, o comentário de Soderstrom (2007, p. 73): *"The American Council on Education had promoted the SAT heavily in the late summer of 1918, using the slogan "it's patriotic to go to college". For the first time in US history, college was linked broadly to citizenship and patriotism, and portrayed as accessible"*.

Não era pouco. Mais adiante, veremos o surgimento do GI Bill, a política de reintegração, através da educação, dos veteranos da Segunda Guerra. Pode-se dizer que o SATC aparece, então, como uma espécie de *trailer* reduzido da política para os veteranos de 1944. Mais ainda, considerado o curtíssimo intervalo em que vigorou e as limitadíssimas dimensões dos recursos humanos e financeiros que mobilizou, o efeito do SATC antecipa o que poderia ser (e efetivamente foi) o GI Bill. É também de Soderstrom esta indicação:

The SATC imposed many adjustments on the university system. Schools had cut back faculty due to previous low enrollments were given only on month's notice to prepare for a student body larger than they

had ever had before: six thousand new students from the SATC alone. Professors wrote new war-related courses and textbooks nearly overnight. Students were housed in hastily commandeered barracks off campus (SODERSTROM, 2007, p. 76).

As inclinações vocacionais

É relevante lembrar que durante a guerra as escolas haviam sofrido perda importante de contingentes. Recuperaram-na, com acréscimos, em 1919 (LEVINE, 1986). E os anos 1920 testemunharam aquilo que se poderia chamar de primeiro surto de massificação da educação superior americana:

The biennial surveys sponsored by the Bureau of Education shed further light on the unprecedented magnitude of enrollment growth: in 1919-20 there were 597,857 undergraduates; in 1921-22, 681,076, an increase of 14.9 percent; in 1923-24, 823,063, an increase of 20.8 percent; in 1925-26; 917,462, an increase of 11.5 percent; in 1927-28, 1,053,955, an increase of 14.9 percent; and in 1929-30, 1,100,737, an increase of 4.4 percent. Though this rate of increase pales in comparison with the rate of growth in the twenty-five years after the end of World War II, it is clear that the 1920s witnessed the United States' first era of mass higher education (LEVINE, 1986, p. 39).

Também é relevante lembrar que, junto com esse movimento de números, houve uma ênfase ainda maior em determinado tipo de educação: “*The wartime rhetoric legitimized students' interest in a college education with a definitive vocational bent. Studies showed that nearly two-thirds of American undergraduates came to college to prepare for a specific occupation or profession*” (LEVINE, 1986, p. 40).

Como esperado, a ligação entre educação superior e ocupações era mais visível em determinados campos. *Business goes to college*, diz Levine. Um desses campos de ensino era óbvio:

Engineering was the first field in which links were established between industry and institutions of higher education. Before the Civil War there were only 6 engineering schools in the country; 85 were founded by 1880; by 1917 the number of engineering programs had reached 126. The proportion of engineers in the general population multiplied fifteen-fold between 1880 and World War I. The most important innovation in engineering education during this period was the Cooperative Plan, first established at the University of Cincinnati in 1906. Each participating student divided his undergraduate years between classroom work and experience in an industrial setting; in the words of its founder, the plan was “based upon the philosophy that practice and theory should be taught concurrently and should be coordinated”. By the 1920s, it was estimated that at least 137 institutions offered a variation of the Cooperative Plan, often to business as well as to engineering students. A twentieth-century version of apprenticeship, the plan showed industry and education just how much each other could benefit by cooperating with the other. Engineering demonstrated that it made sense for business to encourage enrollment in institutions of higher learning, which would in turn provide it with qualified personnel (LEVINE, 1986, p. 49).

Diversidade institucional, padronização e hierarquia

Ao longo do século XIX, muitas outras escolas superiores se juntaram à secular coleção de *colleges* coloniais, escolas com os mais variados desenhos, missões e normas. Porém, duas figuras novas merecem ser destacadas: (i) os *colleges* e as universidades criadas pelas leis *land-grant*, o *Morrill Act*; (ii) as novas universidades de pesquisa, demarcadas pela fundação da pioneira John Hopkins. O terceiro componente do edifício apareceria no século XX: o *junior college*.

Um exame, mesmo que superficial, das duas primeiras figuras – os *land-grant* e as universidades de pesquisa – evidencia, nas grades

e carreiras, bem como na forma de organização dos currículos e métodos, a relação intensa com as novas profissões e especialidades, com os diferentes “públicos” da educação. Evidencia, ainda, o potencial das novas escolas no campo da pesquisa básica e aplicada – a relevância dos laboratórios públicos, dos laboratórios das corporações e da formação de quadros para estes. Parecia cada vez mais claro que era necessário ter mais do que uma coleção de escolas, era preciso um verdadeiro “sistema”: um lugar para cada coisa e uma coisa para cada lugar. Na transformação da “coleção” em “sistema”, um papel decisivo caberia aos líderes das universidades de pesquisa (já em 1900 nucleados em torno da *American Association of Universities* – AAUU)⁴ e das fundações privadas. Entre estas, a liderança incontestada coube à *Carnegie Foundation for Advancement of Teaching* (CFAT – 1905) e à Rockefeller (1913). Esta, por sua vez, “incorporava” o já existente *General Education Board* (GEB), que desde 1902 era patrocinado pela família do magnata.

Não por acaso, a visão “sistêmica” dos líderes (AAUU, CFAT, GEB) tinha algo de similar ao papel dos líderes da economia corporativa em gestação. O esforço era parecido com aquele que se via no caso das ferrovias, do aço e do petróleo: padronizar, hierarquizar, reduzir a competição destrutiva, reduzir desperdícios e redundâncias. No começo do século XX, os líderes percebem que falta algo para um “lugar” que identificavam no seu sistema. Qual instituição faria o *link* com a escola elementar e o ensino médio? Uma nova *high school*, reformada, academias, *junior colleges* ou... o quê?

Land-Grant Colleges – A&M Colleges and Universities

Em 1862, o Congresso aprovou o *Morrill Act*, prevendo a doação de terras federais (*land-grant*), com o objetivo de apoiar a criação, ampliação ou manutenção de ao menos um *college* em cada estado, voltado para o ensino de agricultura, mecânica e Artes Militares (daí o nome *A&M University*, que ainda vemos em muitas instituições derivadas). As terras poderiam ser doadas também a instituições privadas e os *colleges* ou universidades podiam ter outros campos de

ensino, além da combinação A&M. Existem, atualmente, mais de 100 grandes instituições originadas diretamente por esse ato e suas reedições. Os *Land-Grant Colleges* foram alavancados por uma extraordinária doação de terras – no primeiro *Morrill Act*, nada menos do que 17,5 milhões de acres. Do que se tem notícia, a primeira universidade a se candidatar e obter esse tipo de apoio (em 1862) foi a *Iowa State University* (fundada em 1858). O segundo *Morrill Act* (1890) resultou em mais 17 instituições, predominantemente no sul, respondendo a uma tentativa de atuar na reconstrução de uma área particularmente destruída pela Guerra Civil. O curioso, nesses *colleges* do Texas, da Florida, do Alabama, é que, de início (primeiros 20 anos!), forneciam, de fato, ensino secundário.

O expediente de doar terras para expandir a educação já tinha sido utilizado antes, pelo governo federal e pelos governos estaduais. A primeira reedição do *Morrill Act*, em 1890, não apenas suscitou a criação de novas instituições, mas providenciava uma dotação anual para promover as já existentes. Além disso, outras leis tiveram impacto sobre os *land-grant-colleges*. Em 1857, o *Hatch Act* destinava recursos federais para o estabelecimento de estações agrícolas experimentais. Em 1906, o *Adams Act* ampliava significativamente os recursos das estações. Um novo ato, a emenda Nelson ao segundo *Morrill Act*, destinava recursos ao treinamento de professores para os *land-grant*. Em 1917, o *Smith Hughes Act* alocava verbas para ensino vocacional nesses campos. E, em 1914, o *Smith-Lever Act* estimulava a criação de um vasto campo de serviços de extensão agrícola dos *land-grant*. Com isso, diversificavam-se as fontes de recursos das instituições (incluindo dotações estaduais) e ampliava-se o escopo de suas atividades, tanto quanto de seu público-alvo. Atualmente, estima-se que 15% dos estudantes de nível superior americano sejam atendidos por essas instituições. E elas são responsáveis por dois terços dos diplomas de doutorado. Na constelação das universidades de pesquisa, muitas estrelas atuais são herdeiras do *Morrill Act*.

A lei dos *land-grants* fez surgir instituições diversificadas, na forma de criação, de funcionamento, de governança, nas estruturas. As variantes refletem realidades históricas regionais que deixam suas marcas.

Rudolph assim resume esse complexo processo:

- A) criação dos *A&M colleges* a partir de escolas agrícolas previamente constituídas – é o caso de Michigan, Pennsylvania, Maryland e Iowa.
- B) Atribuição das doações a universidades estaduais já existentes, para que criassem esses *colleges A&M* – é o caso, por exemplo, de Wisconsin, Minnesota, North Carolina e Missouri.
- C) Estabelecimento de colleges inteiramente novos, que passavam a competir com as existentes universidades estaduais pelos recursos públicos.
- D) Fundação de novas universidades estaduais com componentes A&M – Ohio, Califórnia, Arkansas e West Virginia.
- E) Atribuição dessa missão (prover educação A&M a instituições privadas existentes. Em Connecticut, a *Sheffield Scientific School* de Yale tornou-se o *land-grant college*; em Rhode Island, isso coube a Brown; em New Hampshire, a Dartmouth; em New Jersey, a Rutgers; em Kentucky, ao *Transylvania College*; em Oregon, ao *Methodist College*, de Corvallis. Delaware ressuscitou o *Delaware College* com a doação e, depois, transformou-se em universidade estadual. Massachusetts fundou um novo *college A&M* com parte das terras e entregou outra parte ao *Massachusetts Institute of Technology*. Indiana e New York associaram a cessão de terras com a doação de benfeitores privados: no caso de Indiana, John Purdue; no caso de New York, Ezra Cornell (RUDOLPH, 1990, p. 253).

Roger Geiger completa o quadro, indicando que o dinheiro federal dinamizou tendências e diversidades que estavam latentes desde a metade do século. Os estados tomaram o estímulo para realizar a missão em seus próprios termos e utilizando seus potenciais e inclinações. No leste, isso se deu geralmente através das instituições existentes, em especial algumas menos tradicionais, como a *Sheffield Scientific School* e o *Massachusetts Institute of Technology* (MIT – fun-

gado em 1865). Nos estados mais novos e “em formação” do Oeste e do Meio-Oeste, a Lei Morrill combinou-se com o pragmatismo e o populismo das lideranças políticas. Esses recursos levaram diretamente à criação de universidades estaduais em Illinois (1867) e na Califórnia (1868), ou deram mais força a *colleges* estaduais que estavam sendo criados ou que tinham pobres recursos, como em Minnesota e Wisconsin. A inclinação das novas instituições para programas de ensino percebidos como mais “práticos” facilitou a criação dessas escolas, em estados cujos legisladores tinham alguma restrição à chamada alta cultura (GEIGER, 2008, p. 6).

As várias reedições e emendas paralelas, como a legislação já referida sobre estações experimentais e extensão, constituem, de fato, uma política ou são parte da política de *land-grant*: doação de terras como instrumento para estimular e modelar o desenvolvimento do país. E ela foi decisiva na criação de uma das três principais figuras do sistema norte-americano de ensino superior: a universidade estadual. E, nesse caso, há um claro predomínio regional, como lembra Rudolph:

Após a Guerra Civil, ficou evidente que a Universidade estadual americana não seria definida no Sul, onde se originou o movimento pela universidade estadual, nem no Nordeste, onde as antigas instituições coloniais impediam o seu crescimento. A Universidade estadual americana teria seu perfil definido no Meio-Oeste e no Oeste, onde a democracia da fronteira e o materialismo da fronteira ajudariam a apoiar uma instituição popular voltada para a prática. O surgimento da liderança ocidental no movimento resultou, em parte, da notável rapidez com que os estados do oeste eram povoados e da velocidade acelerada com que sua população crescia. Michigan, Minnesota e Wisconsin, entre outros, sentiram que os pequenos colleges denominacionais (de origem religiosa), com dotações limitadas e currículos voltados para o passado, não poderiam responder às necessidades de uma população em crescimento, nem a suas preferências (RUDOLPH, 1990, p. 277-278).

Contudo, neste desenho geral cabem algumas diferenciações. Algumas das grandes universidades criaram o que se pode chamar de seu “estilo”. Uma palavra deve ser dita a respeito.

A *Wisconsin Idea*

A Lei Morrill foi decisiva para a Universidade de Wisconsin, não apenas pela doação de um poderoso patrimônio indutor, mas também pelo estímulo que deu ao governo estadual para que promovesse a escola. A iniciativa federal deu um empurrão na estadual. Nas duas primeiras décadas do século XX, aquela universidade construiu um modelo ou estilo, fortemente apoiado na ideia de serviço público, de compromisso da universidade com a sociedade e, em sentido inverso, da sociedade (e do seu governo) com a universidade. Vale a pena reproduzir comentários da literatura especializada a respeito da *Wisconsin Idea*.

O tratado de Brubacher lembra que a Universidade procurava aproximar-se da população do estado, através de um amplo sistema de extensão universitária. Ensino por correspondência e centros de extensão e ensino eram criados em diferentes pontos do estado. A universidade criou um *Bureau of General Welfare*, prestando esclarecimentos públicos em campos como economia, sociologia, políticas de governo, educação, sanitarismo. Seus laboratórios testavam solos, minas, materiais diversos, água. Um *Bureau of Debating and Public Discussion* patrocinava debates sobre temas polêmicos e emprestava livros e materiais didáticos para grupos de discussão locais. Assim, a Universidade de Wisconsin envolvia-se ativamente com a vida do estado de Wisconsin. E, mais ainda, seus professores e funcionários participavam da gestão estadual, o que por vezes criava ressentimentos em alguns, mas, aparentemente, era bem acolhido pelo geral da população:

One of the most characteristic features of the “Wisconsin Idea” was the close partnership which developed between the state government and the universi-

ty. A veritable “interlocking directorate” arose between the two agencies as La Follette’s legislative program was furthered by the continuous research and counsel of university economists, agricultural experts, political scientists, and sociologists. Long before Franklin Roosevelt’s New Deal introduced the “Brain Trust” concept into American national politics, La Follette’s “Wisconsin Idea” developed it on a statewide basis. By 1910, there were thirty-five of the university’s professors giving part of their time to some branch of the state’s nonpolitical service. The president, Van Hise, himself set an example for his faculty by serving on a number of commissions. In similar fashion, the university’s economists served on state railroad and tax commissions, its political scientists helped draft legislative bills, its engineers helped plan road-building programs, and its agricultural scientists furthered the profitable development of the dairying industry. In all of this, physical as well as ideological proximity of state university and state government undoubtedly played a part. (...)

There were some who bitterly resented this close identity of the university with the government. Did Wisconsin have a state university or a “university state”? There were mutterings that the university was trying to “rule the state”; that it was becoming too expensive. This undercurrent of discontent had burst out years before in an attempt to oust Professor Ely. The Trustees had successfully repelled the attack, however, and by the Van Hise period it appeared that the majority of Wisconsinites were well content with their university (BRUBACHER, 1976, p. 164).

Rudolph também registra esse envolvimento da universidade com os assuntos públicos, o que em certa medida representa algo típico da chamada Era Progressiva:

By 1908 President Eliot was describing Wisconsin as the leading state university, a position to which it

was entitled by the success with which it incorporated in its rationale two curiously conflicting currents of Progressivism: the resort to an expertise in the affairs of state, and the development of popular nontechnical lectures which carried the university to the people. This latter development, which took the name of extension courses, was not peculiar to the University of Wisconsin nor to the Progressive temper, but it had an exceptionally vigorous life at Wisconsin during the Progressive period and set a pattern for other institutions. In time technical courses were also added, and the extension curriculum was considerably expanded. Beginning in the 1890's at such places as Columbia, Wisconsin, Chicago, Brown, Indiana and Illinois, the extension movement had in part been a public-relations gesture, an effort to extend the influence and the popularity of the university into communities beyond the immediate vicinity of the institution (Rudolph, 1976, p. 363).

Rudolph ainda enfatiza os serviços de extensão – a propagação da ideia no começo do século e sua importância para a universidade de Wisconsin:

By the first decade of the twentieth century the extension movement had been recognized as an instrument of influence in achieving a greater measure of legislative financial support for the state institutions, and it was a matter of no difficulty to adapt the extension movement to the uses and goals of Progressivism. At the University of Wisconsin the experts themselves, the men who knew how the railroads should be regulated, how the banks should be reorganized, how the forests and the rivers and the ore beds should be protected from avarice and gluttony, went to the people and gave lecture courses that amply reflected the Progressive temper (RUDOLPH, 1976, p. 364).

Os outros dois ramos do sistema

Enquanto isso, outro vetor se desenvolvia particularmente no nordeste, fartamente coberto pela oferta privada. Ali se desenvolve um gênero de universidade um pouco diferente, a universidade privada e sem fins lucrativos. Algumas delas já são criadas, nesse período, precisamente com esse perfil, o primado é quase exclusividade da pesquisa, da formação profissional especializada (direito, medicina, engenharia) e da pós-graduação. É o caso pioneiro de John Hopkins, que por muito tempo foi exemplo, referência e matriz do modelo. A ela se juntaram *Clark University* (em Worcester, Massachusetts), a Universidade de Chicago e a Universidade Católica da América. Estas já “nasceram prontas” como Minerva, pronta e armada, da cabeça de algum Zeus patrono. De outro lado, alguns velhos *colleges* coloniais se transformaram em universidades, com forte setor de pesquisa e pós-graduação (Harvard, Yale, Cornell). A exceção geográfica (não está no leste, mas no meio-oeste) corre por conta da Universidade de Chicago, criatura de fenomenal doação de Rockefeller.

Para compreender a emergência da terceira “invenção americana” no campo do ensino superior, o *junior-community college*, é absolutamente essencial conhecer os dilemas e experimentos ali ensaiados. Isto é, precisamos enquadrá-lo na constelação já existente e na percepção do que lhe faltava para formar um sistema, consistente, coerente e completo. As formulações e iniciativas das lideranças das grandes universidades são claros indicativos de uma inquietação da percepção de um problema ou uma lacuna naquilo que projetavam como visão sistêmica do ensino superior e da pesquisa americana. Pode-se dizer que, na visão dessa liderança, desde logo, se disciplina o mundo segundo a lógica de “cada coisa em seu lugar, cada lugar com sua coisa”. A percepção da lacuna a que nos referimos faz com que busquem a coisa que falta para um lugar bem definido. A visão sistêmica, perspectiva e normativa, opera como uma espécie de tabela de Mendeleev. Os dirigentes das grandes universidades e das fundações (CFAT e GEB-Rockefeller) identificam um vazio, com seu peso atômico e características: só falta “produzir”, tal como num laboratório, o elemento que ainda não foi isolado nem encontrado na “natureza”.

O *Junior College* (JC) era esse elemento a mais, aquele que ainda faltava, na complexa coleção de instituições de ensino superior da época. Pouco a pouco, uma padronização promovida através de associações regionais de certificação, bem como da ação indutora das grandes fundações privadas (CFAT e GEB-Rockefeller) punha “ordem” num sistema em construção. Para isso, precisavam estabelecer critérios definidos e pervasivos sobre vários temas até então controversos ou pouco consensuais: admissão de estudantes, diferenciação entre escolas preparatórias e *colleges*, “transferibilidade” de disciplinas e atividades entre diferentes escolas, instituições que podiam oferecer quais tipos de certificados e diplomas (bacharelado, master etc.). As agências de certificação e as duas fundações privadas foram decisivas nessa tarefa.

É tempo, pois, de observar mais de perto o campo das universidades de pesquisa e das grandes fundações, onde se engendravam tais métricas e regras.

A nova universidade de pesquisa: as fundações filantrópicas rumo a uma visão sistêmica

Nas três últimas décadas do século XIX, nasce uma figura institucional no cenário acadêmico americano: a universidade orientada, desde o nascedouro, para pesquisa e pós-graduação. É a *true university* antevista por líderes como Tappan, em Michigan, inspirando-se no modelo germânico, que a maioria dos dirigentes acadêmicos norte-americanos venerava⁵.

O caso pioneiro é John Hopkins (1876, Baltimore, Maryland), beneficiária da fortuna adquirida por seu patrono no ramo das ferrovias⁶. O primeiro reitor (*president*) da nova escola, Daniel Gilman, empenhou-se em trazer uma seleta equipe de pesquisadores nacionais e internacionais para implantar um ambicioso programa de doutorado, lançar revistas acadêmicas e estimular a criação de associações acadêmicas disciplinares. A maioria dos estudiosos das universidades de pesquisa americana registra a presença das “ideias alemãs” nesse experimento americano – principalmente o modelo da *Humboldt-Universität zu Berlin*.

John Hopkins (JH) criou um modelo e, por uma ou duas décadas, os professores que formou (PHDs) foram sementes em outras instituições. Até o início do século XX, nas listas dos 100 maiores cientistas dos EUA, cerca de ¼ vinha de JH. Esse formato orientado para pesquisa e pós-graduação foi seguido por outras instituições. Sob a liderança acadêmica de Stanley Hall, a *Clark University* (1889, Worcester, Massachusetts) desenvolveu-se a partir da doação de Jonas Clark e rapidamente iniciou cerca de 20 programas de doutoramento. No outro lado do país, na Califórnia, Leland Stanford empenhava sua fortuna para criar a *Stanford University* (1891), sob a direção de David Starr Jordan. A Universidade de Chicago, alavancada pela fortuna de John D. Rockefeller e pelo empenho de seus irmãos da *American Baptist Education Society*, entrou na mesma linha sob a direção de William Rainey Harper (1892). Como era de se esperar, as “velhas” universidades também ingressaram no campo da pós-graduação. Yale, por exemplo, criou todo um conjunto de programas desse nível a partir da doação milionária de John William Sterling, o grande advogado corporativo da virada do século.

Em 1900, seria fundada a *American Association of Universities* (AAUU). Entre seus membros fundadores estavam: California, Chicago, Columbia, Cornell, Harvard, John Hopkins, Michigan, Pennsylvania, Princeton, Stanford, Wisconsin e Yale. Illinois e Minnesota juntaram-se a esse time logo depois. *California Institute of Technology (Caltech)* e MIT foram admitidos como membros entre as duas guerras.

Roger Geiger assim descreve a contribuição das universidades de pesquisa no começo do século XX (final do período que estamos examinando):

By this date [1920] probably fewer than twenty-five universities were seriously committed to research as an institutional goal. In the discussion that follows the focus will be primarily upon the fifteen whose credentials for this status were most secure. There is a curious symmetry to this group, which in itself is testimony to the of American higher education. Five are state universities from the Middle and Far West – Illinois, Michigan, Minnesota, Wisconsin and Cali-

foria. Five began as colonial colleges of the Eastern Seaboard and thus are among the nation's oldest institutions of higher learning – Columbia, Harvard, Penn, Princeton and Yale. And five are private foundations of the latter nineteenth century – MIT, Cornell, John Hopkins, Stanford and Chicago. These institutions fully embody the emergence of research as a fundamental goal in American higher education (GEIGER, 1986, p. 3-4).

Como era de prever, o desenvolvimento do sistema também se fez acompanhar do surgimento de associações as mais diversas. Associações de estudantes (a *Federation of Graduate Clubs*, por exemplo) ou de professores (AAUP, 1915). Além de instituições como a *Association of American Universities* (1900) e a *National Association of State Universities and Land-Grant Colleges*.

Padronizar, hierarquizar, organizar

Assim, no início do século XX, um confuso conjunto de instituições parecia esperar por alguma intervenção deliberada que empreendesse uma reforma e um rearranjo. Havia *colleges* tradicionais que seguiam sendo o que eram. Havia *colleges* e universidades criados pelos estados (alguns deles graças à Lei Morrill), com diferentes missões (os *teacher colleges*, por exemplo). No campo específico das universidades propriamente ditas, isto é, no seleto grupo que se distinguia pela pesquisa e pelo ensino pós-graduado, poderiam ser distinguidos quatro tipos: (i) *colleges* privados tradicionais, que se transformaram em universidades (Columbia, Harvard, Penn, Princeton, Yale); (ii) universidades estaduais ampliadas e reformadas (Illinois, Michigan, Minnesota, Wisconsin, California); (iii) universidades privadas (e um instituto) também ampliadas e reformadas (Cornell, Stanford, MIT); e (iv) instituições que já nasceram como universidades de novo tipo, priorizando (quase exclusivamente) a pesquisa e a pós-graduação (John Hopkins, Clark, Chicago).

Em 1900, a coleção exibia números já bastante grandes: mais de 100 mil estudantes, em cerca de mil escolas.

No período de 1900 a 1940, classificação, hierarquização e padronização foram sendo engendradas pelas associações de certificação (estaduais ou regionais) e pelas fundações privadas, basicamente a Carnegie e a Rockefeller, esta última, inicialmente, através de seu GEB. Pelo papel central que desempenharam (e desempenham), as fundações merecem algumas palavras desde logo.

A *Carnegie Foundation for Advancement of Teaching* (CFAT) resulta de uma doação adicional (US\$ 135 milhões, em 1905) do velho barão do aço, Andrew Carnegie, dotação substancialmente acrescida depois de sua morte. A *Rockefeller Foundation* patrocinou o *General Education Board* (GEB) com a bagatela de US\$ 200 bilhões. É pacífico afirmar que essas duas organizações, CFAT e GEB, tiveram papel central na modelagem do sistema norte-americano de ensino superior. Sobretudo na primeira metade do século XX, elas tomaram a si a tarefa de liderar a transformação daquela coleção de escolas “desregradas” em um sistema sequenciado, hierarquizado e ordenado por requisitos e normas⁷.

Geiger comenta que as grandes universidades de pesquisa (ou, basicamente, as instituições que lideraram a criação da AAUU) eram as corporações deste “segmento de negócios”: a educação superior. O que quer dizer essa analogia? As corporações, na era progressista, desempenharam um papel fundamental no movimento de concentração e centralização do capital, mas, também, claro, na hierarquização e padronização do mundo empresarial americano na virada do século, no estabelecimento de uma ordem no interior do efervescente crescimento capitalista americano. Não foram responsáveis apenas pela criação de padrões de produção essenciais ao desenvolvimento das operações de fábrica – coisa aparentemente banal, mas decisiva -, como o estabelecimento de bitolas uniformes para as linhas férreas; a padronização de diâmetros escalonados para parafusos, bem como de suas roscas (forma, tolerâncias etc.); ou as composições do aço para cada uma das utilizações (qual o tratamento superficial, a têmpera, o percentual de carbono?). O dilema que pretendiam resolver os dirigentes das universidades e das duas fundações estratégicas

(CFAT e GEB-Rockefeller) era similar: padronizar certificados e critérios de admissão e aprovação, títulos, grades curriculares, missões para cada um dos disparatados tipos de instituição existentes na época. E, de quebra, fariam também um movimento naquilo que fora o objetivo das fusões e dos trustes no terreno das manufaturas: evitar a “concorrência desastrosa” e o desperdício resultante de redundâncias. A ênfase na padronização como uma espécie de pensamento dominante na época é explorada pelo estudo de Clyde Barrow (1990, p. 83-89, principalmente).

Barrow (1990) lembra o comentário de Frank Vanderlip, da *Carnegie Foundation*, segundo o qual, o “traço essencial da vida econômica”, era “a tendência rumo à combinação e o distanciamento frente a competição inútil” (VANDERLIP, apud BARROW, 1990, p. 83). O GEB, patrocinado por Rockefeller, era orientado por essa convicção, na tentativa de erigir, no campo da educação superior, um *general educational system*, em oposição ao fragmentado e desordenado conjunto de instituições e regras. Barrow cita um ainda mais explícito fraseado, o de Daniel Colt Gilman, membro do GEB e ex-presidente da John Hopkins – ele comparava a tarefa do GEB ao que se tinha feito no caso das ferrovias, eliminando *the paralleling of railroads*:

His analogy is not without merit. The railroad engineers and the accountants at the forefront of university rationalization had pioneered the intercompany standardization of corporate America. The uniformity of products (e.g., students), standardized specifications for performance and productivity (e.g., faculty), regularization of the process of production (e.g., time and plant-use requirements), and recognized standards of product quality (e.g., accreditation) all bore a striking resemblance to the same processes that had been necessary to the rise of national corporations a decade earlier. For universities to be integrated into a single, coordinated system, the individual parts of this national machine had to be standardized so as to fit them together (BARROW, 1990, p. 83).

Para a CFAT isso também se colocava como objetivo – inclusive para implantar seu plano de pensões para professores do ensino superior, uma arma nada desprezível para induzir as instituições. Classificar, hierarquizar, identificar cada parte e sua função no todo era essencial para que esse projeto fosse implantado de modo correto, eficiente e sustentável. O que os homens das fundações doadoras e associações de certificação encontravam pela frente não era um sistema regrado e definido, mas um conjunto mais ou menos caótico:

Their surveys revealed the absence of coordination in the diversity of mission statements and educational goals associated with institutions sharing similar designations as “colleges” or “universities”. Some institutions nominally called colleges, or even universities, offered only two years of instruction. Some actually offered a level of instruction appropriated to high schools, or academies. Others offered three or four years of instruction. In some places graduate education was merely a fifth year of undergraduate work. The others, graduate study required original research. There was a diversity of curricula, enrollment, staff size, finance and expenditure, quality and kinds of plans, libraries, accreditation, and admission requirements. Professorships were sometimes awarded only to faculty with a PhD, sometimes to those with an honorary PhD, and often to those with no advanced degree of any kind (BARROW, 1990, p. 83).

As instituições “exemplares”: *Wisconsin Idea*, *Cornell Idea*, *California Idea*...

A escalada da padronização tinha seu centro formulador nas lideranças das fundações e de algumas instituições que, em alguma medida, operavam como geradoras de diferentes “ideias” (modelos) norteadoras do campo. Assim, costuma-se falar na *Wisconsin Idea*, mas é também possível listar outras: *Cornell Idea*, *Chicago Idea*, *California*

Idea. A *Wisconsin Idea*, que já comentamos, é um modelo muito relevante para entender as universidades estaduais. A *California Idea* também aparecerá depois. No que nos preocupa no momento, no final do século XIX, no nordeste do país, *Cornell Idea* e *Chicago Idea* merecem mais atenção (Columbia, um terceiro elemento decisivo na padronização, de certo modo, circula entre ambas).

Chicago é um caso espantoso, a começar pela fortuna que Rockefeller doou a seus irmãos batistas para o empreendimento. Graças a esse manancial, seu primeiro reitor, Harper, pôde operar como um grande açambarcador de docentes:

John Hopkins had started with forty graduate students and a small faculty. Clark had begun with but "the torso of a university". But William Rainey Harper, with the vast funds at his disposal, was able to open the doors in 1892 of what was already in actuality, not just potentially, a great university. A faculty of 120 were prepared to give advanced work in no less than 27 subject-matter fields. Already 594 students were enrolled, half of them doing graduate work (BRUBACHER, 1976, p. 183).

Harper operou um *raid* em várias direções, sobretudo sobre Clark, a universidade de pesquisa criada por Stanley Hall, em Worcester, Massachusetts. Harper "roubou" vários de seus professores-pesquisadores.

Ele não queria criar mais um *college* nem uma escola superior que dedicasse a maior parte de seus recursos para a instrução geral e preparatória. Rudolph comenta aquilo que os estudantes encontravam ao ingressar:

What they found was a new model American university, one which divided the twelve months of the year into four academic quarters and invited its students to take a minimum three or an accelerated four; a university which divided the traditional four collegiate years into two equal parts – the first to be known as the junior college or academic college, where the spirit would be collegiate and preparato-

ry, and the second to be known as the senior college or the university college, where the spirit would be advanced scholarly; a university where a system of major and minor studies permitted a student to pursue one subject in depth while devoting less time to another (RUDOLPH, 1990, p. 351).

A *Chicago Idea* era, nesse sentido, algo distinto da *Cornell Idea*, tal como formulada por Andrew D. White, ainda segundo Rudolph:

Harper himself contemplated with satisfaction the disappearance of “the whole custom of the annual graduation” under the impact of continuous sessions. He greeted undergraduate complaints about the conditions in common by simply transferring its management to the student body. In 1866 at Cornell, Andrew D. White had been close enough to the collegiate tradition to announce as a matter of policy that “in an institution of learning, facility and power in imparting truth are even more necessary than in discovering it”. Now, not quite thirty years later, the university idea was so strong that Harper could announce: “It is proposed in this institution to make the work of investigation primary, the work of giving instruction secondary”. At Chicago promotion would depend upon publication. No one was allowed to forget that what was being built at Chicago was not a college, but a model American university (RUDOLPH, 1990, p. 352).

Brubacher lembra que Harper, desde logo, tornou claro que os membros do corpo docente de Chicago teriam sua promoção avaliada a partir da pesquisa, não do ensino. Aliás, na mesma passagem, Brubacher menciona algo que nos interessará mais adiante: Harper pretendia mesmo que os dois primeiros anos de ensino (a parte junior de sua graduação, como ele a denominava) seriam gradualmente transferidos para fora do *campus* principal, através de acordos de “filiação” de outras instituições (*two-year colleges*, principalmente) e do estabelecimento de extensões locais da universidade.

O mesmo Brubacher (1990, p. 453 e 156) resume a posição dos líderes acadêmicos a esse respeito. White (em Cornell) e Butler (em Columbia) compartilhavam algo da visão de Harper, segundo a qual a universidade era algo diferente daquilo que se processava nos dois primeiros anos dos *colleges* (*freshman* e *sophomore*). Harper (Chicago) acreditava (ou mesmo desejava) que grande parte dos *colleges* de seu tempo fossem transformados em academias preparatórias ou *junior colleges*. Ideia parecida era defendida por Andrew D. White (Cornell), tomando como exemplo o *gymnasium* alemão. Essas escolas médias forneceriam, então, alunos preparados para algo como 30 universidades nacionais. White chegou mesmo a propor que o *Board of Regents of the University of the State of New York* se transformasse numa espécie de agência para organizar exames e conferir certificados. Butler acreditava que a média dos *colleges*, para sobreviver, deveria ter cursos de dois ou três anos. David Starr Jordan (Stanford) parecia resumir essas previsões ou expectativas: “*as time goes on the college will disappear, in fact, if not in name. The nest will become universities, the others will return to their place as academies*” (apud RUDOLPH, 1990, p. 443).

Entre as lideranças das *true universities* do leste, havia uma percepção comum: existia um espaço problemático entre a escola elementar e a universidade – um espaço pouco preenchido pelas academias, pelos departamentos preparatórios das universidades ou pelas *high school*, que estavam se expandindo terrivelmente na época, como instituições “compreensivas”, isto é, terminais e preparatórias simultaneamente. Esse espaço pantanoso tinha seus reflexos na *low division* dos *colleges* e universidades, os dois primeiros anos de “educação geral”, similares ao *gymnasium* alemão ou ao liceu francês.

De imediato, algumas universidades buscaram expedientes para enfrentar esse problema ou lacuna, como atesta o *acceleration movement* do final do século XIX e início do século XX. Por esse modelo, vários estudantes qualificados eram admitidos diretamente das melhores academias preparatórias para os anos iniciais dos *colleges*. Rudolph comenta que isso mostrava certa ausência de padrões estáveis na escola secundária e uma tentativa dos *colleges* de evitar, no

nível superior, a repetição de conteúdos ensinados no nível médio. Alguns experimentos merecem menção.

At John Hopkins, for instance, the collegiate program took three years at the most; it could be taken in two years. At Columbia, Nicholas Murray Butler developed what was called the “professional option” plan whereby after two years of college a student might enter any of the professional schools, other than law. As early as 1882, Harvard encouraged students with sufficient secondary-school credits to enter as sophomores. Chicago’s contribution to acceleration was the four-quarter system which permitted a student to set a faster pace for himself than the traditional college calendar allowed; in addition, the university’s own elementary school was reduced from eight to seven years and advanced credit was given for high-quality high-school work. The B.S. program at Yale’s Sheffield Scientific School continued as a three-year course, and President Eliot at Harvard, to the dismay of most of his fellow university presidents, vigorously advanced the idea of a three-year B.A. for well-prepared and professionally motivated students – in other words, four years for the dawdlers and three for the young men who knew where they were going (RUDOLPH, 1990, p. 446-447).

O enquadramento dos *Junior Colleges*

Um lugar para cada coisa... mas, faltava uma coisa para um lugar já identificado.

Se a necessidade de “regular” o sistema pode ser assemelhada à tentativa de outras regulações em curso na virada do século XIX para o XX, no caminho para o capitalismo “gerenciado”, ela aparecia também como a necessidade de responder a outros desafios. Um deles era a extraordinária expansão dos graduados do ensino médio (*high school*). Cada vez mais, estes buscavam educação adicional,

pós-secundária, que fosse ofertada em múltiplos pontos do país (superando a concentração das universidades estaduais) e a custo menos proibitivo do que os tradicionais *colleges* liberais.

O sistema de escolas públicas (elementares e de nível médio) crescia e isso era um fator que alimentava a expansão das universidades estaduais. Em 1870, havia apenas cerca de mil *high schools*, com aproximadamente 72 mil estudantes matriculados. Em 1900, as escolas chegavam a 6 mil e os estudantes somavam mais de 500 mil. Os líderes de universidades estavam muito atentos a esses números (BRUBACHER, 1976, p. 157. Cf. também p. 237).

Desde logo, porém, apareciam algumas questões prévias a responder: o que é ou deve ser considerada “escola secundária”? O que se deve requerer para a entrada no *college* e na universidade? Quais os traços que fazem a fronteira entre os dois níveis? O terreno que ficava entre a escola elementar e a superior era povoado por várias figuras – academias, *high-schools*, departamentos preparatórios de universidades e pequenos *colleges*.

The difficulty of moving in any direction was aggravated by the relatively low state of secondary schools themselves. Old-established academies, especially in New England, were doing effective college preparation, but there were not enough of them. Besides, in the later nineteenth century they were rapidly being supplanted by the high school as the characteristic American secondary school. Yet the high school period, for all its expansive zest seemed to expend its strength like an adolescent on physical growth and to lack the qualitative stamina which was to come with age. Consequently in the last quarter of the century a gap seemed to yawn between the end of the high school and the beginning of the college course. The latter seemed to begin at some distance beyond where the former left off. Some states, like California, had themselves to blame. In a shortsighted show of democracy they assigned the major share of their school revenues to their elementary schools and thus enjoyed the incongruity of a rela-

tively rigorous system of elementary and higher education without a steady steppingstone between the “two” (BRUBACHER, 1976, p. 237).

Provavelmente, outra evidência forçava a inteligência criadora dos administradores e das lideranças do campo educacional: a emergência de novas carreiras profissionais “médias”, além das também desafiadoras engenharias superiores. Ao lado de profissões agora superiores e certificadas (licenciadas), como os advogados, engenheiros, médicos, criava-se um exército de ocupações secundárias e auxiliares – contabilistas e arquivistas, desenhistas e projetistas, enfermeiros e técnicos de laboratórios. De olho nesses dois problemas – o terreno confuso da preparação para o ensino superior da *true university* e da formação de profissões treinadas, mas não superiores – vai-se configurando, no início do século XIX, uma inovação institucional tipicamente norte-americana, o *two-year college*, inicialmente apelidado de *junior college*, décadas depois rebatizado como *community college*.

A história do primeiro *junior college* (*Joliet Junior College*, 1901) é reveladora do potencial e dos dilemas que a nova invenção enfrentaria. Em 1901, o presidente da Universidade de Chicago, William Rainey Harper, negociara com uma *high school* pública de Joliet, sul de Chicago, para que ela oferecesse os cursos correspondentes aos dois primeiros anos da graduação no *college*. Harper chegou a chamar a *low division* da graduação de Chicago (dois primeiros anos) de *junior college*, e de *senior college* a fase seguinte. A ideia refletia duas convicções ou preocupações dos dirigentes das grandes universidades públicas seletivas: 1) que os estudantes da *high school* americana eram em geral mais imaturos ou menos “formados” do que os concluintes do ensino médio alemão (*gymnasium*) e francês (*lycée*), o que transformava os primeiros anos da faculdade num programa de “educação geral”, de fato pré-universitário; 2) o crescimento da demanda por vagas nas faculdades (derivada do enorme crescimento de formados em *high schools*) criaria problema para a seletividade desejada pelas universidades. Assim, se a nova invenção era uma ponte para entrar na educação superior, era também um meio de “desviar” os estudantes das universidades seletivas.

Os *junior colleges* davam aos estudantes de classe média uma oportunidade de morar com sua família durante os primeiros dois anos de faculdade, economizando dinheiro antes de tentar a ponte (*transfer*) para uma *four-year college*, no qual terminariam um bacharelado ou uma escola profissional de nível superior (medicina, engenharia, economia, direito). Em um efeito paralelo, o crescimento dos JCs demandou das universidades a formação de professores e administradores para a escola recém-inventada. Nos anos 1920, os programas de formação da Universidade Estadual de Ohio, da Universidade de Chicago, da *Teachers College* de Columbia, da Universidade da Califórnia (Berkeley) e da Universidade de Michigan procuram responder a essa demanda.

O JC era um elemento a mais na confusa coleção de instituições de ensino superior da época. Mas era um pouco mais do que isso, era uma peça que faltava para fazer da coleção um sistema. Era, ou deixava de ser, um “elo perdido”. Ou seja, somava ao amargo problema mais um personagem, exigindo intervenção deliberada para uma nova sistematização. As agências de certificação (*accreditation*) e as políticas de doação das fundações filantrópicas foram pouco a pouco “pondo ordem” no sistema que se desenhava. Padronizavam critérios de ingresso dos estudantes, separavam escolas secundárias dos *colleges*, atestavam quais requisitos eram suficientes para transferências entre instituições e quais eram suficientes para a atribuição de certificados de *bachelor* ou *master*.

3. A HIERARQUIZAÇÃO DAS ESTRUTURAS – O PERÍODO ENTREGUERRAS

O período de 1920 a 1945 é marcado, entre outras coisas, por um aumento da diferença entre matrículas de ensino médio (já massificado) e matrículas no ensino superior (ainda fortemente elitizado).

O já clássico estudo de Boyer (1985) sobre a *high school* exhibe estes dois gráficos autoexplicativos (Figuras 3.1 e 3.2):

Gráfico 1

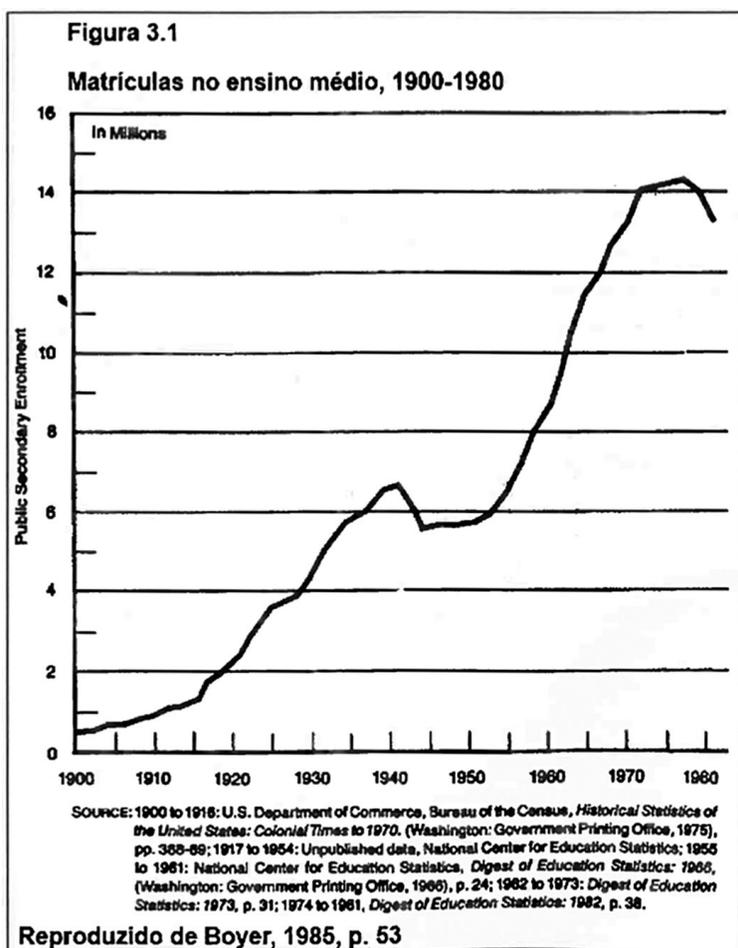
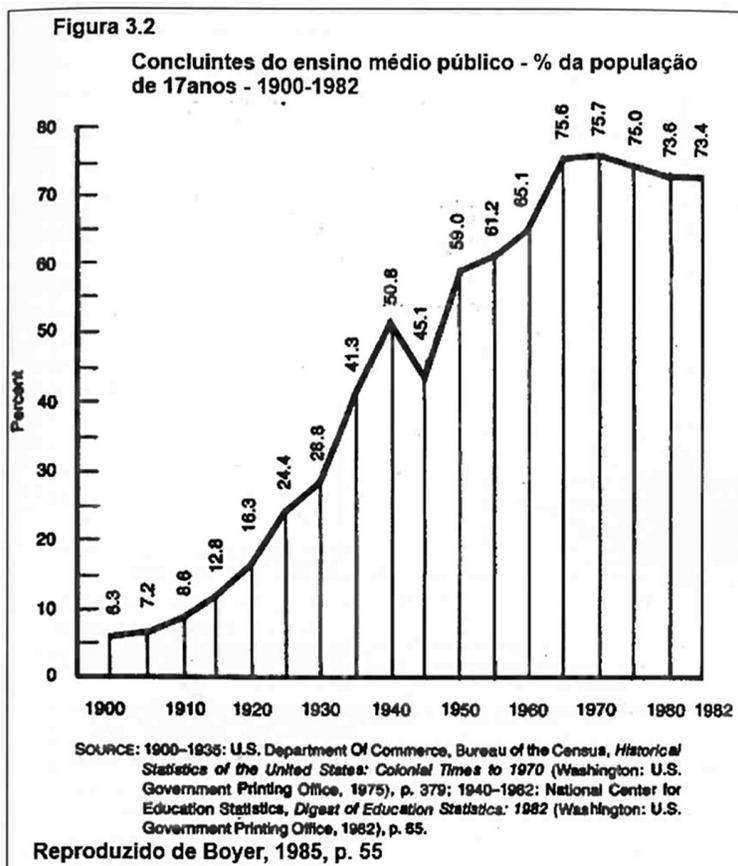
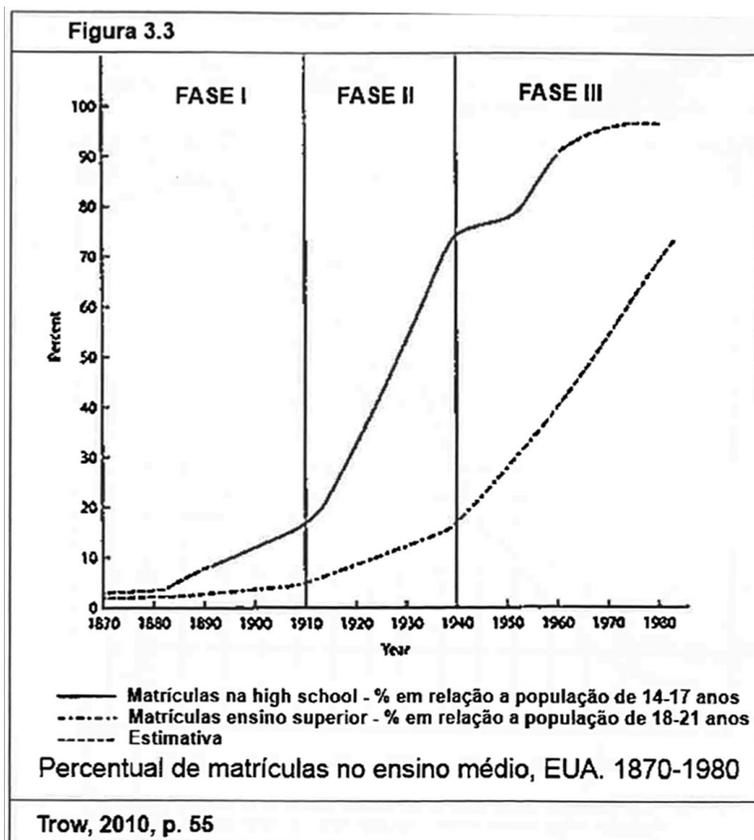


Gráfico 2



Essa evolução do ensino médio pode ser contrastada com a do ensino superior, na representação fornecida por Trow (Figura 3.3).

Gráfico 3



A cara do sistema

Além desses números, outro ponto importante a destacar, para o período, é a consolidação, de forma geral, de uma estrutura em três divisões que se manteria no período seguinte: o da massificação do pós-guerra. Na primeira metade do século XX, delineia-se com mais clareza essa partição: (a) universidades de pesquisa; (b) universidades e *colleges* prioritariamente voltados ao ensino, nos quais se destacam os grandes sistemas estaduais; (c) *junior colleges* e escolas vocacionais de curta duração. Como vimos, a padronização e hierar-

quização do sistema respondiam ao esforço dos líderes das grandes universidades e das duas grandes fundações filantrópicas que dominavam a área (Rockefeller-GEB e CFAT).

Geiger anota que as matrículas das universidades de pesquisa, que estima em duas dúzias de instituições em 1920, não cresceram significativamente nesse período – parecem ter focalizado seu esforço na consolidação das escolas de pós-graduação e nas carreiras profissionais mais seletivas e sofisticadas. De qualquer modo, de outro lado, elas firmavam reputações:

Before the First World War the United States was all too often regarded as a provincial outpost in the international world of science. The mobilization of American science during the war, together with the enforced isolation from much of European science, hastened the maturation of numerous fields, that of chemistry probably being the most notable. With the return to normalcy, however, the old patterns recurred; during the first half of the 1920s Americans still went to Europe to learn, and European scientists who traveled to the United States did so to teach. This situation had changed markedly by the end of the decade: increasing numbers of American scientists were now to be found working at the frontiers of science. The United States thus attained a rough parity with the leading scientific nations well before even the event in Europe forced the intellectual migration of the 1930s. The disintegration of learning in Central Europe and the reinforcement of American institutions with leading foreign scientists only accentuated this process. By the outbreak of the Second World War the United States was clearly the foremost center of science in the world (GEIGER, 1986, p. 231).

Além disso, no que diz respeito às finanças, a conjuntura parecia favorável para as universidades de pesquisa. Não apenas havia uma prosperidade geral. Havia também uma prosperidade específica, a

dos doadores. É assombrosa a comparação (disparidade) entre a ordem de grandeza das doações em grande parte do século XIX e aquela que se observa a partir do final daquele século e início do XX⁸. Geiger retrata a eufórica situação dos anos 1920:

The 1920s were a decade of unprecedented expansion in both the capital and the income of the research universities. In the public sector, state legislators increased their appropriations to the average universities considered here by 130 percent, while student enrollments were climbing by only 40 percent. The Michigan legislature, for example, in 1921 increased its appropriation for the university by more than 50 percent and at the same time voted \$5.1 million for capital expenditures – a sum almost equal to all such state spending in the entire history of the institution. At most private research universities, tuition income and endowment income both more than doubled, while enrollments increased even less than in state schools (GEIGER, 1986, p. 123).

Burton Clark enfatiza o papel estratégico que as fundações privadas tiveram na construção de uma base econômica para a pesquisa acadêmica, nesse momento de formação:

The big players in this economy were soon the major private foundations. No longer limiting themselves to in house studies and the support to freestanding institutes, the foundations assumed responsibility in the 1920s for the long-term development of the research capability of the universities. Following a best-science policy calculated “to make the peaks higher,” the foundations, preeminently Rockefeller and Carnegie concentrated at the outset on supporting research at a handful of leading private universities, especially in the sciences. By the early 1930s, that support had also been extended to such state universities as Michigan, Wisconsin, and California. In the process, at least five different lines of sup-

port were fashioned: grants for “research capital” – buildings and equipment – that could be expected to have large multiplier effects through matching requirements and competitive emulation; direct allocations to establish new research institutes and even to initiate new professional schools such as the enticement to the University of Chicago by the Carnegie Corporation to establish the first “graduate school of library science”; grants to support research projects; long-running schemes for graduate and postdoctoral research fellowships, of which the Guggenheim postdoctoral award, begun in 1925, was to be the outstanding success story and, significant in building a network of support, major sustaining grants to a set of national “intermediate” organizations – the National Research Council, established earlier (1916) during World War 1, the Social Science Research Council (1923), and the American Council of Learned Societies (1919) – that were capable of making informed judgments, essentially through peer review, on relatively small grants to numerous scholars in such broad areas as the sciences, the social sciences, and the humanities. In a university-foundation relationship that evolved through trial and error, such channels became the operational components of the university research economy. Under essentially private support, the universities became “the engines of American science” (CLARK, 1995, p. 127).

Como dissemos, as universidades de pesquisa – que já assumiam relevo internacional – pareciam ter um modo específico e focalizado de crescimento. Mas, o sistema, no conjunto, passava por uma espécie de primeiro ensaio de massificação. Levine chega a dizer que “*World War I was the take-off point in the history of American higher education*” (LEVINE, 1986, p. 38), algo que seus números parecem corroborar, conforme registramos anteriormente. Por esse motivo, o autor afirma que essa foi uma “*United States’ first era of mass higher education*” (LEVINE, 1986, p. 39).

O jovem sistema americano surpreendia os velhos europeus:

In 1925, when about 800,000 persons out of a total population of 117 million in the United States were enrolled in college, only about 46,000 of Great Britain's 43 million people and 68,000 of Germany's population of 63 million attended a university. One educator in 1930 claimed that there were more persons above the age of fourteen in school in the United States than in all other countries in the world combined. Although the bulk of this enrollment growth came in practical fields that Europeans did not yet recognize as legitimate concerns for institutions of higher learning, they conceded that such expansion was an innovation they might soon be forced to emulate. World War I had proved to emulate. World War I had proved inextricably tied to the widespread diffusion of education and research, and the pragmatic Americans had a head start (LEVINE, 1986, p. 42-43).

Vários analistas apontam para o incremento da demanda “vocacional” no ensino superior. Geiger lista, entre os segmentos que mais cresciam naquela fase, as escolas de administração e de engenharia. Os programas que preparavam professores também cresciam, aparentemente turbinados pelo fato de muitos estados regulamentarem essa carreira como profissão de nível superior. A aspiração ao *college*, tematizada por Levine, tem um componente vocacional muito forte:

The wartime rhetoric legitimized students' interest in a college education with a definite vocational bent. Studies showed that nearly two-thirds of American undergraduates came to college to prepare for a specific occupation or profession.

(...)

World War I triggered the proliferation of subjects offered by American colleges. Government and

business now willingly provided support for courses in technical fields of study. As a result, the relative strength of the traditional liberal arts declined in favor of the vocation-oriented course of study at most institutions of higher learning. The Bureau of Education reported at the end of the war that colleges and universities were "forced by public demand to add numerous professional curricula, such as commerce, journalism, and the severas varieties of engineering." Between 1918 and 1925, 143 new collegiate [p.40] departments of commerce were opened; only 40 such programs had existed before the war. Enrollment in engineering climbed from 29,784 to 49,139 between 1918 and 1920, an increase of 65 percent (LEVINE, 1986, p. 40-41).

A regulação no nível estadual

No que diz respeito à sistematização, isto é, à transformação da coleção de instituições num sistema ordenado, a unidade de análise parece ser o estado federado. Os sistemas estaduais vão se estruturando e, dentre eles, o da Califórnia, já nos anos 1930, desponta como um modelo, uma vanguarda. Em 1932, o Congresso encomendou à CFAT um estudo que orientasse a estruturação do seu setor público de educação superior. O relatório é, aparentemente, a mais franca e pioneira verbalização de uma filosofia para esse sistema, a ideia de uma diferenciação institucional clara e hierárquica.

Levine sublinha que o estudo sugeria um corpo de planejamento científico para o conjunto da educação superior do estado. Papel que deveria caber ao corpo de *Regents of the University of California*, retirando-o da mão de empreendedores educacionais locais e de lideranças políticas. Aparentemente, a ideia visava tornar o sistema menos caótico e financeiramente mais razoável, evitando sempre que possível as duplicações de missões, cursos, escolas. Recomendando seletividade nos níveis superiores dos *colleges* e escolas pro-

fissionais da Universidade da Califórnia, o relatório tornava explícita a ideia de reduzir a competição inconveniente:

[...] because 'overproduction ... may readily become a social and professional evil, as well as an unwarranted cost to the university and the public'. The new state colleges should cater to regional needs and the junior colleges should be viewed as an extension of secondary education. With the substantial increase in the number of young people seeking higher education and the increasing range of their talents and interests, this differentiation of public higher education was the most efficient, and therefore essential, response to modern educational conditions (LEVINE, 1986, p. 170).

O relatório tinha um viés claramente hierarquizador. Procurava demarcar nitidamente os diferentes tipos de instituição. Assim, recomendava que apenas a Universidade da Califórnia (Berkeley) tivesse programas de doutorado. E que o *campus* de Los Angeles ficasse limitado aos diplomas de mestrado. Os *teachers colleges* deveriam conceder apenas mestrados no campo de educação. O relatório propunha, ainda, o fechamento de algumas escolas (como o Instituto Politécnico da Califórnia – de San Luis Obispo). Além disso, o treinamento para profissões médias ou inferiores às escolas profissionais de longa duração (engenharia, medicina, direito) deveria ser reservado aos *colleges* de curta duração – *junior colleges, two-year colleges*. Aliás, estes teriam precisamente essa missão e esse limite, ainda que permanecendo no sistema de ensino superior (LEVINE, 1986, p. 171). Os líderes da Universidade da Califórnia, aparentemente, tinham papel decisivo no desenho desse plano:

Presiding over this system was Robert G. Sproul, president of the University of California. Sproul asserted his support for a public system of education that offered the opportunity for higher learning to all, but, equally important, he also believed that the state's educational system should and could repli-

cate the natural distribution of talent and needs in the society. Insisting that "the university is primarily designed for one type of mind and the junior college for another," he concluded, "what we need is ... not more colleges and universities of the traditional type ... but altogether different institutions which will suitably train those students and get them in their lifework sooner." (LEVINE, 1986, p. 172).

A ideia de estratificação do sistema era clara, sobretudo quando se delineava o papel específico dos *colleges* estaduais, comparado com o da universidade:

In its constituencies and its objectives, then, the state college differed from the more prestigious university; as a result, its "method will be psychological rather than logical, functional rather than structural." Preparation for teaching, middle-level government service, home economics, journalism, library work, nursing, personnel work, police work, psychiatric social work, and other social welfare work should be provided by the state college, since each of these areas was peripheral to the proper concern of a university. Furthermore, state colleges should not be steered away from their proper functions by the growing interest in research at universities. The foundation of the state college curriculum should be an integrated study of the economic and social order which showed the organic relationships of individual personality, the scientific method, the American democratic social pattern, and the training for these liberal professions. These student-oriented institutions, as they were called, should emphasize "cooperative thinking," not the creation of new knowledge. Nor should they cultivate leadership skills, of course, since other institutions with other students logically enjoyed that privilege and responsibility. Socialization was clearly the first priority of institutions at this level. The state college

had an articulated market, in theory if not always in reality, which distinguished it from the university above and the junior colleges below (LEVINE, 1986, p. 173).

Dilemas do sistema

Como registramos anteriormente, esse processo de diferenciação institucional desenhava, claramente, um lugar para cada tipo de instituição, inclusive para os *two-year* ou *junior colleges*. Mas também os dilemas internos das universidades de pesquisa, sua busca por uma identidade própria, pareciam sugerir um rumo para os demais tipos de instituição, inclusive os *junior colleges*. Os dilemas apareciam nas discussões sobre a difícil combinação entre ensino e pesquisa, entre “atividades colegiais” e universitárias.

Geiger registra (e aparentemente apoia) algumas ponderações graves dos líderes de universidades de pesquisa, de associações e de organizações filantrópicas influentes nessa área. Dois julgamentos eram importantes nesse arrazoado:

- as universidades americanas, *teaching universities*, eram fortemente marcadas pela vertente de ensino, com cargas de aulas bem superiores as de suas similares europeias;
- os estudantes ingressantes americanos eram menos maduros do que seus equivalentes europeus (a usual lembrança de que nos EUA inexistiam instituições similares ao *gymnasium* alemão e ao liceu francês)⁹.

Os presidentes das principais universidades – líderes fundadores da AAU – pretendiam mudar esse quadro e fazer deslanchar a pesquisa. O que fazer? Separar os dois ciclos, privilegiando um deles? Aceitar apenas alunos mais maduros? Isso significaria transferir a formação inicial (os dois primeiros anos) para alguma outra instituição ou um “departamento preparatório” da universidade?

O nervo da questão parecia ser, então, o equilíbrio (ou desequilíbrio) entre tempo de sala de aula e tempo de pesquisa.

Esse debate foi intermitente nas duas primeiras décadas do sécu-

lo XX. E quem mais sentia o dilema e as pressões resultantes eram os presidentes das grandes universidades. Alguns dos expedientes vão aparecendo como soluções temporárias. Um deles era promover uma espécie de divisão do professorado em duas carreiras: o professor-pesquisador e o professor-professor (mais voltado para a graduação). Outro experimento era o emprego de estudantes de pós-graduação como *teacher's assistants*, responsabilizando-os pelos cursos introdutórios. De qualquer modo, o problema em geral persistia, mesmo quando atenuado. Depois da guerra, o debate parece ter ganho um ingrediente novo, diz Geiger:

In the years following the war, this timeworn debate entered a new and distinctive stage. In part as a result of the ride of the junior college, there now seemed to be a realistic possibility of splitting undergraduate education in half. Basic preparatory work could be done during the freshman and sophomore years, either in a separate section of the university or at a junior college. The junior and senior years could then be devoted to true university work in academic subjects or professional schools. The only loss under such a system would be the tradicional undergraduate college (GEIGER, 1986, p. 117).

Aos poucos, o conjunto mudava, o ambiente se reconstruía, com o progressivo crescimento de novos atores, os *junior colleges*. Dados compilados em Cohen & Brawer mostram que havia apenas oito desses *colleges* em 1901. Em 1939, já somavam 575. As matrículas também cresciam. Com base em diversas edições dos *Statistical Abstracts* do Bureau do Censo, montamos os gráficos a seguir (Figuras 3.4 e 3.5). Neles notamos: 1) um crescimento notável das matrículas nessas quatro primeiras décadas do século XX; 2) o número de *Junior Colleges* (JCs) públicos quase alcança o de escolas privadas; 3) o número de matrículas em JCs públicos supera largamente o das escolas privadas, isto é, os JCs públicos são unidades bem maiores.

Gráfico 4

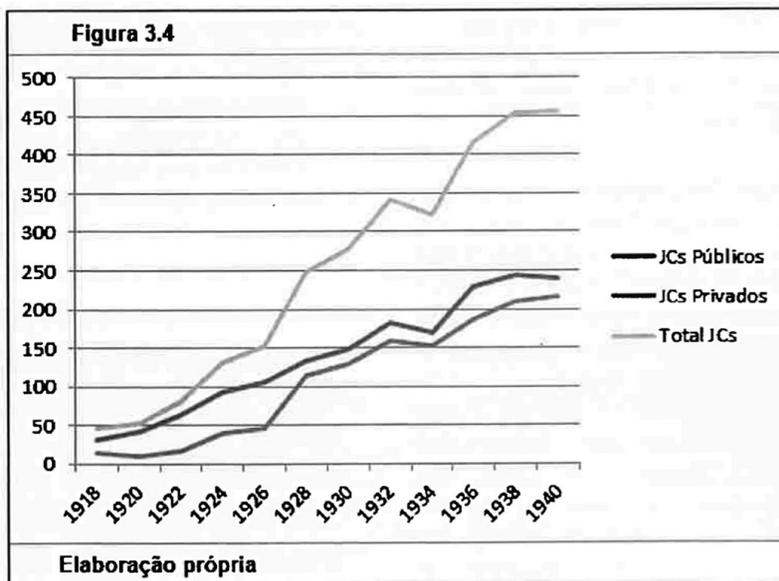
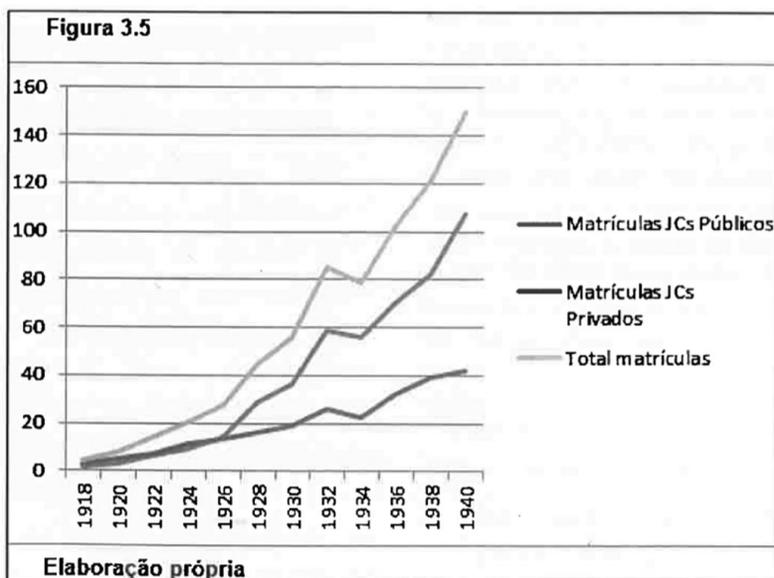


Gráfico 5



Esse novo ambiente, com novos atores e experimentos na *low division* da graduação, parece dar outro alento às iniciativas em curso nas universidades. Essas iniciativas consistem em pequenas reformas, em vez da completa reestruturação da graduação, como pretendiam alguns dos líderes das grandes universidades. Geiger sintetiza esse movimento:

Chicago had always been committed to a cleavage between junior and senior colleges – a division that Robert Maynard Hutchins would later attempt to make even more radical. Johns Hopkins inaugurated a similar plan in the mid-twenties that allowed study toward the Ph.D to commence after the sophomore year. Before 1910 Edwin Slosson had felt that universities would one day eschew junior college students entirely and concentrate their resources on upperclassmen who were prepared for advanced work. President Ray Lyman Wilbur of Stanford concluded that rising postwar enrollments and the spread of junior colleges would eventually dictate such a pattern. Clarence Cook Little assumed the presidency of the University of Michigan in 1925 determined to create this kind of arrangement within a state university. His plan to create a separate junior college, which would teach the bulk of students practical subjects and screen the minority that were suited for advanced work, was in the end diluted of any significance by faculty opposition. By 1930 the majority of universities had actually adopted some formal division between the initial and final two years of college (GEIGER, 1986, p. 117).

Contudo, adverte o mesmo autor: “*As was true at Michigan, though, most of these were minor administrative measures rather than the restructuring of undergraduate education that had been advocated by university partisans*” (p. 117).

Como em muitas outras facetas da história norte-americana, as mudanças incrementais e a evolução através de tentativa-erro foram

firmando soluções para problemas, consolidando um pragmatismo que se tornou quase uma identidade de suas políticas. Veremos, a seguir, como elas foram sacudidas pela conjuntura do pós-guerra, que exigia e propiciava atitudes mais enérgicas. O *New Deal* e a Segunda Guerra Mundial “federalizaram” decisivamente o país e concentraram enormes poderes no braço executivo. Seus resultados foram sentidos na transformação quantitativa e qualitativa do sistema de pesquisa e educação superior. Mas isso é uma outra história, que fica para uma outra vez.

4. A MASSIFICAÇÃO DEPOIS DA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

Martin Trow identificava a Guerra Civil como um divisor de águas na história norte-americana e, também, da história da educação superior do país. Em certo sentido, a Segunda Guerra Mundial é outro desses grandes redefinidores da epopeia americana, um terremoto que redesenha não apenas a superfície do país, mas várias de suas camadas geológicas. Olhando em perspectiva, algumas das transformações provocadas por esse terremoto podem ser listadas, na medida em que interessam ao exame de nosso objeto, a educação superior. Assim, podemos dizer que a guerra altera:

1. o Estado americano. Amplia sua presença na economia, como grande comprador de bens e serviços, como produtor de alguns desses bens, como operador de redistribuições de renda e riqueza, como regulador de atividades econômicas e sociais em geral;

2. as estruturas ocupacionais, a estratificação das rendas e riquezas, as expectativas e os hábitos dos diferentes segmentos da sociedade. Assim, salta à vista a massiva entrada da mulher no mercado de trabalho formal, com suas consequências econômicas, sociais e culturais. Também é visível o impacto da guerra nas relações raciais, isto é, na potencialização e no novo sentido da “questão negra”, em um crescendo que desemboca nos conflitos do início dos anos 1960;

3. a educação. Sucessivas reformas e iniciativas são promovidas pelo governo federal, cada vez mais envolvido com esse campo. Trata-se de um momento de expectativas crescentes, ligadas à mo-

bilidade social e geográfica e, também, às demandas da nova economia dos “25 anos gloriosos”. A exacerbação de uma estrutura em três ramos (os *three tiers*) do sistema: (A) um rol seleto de universidades de pesquisa; (B) grandes sistemas universitários estaduais, com ensino massivo sofisticado; (C) rede cada vez mais capilarizada de *community colleges*. Reduz-se o *gap* gritante entre matriculados ou concluintes de *high school* e matrículas do ensino superior. Se o século XIX pode ser qualificado como o século da aspiração pelo acesso universal à escola elementar; na primeira metade do século XX, esse patamar sobe para a *high school*. E, depois da guerra, o *college* toma esse lugar no sonho americano.

Neste capítulo procuramos expor as iniciativas federais que transformam quantitativa e qualitativamente esse *three tiers system*, exacerbando aquela divisão entre Pesquisa e Ensino. Em especial, destacamos o GI Bill – promotor de crescimento do ensino, sobretudo em dois daqueles ramos do sistema: as universidades estaduais e os *community colleges*. Ao lado dele, evidencia-se o peso determinante da “pesquisa programática” federal ou, simplesmente, de interesse militar. Esse investimento em pesquisa foi muito concentrado no primeiro segmento, as tradicionais universidades de pesquisa que, contudo, aumentam em número, incluindo várias universidades estaduais. Nessas universidades de ponta, destacam-se alguns institutos e departamentos, principalmente suas *Organized Research Units* (ORUs), dotadas de relativa autonomia financeira e administrativa.

Assim, repetindo o que dissemos antes, esse período pode ser subdividido nas seguintes fases:

1. 1945-1970 – a era dourada do sistema. Universidades de pesquisa (públicas e privadas) se agigantam com recursos federais, formando-se um complexo industrial-militar-acadêmico e, parcialmente, da saúde, com o apoio do *National Institute of Health* (NIH), o setor federal de saúde pública. O ensino de graduação se massifica, com políticas como o GI Bill e as bolsas e créditos federais. Esse é também o momento de *take-off* dos *two-year colleges*, agora como *community colleges*, principalmente *public community colleges*;

2. 1970-1980 – Findos os “gloriosos 25 anos do pós-guerra”, o

sistema experimenta sua “travessia do deserto”. Universidades de pesquisa ainda recebem recursos, mas passam por readequação. Começa a fase das anuidades altas (com grandes sistemas de crédito estudantil e endividamento das famílias) – *high tuitions & high aid*. *Community colleges* começam a aparecer como o único segmento cujas matrículas mostram nítido crescimento;

3. 1980-... – Universidades de pesquisa em busca de um novo modelo. Cresce a pesquisa comercial, encomendada por um período curto (anos 80) de retomada da pesquisa militar de grande porte. O crescimento dos *community colleges* segue adiante, mas eles são cada vez mais transformados pelas mudanças de público, expectativas e padrões de financiamento.

A seguir, narramos o crescimento inédito e sem par do sistema, francamente bombeado pela ação federal, elemento que faz a diferença. Em seguida, mostramos a massificação do ensino superior, com o GI Bill e as políticas para os *community colleges* e universidades estaduais. Agregamos algumas notas sobre o desenvolvimento exponencial da pesquisa e da pós-graduação, sob o guarda-chuva da guerra (fria ou quente). As realizações da era dourada enfrentam, em seguida, a difícil travessia dos anos 1970. Nas últimas décadas do século XX, as instituições buscam um novo modo de existir, principalmente um novo modo de financiar sua sobrevivência em ambiente mais hostil. Mas o exame mais detido do período pós-1980 fica para um próximo capítulo.

Um crescimento inédito e sem par no mundo

Nos três ramos acima mencionados, as instituições públicas cresceram mais em número de matrículas, sendo responsáveis pela massificação e pela capilarização do sistema, isto é, pela sua cobertura e acessibilidade.

Os sistemas estaduais cresceram, explorando várias e diferentes formas de instituições, com diferentes origens, modos de organização e missões. Por um lado, vemos as grandes universidades líderes,

escolas que se candidatavam (e conseguiam chegar) ao seletivo grupo das universidades de pesquisa do país. Firmaram-se com projeção internacional, verdadeiras *worldclass institutions*, na Califórnia, em Michigan, Wisconsin etc. De outro, multiplicaram-se as redes de *community colleges*. Por fim, ainda dentro desse subconjunto, temos uma série de *colleges* e universidades regionais que descendiam de antigas escolas normais (ou *teachers colleges*), de agricultura, administração ou engenharia. Na segunda metade dos anos 1960, depois de cuidadosa pesquisa de campo, em *Colleges of the forgotten Americans. A profile of state colleges and regional universities*, Edgar Alden Dunham fez um retrato vivo deste último grupo, que atinge um universo nada desprezível da “América Profunda”.

Ao longo do século XX, as matrículas do setor público foram crescendo sempre mais rapidamente do que o privado. De fato, mesmo para os *junior colleges*, isso já era verdade no período de infância do movimento, as duas primeiras décadas do século. O conjunto do setor público respondia por 20% do total de matrículas por volta de 1900 e, no final dos “25 gloriosos” do pós-guerra, em 1970, chegava aos 70%. E um fator-chave era o custo para o estudante. Mas não apenas. *Community colleges*, *campuses* avançados das grandes universidades e escolas regionais dos *forgotten americans* chegavam ali onde precisavam chegar, expandindo-se bem além da privilegiada fração de terra do nordeste (New York, Massachusetts, Pensilvânia etc.). O comentário de Dunham é indicativo:

Only 31 percent of four-year public college freshmen come from metropolitan areas – suburbs or central cities. The state college constituency continued to be from independent cities, towns, and rural areas. Interesting figures emerge when we look at family educational background, occupation, and income. Only 12 percent of the fathers of state college students hold a college degree, the lowest percentage for any of the categories of institutions except the two-year colleges. Of the fathers, 26 percent are either skilled or semiskilled workers; another 26 percent are in business, which in the other kinds of colleges is by far

the primary occupation of the fathers. One finds the sons and daughters of very few professional people in state colleges. Estimated parental income tells the real story: 38 percent of the students report family incomes less than \$8,000 indeed, 8 percent report incomes less than \$4,000. These figures parallel the public two-year college figures and are in sharp contrast to the higher income reported in other kinds of institutions. As one might expect, a higher percentage of state college students than of other two-year college students say that personal savings or employment are a major source of financial support during the freshman year – 28 percent. At the same time parental or Family aid is lower at other four-year colleges and universities (DUNHAM, 1969, p. 92-93).

No final da primeira metade do século, porém, o sistema já era assombrosamente amplo e mostrava sinais de dinamismo tipicamente empresariais, fundado na combinação de escala e escopo, a qual os trabalhos de história econômica de Alfred Chandler identificaram como eixo organizador das grandes corporações. Entre 1900 e 1950, não cresceram apenas as universidades de pesquisa privadas, as estrelas do sistema. Um punhado de grandes universidades públicas se juntou a esse pelotão. E estas deram outra cor ao conjunto, já que expandiam fortemente o acesso à graduação, enquanto as escolas privadas cresciam mais no campo da pós-graduação e das escolas profissionais de prestígio (como medicina e direito). A ampliação dos sistemas estaduais públicos diversificou o conjunto e tornou-o mais próximo do americano médio. Assim, de cada 100 cidadãos que nasciam em 1900, apenas 10 ingressavam numa faculdade e 4 concluíam. Em 1950, esses números explodiram: 50% ingressavam e 24% concluíam (GOLDIN; KATZ, 2011, p. 283).

Como observamos, o setor público cresceu mais do que o privado, em número de matrículas, dando ao sistema um grau de cobertura ímpar no mundo. Mas isso tinha um custo significativo. Grande número de estados encontrou uma solução “pronta” para expandir o sistema: a rede hierárquica de um estado pioneiro, a Califórnia.

Desde as primeiras décadas do século XX, na expansão de escolas superiores públicas, inclusive de *two-year colleges*, a Califórnia tinha sido pioneira. No final dos anos 1950, o executivo, legisladores e líderes acadêmicos buscaram enfrentar o enorme crescimento da demanda, que ameaçava tornar financeiramente inviável o sistema. Daí resultou o *California Master Plan*, liderado por Clark Kerr e efetivado em 1960. O plano era ao mesmo tempo uma garantia de acesso massificado e de capilarização geográfica. Mas era também uma clara forma de estratificar e hierarquizar esse acesso. Assim, entre os demandantes (estudantes concluintes da *high school*), apenas os 12,5% superiores teriam acesso às duas prestigiosas universidades estaduais; um outro pelotão (20%) poderia ingressar nos *colleges* estaduais. Os demais (dois terços) teriam garantido acesso a *colleges* de dois anos, com possibilidade de transferência para escolas de longa duração, se comprovassem mérito (GOLDIN; KATZ, 2011, p. 279-280).

A maioria dos estados viu essa *California Idea* como um modelo a seguir. E seguiu. O enorme crescimento dos *community colleges* públicos foi um dos resultados.

Essa fórmula não apenas massificava o ensino superior, mas abria espaço para um salto qualitativo no desenvolvimento de universidades públicas. Como dissemos, várias delas ingressavam no seleto grupo das instituições de pesquisa. Goldin e Katz sugerem que um indicador do grau de hierarquização dos sistemas estaduais é o percentual de estudantes matriculados em seus *two-year colleges*. Curiosamente, os estados mais hierarquizados não apenas eram os que tinham maior índice de cobertura, mas, também, os que conseguiam encaixar suas universidades estaduais no pelotão de renome:

There were 17 state universities in the top 100 universities in the world in 2005 and 12 of them were in states that had an enrollment fraction in two-year colleges above that in the median state. The evidence is suggestive that states with hierarchical structures can allocate more funds to research and to building a great faculty in their flagship institutions than can states with nonhierarchical structures. States with more finely tuned hierarchies can also assemble better peers among un-

dergraduates at the top institutions and have superior graduate programs. At the same time, they can retain the support of tax payers by providing less expensive institutions of higher education for the majority of state residents (GOLDIN; KATZ, 2011, p. 282).

Ação federal, um diferencial relevante

Frederick Rudolph sublinha um traço fundamental desse período: a formação de um consenso ou de um tácito acordo quanto ao novo papel do governo federal, depois da Segunda Guerra: a questão não era “se deveria”, mas “como deveria” ter esse papel central. Os números do apoio foram cada vez mais evidentes. Rudolph lembra que nos anos imediatamente seguintes a 1957, um quarto do custo da construção de *campuses* foi pago por fundos federais. Nos anos 1960, 20% dos custos de operação eram garantidos pelo governo federal, mesmo nas escolas privadas: Harvard tinha 25% de seus gastos nessa condição. O governo federal patrocinava 70% da pesquisa acadêmica e milhões de dólares escorriam para a ajuda a estudantes (empréstimos e sobretudo bolsas, nessa fase). Cada vez mais, parecia haver uma lógica férrea por detrás dessa tendência:

The government was already very much in the business of supporting higher education, and its commitment would grow. It would grow because the accelerating scientific revolution would not permit it to do otherwise it would grow because the shrinking of time and distance had destroyed the parochialism which sustained the tradition of local support and it would grow because there was no other agency able or willing to underwrite the financing of higher education for over half the young people in the country (RUDOLPH, 1990, p. 490).

Algumas das políticas federais vinham já da organização para a guerra. É o caso da pesquisa programática financiada pelas agências de Defesa – sob a batuta de Vannevar Bush, o assessor de Roosevelt,

que trataria de estender essa política para os tempos de paz. Voltaremos a esse aspecto mais adiante. Mas as mudanças foram visíveis também no terreno do ensino propriamente dito.

Logo de cara, o presidente Truman criou um fato político, instalando uma Comissão de especialistas para estudar o tema e propor diretrizes. Esse trabalho resultou em um alentado relatório com análises e recomendações, mas não continha, precisamente, determinações, uma vez que a comissão não tinha poderes legisladores ou executivos. De qualquer modo, a Comissão ao mesmo tempo refletiu, avançou e consolidou um ponto sem retorno: o governo federal tomava como sua a responsabilidade de massificar a educação superior. E deixava claro que uma instituição privilegiada para isso seria o *two-year college*, sintomaticamente não mais apelidado de *junior college*, mas de *community college* – e, na pena de vários de seus propagandistas, de *comprehensive community college*, para indicar suas múltiplas missões e seu público.

Pode-se dizer que a primeira medida concreta (aquela que envolvia legislação específica e verbas significativas) foi decorrente de preocupações não diretamente educacionais. Trata-se do GI Bill, apelido popular da lei de reinserção do pessoal que fora mobilizado para a guerra. O GI Bill era uma resposta a um problema latente, que já fora verdadeiro pesadelo em ocasiões anteriores e não apenas nos Estados Unidos: as inquietações dos veteranos, famosos pelas suas marchas e manifestações. Essa iniciativa foi um marco na história educacional americana. Vejamos mais de perto.

O GI Bill

Quando a Segunda Guerra terminou, duas realidades se afirmavam. Por um lado, a ideia de “vencer na vida” estava ligada ao ensino superior. A mobilidade social dependia desse ativo. De outro lado, o acesso limitado aumentava a percepção de que esse era um sonho difícil, senão impossível. Os obstáculos estavam ligados à raça e à religião, mas, sobretudo a recursos, dinheiro.

Nesse contexto surge o GI Bill, com uma motivação que não era

propriamente educacional. A preocupação de Roosevelt era o impacto econômico da volta dos veteranos e a eventual instabilidade social e política que já se havia anunciado nos anos 1930, com a marcha dos veteranos em Washington, para não falar dos similares europeus.

A guerra mobilizara 16 milhões de pessoas, em uma ou outra atividade, no *front* ou na retaguarda. Desmobilizadas, essas pessoas eram candidatas ao desemprego e ao desajuste social.

O GI Bill era mais do que bolsa de estudo. Era um “pacote de bondades”, incluindo serviços de recolocação profissional, ajuda aos desempregados, suporte a hipotecas de moradias, benefícios educacionais. No item educação, entravam anuidades, dinheiro para livros e taxas escolares em geral, e um subsídio de manutenção. Os veteranos eram livres para escolher a escola que desejavam cursar (escola superior, média, profissional). E as escolas eram livres para admiti-los, sem ter condições fixadas pelo governo federal (por exemplo, mudar seus programas e currículos). Mas elas perceberam que precisavam mudar para atender ao novo público.

As resistências ao programa apareceram logo e em lugares esperados. James B. Conant, presidente da *Harvard University*, lamentava antecipadamente a queda dos padrões das escolas. Robert Maynard Hutchins, da *University of Chicago*, era ainda mais dramático: via a nova lei como uma ameaça às universidades, um risco de que elas se deixassem “comprar” e corromper pelo dinheiro federal. Evidentemente, o dinheiro federal que recebia antes – para ensino, treinamento de militares ou pesquisa encomendada – não era visto por Hutchins como ‘compra’ ou corrupção...

Quando foi criada a lei, os mais otimistas estimavam que 100 mil ou 200 mil veteranos escolheriam o caminho da escola. Foram surpreendidos com números assombrosos: perto de 2,2 milhões escolheram cursar faculdades e 5,5 milhões optaram por cursos vocacionais de outro tipo. Quando se compara o total de matrículas de 1947 com o de 1944, se vê um crescimento de mais de 50%. Em 1947, nada menos do que a metade dos estudantes de ensino superior era constituída de veteranos beneficiários do GI Bill. E a lei foi reeditada por ocasião das muitas guerras em que os americanos se envolveriam a seguir (Coréia, Vietnã, Golfo etc.).

O sucesso do programa obrigou as escolas a prestarem atenção em um novo público, feito de estudantes mais velhos, casados, defasados academicamente, mas com mais experiência de vida, outros hábitos e necessidades. Haveria mais negros e mulheres entre eles do que havia nas turmas precedentes. As dificuldades e improvisações eram inevitáveis, tanto no que diz respeito às instalações quanto à contratação de mais e mais professores jovens e relativamente inexperientes.

O resultado disso foi uma transformação radical do ensino superior americano, massificado e dirigido a um público completamente novo. A massa de novos estudantes exigiu uma completa reestruturação das escolas, nas instalações – como salas de aulas, laboratórios, bibliotecas, dormitórios – e nos professores – modo de ensinar e no comportamento no *campus*.

As estimativas iniciais não foram surpreendidas apenas pelos números. Também as previsões pessimistas quanto à qualidade dos estudantes foram completamente negadas pelos fatos. Os novos estudantes demonstrariam notável capacidade de aproveitamento acadêmico, conforme mostrou um estudo especial, patrocinado pela CFAT, em 1947. O desempenho dos novos estudantes surpreendeu os mais renitentes críticos. Conant chegou a dizer que eles eram “os mais maduros e promissores estudantes que Harvard já teve”.

O GI Bill democratizou profundamente a aspiração do *college*, isto é, a crença de que esse acesso era não apenas necessário, mas possível para todo jovem americano, e não somente para uma elite seleta. Mais ainda, a lei transformou o padrão de financiamento dessas escolas: o crédito “portátil”, recurso colocado nas mãos do estudante e não nas instituições, estimulava a competição entre as escolas para conquistar o “cliente”. Esse padrão seria muitas vezes repetido no envolvimento do governo federal com a educação. E era, definitivamente, o pontapé decisivo numa certa federalização do ensino superior, não apenas da pesquisa. Com isso, Washington passa a merecer muito mais atenção das escolas e de seus hobbies e associações.

Se a Lei Morrill (1862) pode ser vista com um marco na educação superior do século XIX, certamente seu equivalente, para o século XX, é o GI Bill.

Não só de GI Bill vive o ensino superior

Além da lei dos veteranos, uma cadeia de intervenções federais foi dando suporte à aspiração (e já crença) de que “ir ao *college*” era um dado de realidade para o grosso da juventude americana e para suas famílias, não apenas para as camadas superiores. E tudo isso se dava nas instituições privadas tanto quanto nas públicas, com muita injeção de dinheiro público, quer através do financiamento privilegiado para construção de instalações (inclusive dormitórios estudantis), quer através de repasses e subsídios diretamente a instituições, para gastos correntes com ensino ou, depois, com bolsas e empréstimos às famílias (a “portabilidade” da ajuda que, alegadamente, estimulava a escolha da escola). A provisão federal era visível nos 30 anos do pós-guerra:

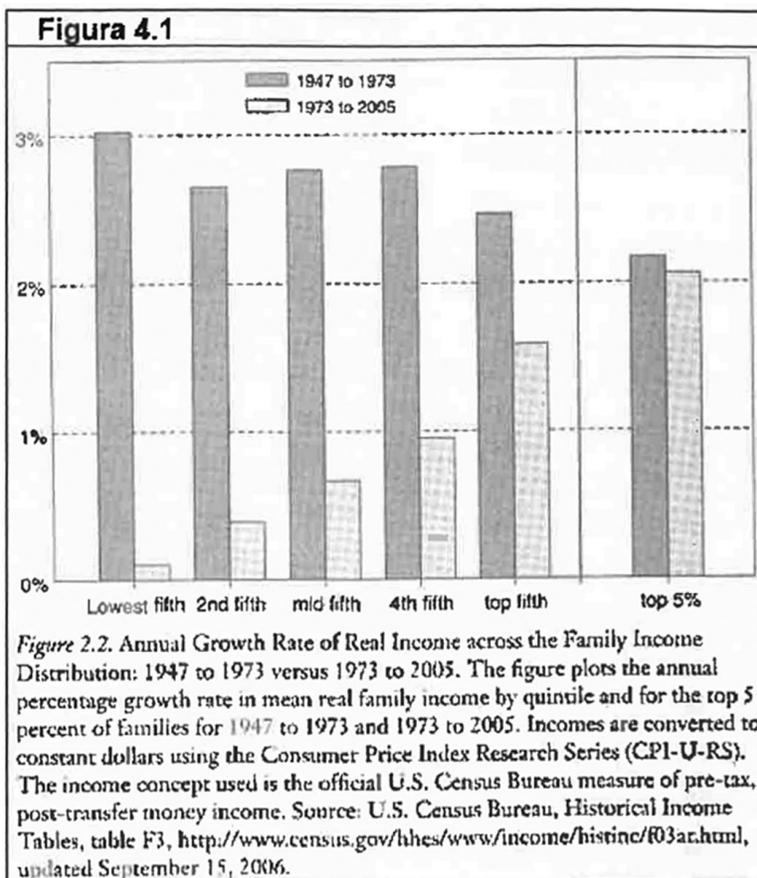
Early in the era government as a whole was contributing about 16 percent of the income in the private institutions and 69 percent in the public. At its end the private institutions were gaining 29 percent from government, where as the public percentage had increased to 79 percent (SNYDER, 1993, p. 251-253).

Havia um fator decisivo para a massificação e para o predomínio das matrículas no setor público: o custo para as famílias. E, nesse aspecto, o período da *Golden Age* é contrastante com as últimas décadas do século. As anuidades e taxas cresciam, mas a renda média das famílias crescia mais – e a desigualdade entre estratos de renda, sobretudo no período 1945-1970, registrava pequena diminuição (contrastando com o grande crescimento da desigualdade do final do século XX). Assim, custava menos, para o orçamento das famílias, manter o jovem no *college*. Estima-se que, entre 1950 e 1970, a anuidade numa universidade pública absorvia 4% da renda da família mediana (20% para as escolas privadas). Comparado com o período anterior e com o pós-1980, era uma pechincha (GOLDIN; KATZ, 2011, p. 279).

Como dissemos, quando comparamos os “25 anos gloriosos” com as décadas seguintes, o final do século XX, é visível uma polarização notavelmente mais forte na divisão das rendas, na sociedade

norte-americana. A desigualdade é crescente. E esse é um fator que certamente tem e terá impacto na evolução do sistema, com o endividamento das famílias (e das autoridades públicas) para pagar os custos do *college*. Essa polarização é assim representada em gráfico de Goldin e Katz, a seguir, que aponta as diferentes velocidades de crescimento da renda nos diferentes estratos (quintis).

Gráfico 6

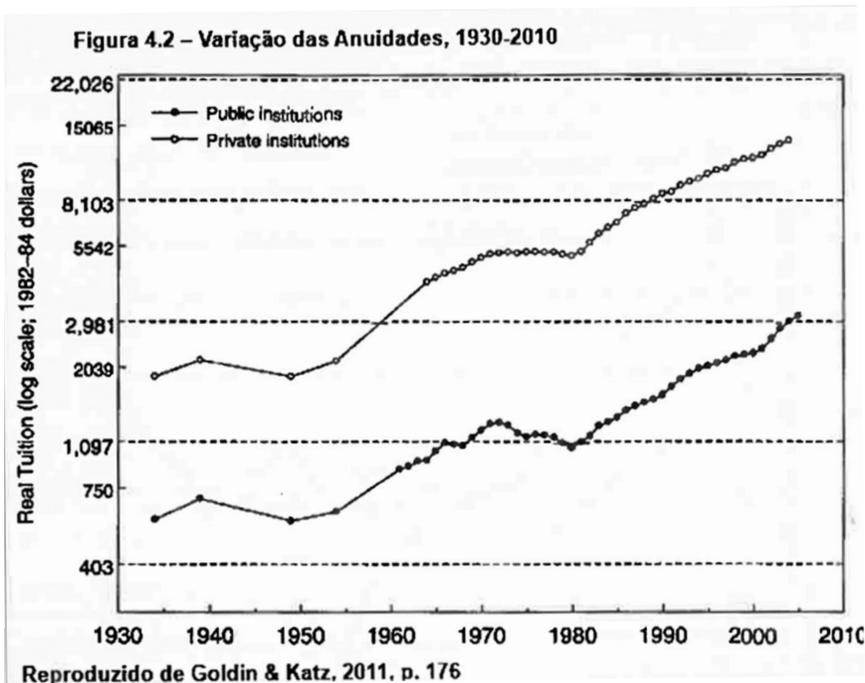


No segundo período (mais para o final do século XX e início do XXI), nos andares inferiores da sociedade, a renda cresce a velocidades muito pequenas, quando cresce. Em troca, nos andares supe-

riores, a velocidade é maior – o que resulta, acumuladamente, numa participação maior desses segmentos mais ricos na renda nacional.

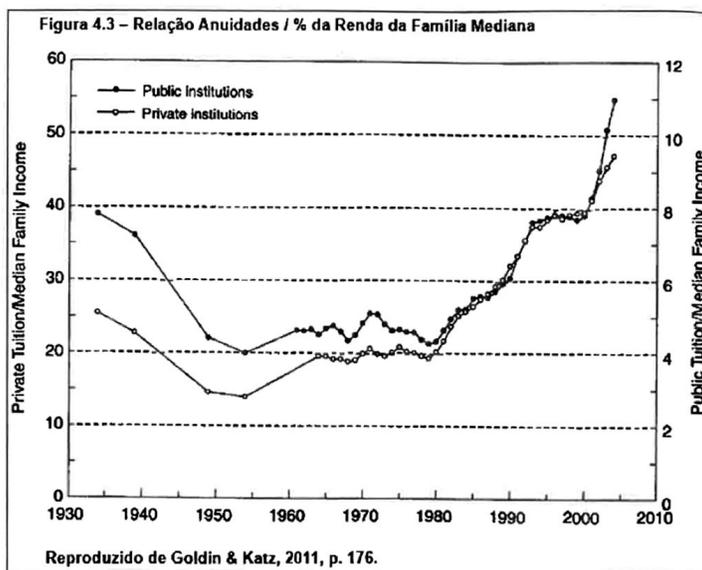
Essa crescente desigualdade tem impacto imediato e quase linear na educação. A elevação das anuidades é significativa, conforme indica o gráfico a seguir (Figura 4.2):

Gráfico 7



E essa elevação dos preços da educação superior é contrastante com a renda média das famílias. No gráfico seguinte (Figura 4.3), podemos ver que, mesmo nas escolas públicas, o gasto com anuidades como um percentual cada vez mais significativo da renda familiar, notando-se uma elevação brutal depois de 1980.

Gráfico 8



Nota: Tuition includes required fees. In some years, certain states had no tuition but had required student fees. When possible, only the state flagship universities are included in the tuition levels. Flagships and an average of all state tuitions (averaged at the state level) are almost identical from 1964 to 2005. Private institutions include only universities. Sources: Public and private tuition and fees 1934 to 1954: *College Blue Book* (1933), Conrad and Hollis (1955). Public tuition and fees 1961 to 1963: U.S. Office of Education (1961); D'Amico and Bokelman (1963); 1964 to 1971: *Digest of Education Statistics 2005*; 1972 to 2005: Washington Higher Education Coordinating Board (various years). Private tuition and fees 1964 to 2005: *Digest of Education Statistics 2005*. Median family income 1949 to 2005: Nominal median family income before taxes, *Historical Statistics, Millennial Edition*, tables Be67-84 and *Economic Report of the President 2005* translated from real terms into nominal values using the CPI; 1934, 1939: *Historical Statistics, Millennial Edition*, tables Ca20-27 for

Como vimos, a primeira fase do período, a era dos “25 gloriosos”, pode ser justamente chamada de era de massificação do sistema, de ampliação fantástica de seus índices de cobertura.

E é um período, também, de concentração. Com os dados fornecidos por Cohen (1998), podemos construir indicadores gráficos dessa concentração, em número de estudantes e em renda total das escolas. Na Figura 4.4, notamos que o número de instituições cresce paulatinamente. Mas o número de matrículas simplesmente explode: o tamanho médio das escolas (em número de estudantes) é muito maior depois de 1945. Algo de similar ocorre quando tomamos outro número: a renda das escolas (Figura 4.5). A concentração é evidente.

Gráfico 9

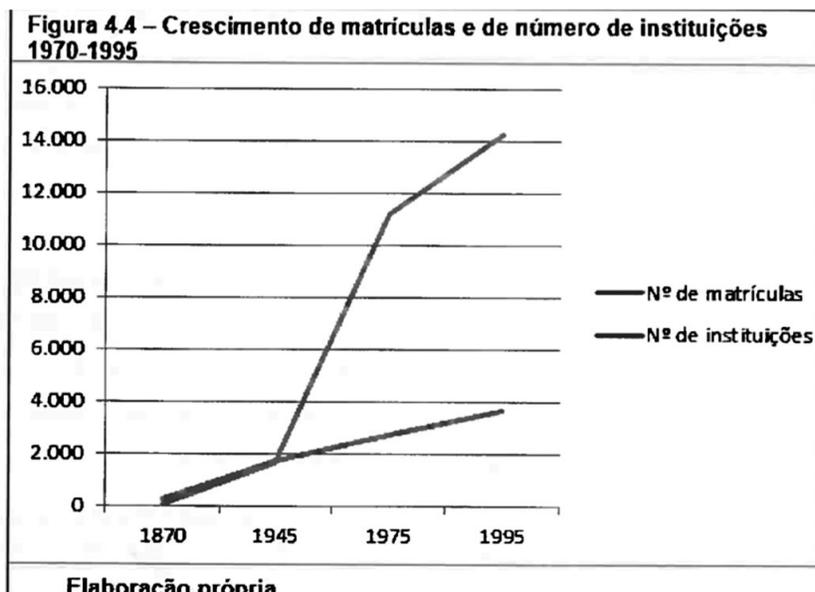
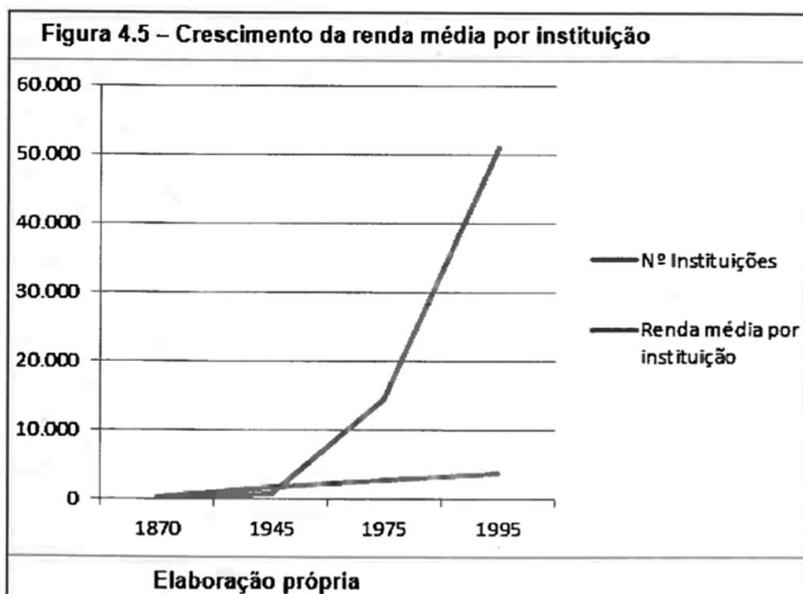


Gráfico 10



Trajatória da política federal para educação superior

Existe uma imagem corrente sobre os Estados Unidos – sua política, sua economia e seu sistema de educação superior – que tende a enfatizar a “ausência do Estado”. Essa visão é em grande medida distorcida ou astigmática.

A primeira lente corretora a ser estabelecida refere-se ao peculiar desenho do Estado americano, de seu federalismo – com a enorme importância que nele têm as esferas estadual e local. Talvez isso ajude a explicar um dos ‘erros de Tocqueville’, apontados por Theda Skocpol¹⁰. Afinal, o sábio francês visitava a América no momento que estados e governos locais alavancavam energicamente a construção da infraestrutura do país e criavam as bases de um “país em desenvolvimento”. Aliás, visitando o mesmo país, e na mesma época, o alemão Georg Friedrich List viu esse ‘detalhe’ de um ângulo diferente.

Contudo, a mencionada visão ‘antiestatista’ precisa ser retocada mesmo que concentremos nossa atenção apenas no governo federal, deixando em segundo plano a importantíssima atividade empreendedora e reguladora de estados e governos locais. A presença do governo federal na educação superior vem desde o nascimento da República. Ganha visibilidade com a Lei Morrill, de 1862, mas mesmo as medidas previstas por essa famosa legislação já vinham sendo antecipadas, com doações de terras para os estados e territórios, doações condicionadas à construção de escolas.

A intervenção, é verdade, sempre foi orientada por regras tácitas razoavelmente distintas daquelas que vigoraram em outros países: (1) a União, em geral, faz doações de vários tipos aos estados, para tais fins; (2) com muita frequência, a ação nesse campo, educação, é instrumental, com vistas a promover reformas sociais, corrigir desigualdades etc. – ela não declina seu próprio nome, por assim dizer; (3) doações, subsídios e crédito estudantil não discriminam entre instituições públicas, privadas sem fins lucrativos ou instituições comerciais. Assim, o setor privado é com frequência fortemente alimentado por recursos públicos. No campo da pesquisa, analistas como Richard Nelson, David Mowery e Nathan Rosenberg, entre outros, têm salientado a distinção entre financiamento e execução,

para destacar esses diversos arranjos entre público e privado, governo e indústria, governo e universidades ou governo e instituições sem fins lucrativos.

É certo que a Segunda Guerra ampliou consideravelmente a escala dessas intervenções e o grau de articulação entre Estado e instituições não estatais de educação e pesquisa, a ponto de, no final da Guerra, algumas dessas instituições terem cerca da metade de sua renda proveniente de recursos originados no Estado (doações, contratos, bolsas etc.). Mas há precedentes. Já lembramos a criação do *Student Army Training Corps* (SATC – 1918), um programa que alavancou e mudou significativamente vários *campuses* acadêmicos.

Outro episódio relevante ocorreu com a depressão pós-1929, quando o governo federal era praticamente empurrado a ensaiar iniciativas para resolver problemas sociais alarmantes, como aqueles retratados em filmes como: *Bonnie & Clyde* ou *A noite dos desesperados* (*They shoot horses, don't they?*) e *Vinhas da ira*, para citar apenas alguns exemplos. Um desses problemas, pode-se dizer, acabou sendo solução ou criando solução para outros: colocar ou manter os jovens na escola em uma época de poucos empregos, de modo que eles não “se perdessem”, enquanto o novo ciclo de crescimento não chegasse. Um fundo especial de uma agência federal, a *National Youth Administration* (NYA), financiou faculdade para mais de 600 mil estudantes, entre 1935 e 1945, um programa que, de certo modo, antecipava o já mencionado GI Bill (1944), que beneficiaria mais de dois milhões de veteranos, com bolsas para pagar faculdade, ajuda-desemprego, assistência médica¹¹.

Outras medidas viriam para dar suporte às escolas superiores que recebiam essa massa estudantil. É o caso do *Surplus Property Act* (1944), que através de renúncias fiscais e transferências permitia a aquisição de equipamentos e outros recursos. Ou o *College Housing Loan Program* (1950), que direcionava empréstimos de longo prazo e baixo custo para a construção de instalações (como dormitórios e residências estudantis). É evidente que a isso se deve somar um gigantesco volume de dinheiro para pesquisa, que resultava da Guerra Fria e da competição com a *União das Repúblicas Socialistas Soviéticas* (URSS), dinheiro que beneficiava, indiretamente, o ensino,

sobretudo o de pós-graduação, mas não somente. Estima-se que, no início dos anos 1960, dois terços ou mais da pesquisa feita nas universidades dependiam desse tipo de suporte financeiro.

Em 1944, um fato político é relevante para a história da educação superior americana, um evento já mencionado e ao qual voltamos. O presidente Harry Truman encarregou o *American Council on Education*, liderado por George Zook, de elaborar um estudo sobre o futuro da educação superior. O relatório, *The Report of the President's Commission on Higher Education for American Democracy* (seis volumes, publicados em 1947), pregava um aumento dos gastos federais para expandir o sistema. E propunha a expansão da rede de *junior colleges* para que se tornassem *community colleges*. A mudança de nome não era casual, pois refletia uma ideia, que era muito forte entre os administradores e ideólogos da nova escola, embora não tão apoiada pelos estudantes e suas famílias: o *two-year college* não era apenas (nem principalmente) uma etapa “*junior*” da universidade, visando um “*transfer*” para o *senior college*; era também (e principalmente, para os dirigentes e ideólogos) uma escola “*terminal*”, predominantemente vocacional. Um desses líderes do “movimento *junior college*”, Leonardo Koos, acreditava mesmo que esse tipo de escola estava mais próximo do nível secundário do que do superior. A palavra “*community*” sugeria a ligação com as “necessidades da comunidade local”, nomeadamente a formação de mão de obra, a formação dos cidadãos e a coesão social.

Os anos do pós-guerra foram anos de muito investimento federal no ensino superior e na pesquisa acadêmica. Não apenas pelo fantástico impacto do GI Bill. Em 1950, o Congresso criaria a *National Science Foundation* (NSF). Em 1958, em resposta algo dramática ao ameaçador avanço soviético (o legendário Sputnik), era promulgado o *National Defense Education Act* (NDEA). O fantasma da URSS parece ter sido muito útil para dobrar resistências à intervenção federal, rompendo objeções religiosas, ideológicas, particularistas. Com o ato, o governo federal injetava imediatamente 1 bilhão de dólares no sistema para expandir instalações e, principalmente, melhorar o ensino de ciências e matemática. Essas áreas de ensino vinham sendo objeto de mudanças fortes já no nível de *high school*,

com materiais que, inclusive, chegaram ao Brasil (primeiro com os livros-texto de física do PSSC¹² e, depois, com seus correspondentes de química e biologia). Os recursos do NDEA cobriam muitas atividades e frentes de intervenção: empréstimos aos estudantes de faculdade, com descontos para aqueles que lecionassem em escolas públicas; verbas para as escolas públicas e empréstimos para escolas privadas, destinados à compra de equipamentos e atualização de material didático nos campos de ciências, matemáticas e línguas estrangeiras; bolsas de pós-graduação; programas para estimular o uso de televisão e outras novas tecnologias de comunicação com fins educativos; e muitos outros.

O *National Defense Education Act* seria reeditado várias vezes e os recursos federais para o ensino de graduação se multiplicariam: US\$ 3,7 milhões em 1960; US\$ 8,5 milhões em 1970; US\$ 12 milhões em 1980.

Vale a pena registrar, ainda, que o crescimento das instituições, alavancado por essa massa de graduandos, refletiu-se nos níveis seguintes, nos *graduate programs* e na capacidade de pesquisa. A rede das chamadas universidades de pesquisa, que girava em torno de duas dúzias de instituições nos anos 1920, chegaria, nos anos 1960, a uma centena de escolas.

A utilização (tácita ou declarada) de razões de segurança para implantar uma política de educação mostra, mais uma vez, que esta era uma prática usual e bem-sucedida. Isso já ocorrera com o SATC, com a NYA, com o GI Bill e, agora, com o NDEA. Ao mesmo tempo que facilitava a adoção dessas políticas, essa tática parecia tornar menos viável a formulação de uma política nacional coerente, especificamente para a educação (e educação superior, em particular).

A utilização da educação como parte de programas de reforma social reaparece no *Higher Education Act* (HEA) de 1965. Lyndon Johnson, recém-eleito presidente, queria aproveitar a força do início de seu mandato para deslanchar um conjunto de políticas sociais (*War on Poverty*) e, para isso, montou vários grupos-tarefa para elaborar planos. O grupo de educação era presidido por John W. Gardner e reunia nomes como Clark Kerr, Frances Keppel, David Riesman, Ralph W. Tyler, Stephen J. Wright e Jerrold R. Zacharias

(um dos líderes do mencionado PSSC). Eles primeiro redigiram o *Elementary and Secondary Education Act* (ESEA), que passou no Congresso muito rapidamente. Em seguida, veio o HEA. O projeto de educação era parte essencial da *War on Poverty*, um caminho para a *Great Society*, programa reformista do Partido Democrata.

Uma alteração importante foi introduzida a partir da edição 1965 do HEA e acelerada nos anos 1970. A lei de 1965 alterou profundamente a relação entre as instituições de ensino superior e o governo federal. Até então, os programas de financiamento fluíam diretamente para os centros de pesquisa, os programas de pós-graduação e a construção de instalações. Esse financiamento da pesquisa continuou a existir, concentrado em uma centena de universidades que recebem cerca de 80% dos recursos. O que há de novo, na lei de 1965, é a ajuda financeira dirigida ao estudante, através de bolsas, subsídios e empréstimos. Isso teria efeitos transformadores: a partir de então, estudantes beneficiados por esses programas decidiam quais faculdades e universidades receberiam esses dólares. Assim, criou-se um gigantesco consumo de massas centrado na educação superior. Mais do que nunca, o estudante virava consumidor de um bem que escolhia em um mercado. Estima-se que, em 1964, o total de ajuda financeira tenha chegado aos US\$ 550 milhões. Em contrapartida, lembra Arthur Cohen (1998) oportunamente que essa ajuda despejava US\$ 34.6 bilhões nos *campuses*. O estudante tinha se tornado um “cliente” em um mercado de massas. Não surpreende que as transformações institucionais – as práticas e a administração das escolas – tenham ido para o rumo de ‘atender o cliente’. Assim como não surpreende o surgimento de empresas de educação (*for profit sector*), cada vez mais numerosas e maiores.

Um elemento importante na modelagem dessa política federal para educação superior – agora turbinada – era, precisamente, a percepção das instituições e de seus grupos de *lobby*. Basta ver o crescimento dos escritórios desses grupos em Washington-DC, como as *Big Six* (principais associações do ramo): *American Association of Community Colleges* (AACC), *American Association of State Colleges and Universities* (AASCU), *American Council on Education* (ACE), *Association of American Universities* (AAU), *National Association of*

Independent Colleges and Universities (NAICU), *National Association of State Universities and Land-Grant Colleges* (NASULGC). O ACE é uma espécie de *link* entre elas, tentando produzir consensos e acordos para ações comuns no Congresso e no Executivo.

A adoção dessas políticas e a crescente força desses *lobbies* parecem ter influenciado no crescimento do *United States Office of Education* (USOE), o escritório presidencial voltado para a educação, resultando, enfim, na criação do U. S. *Department of Education* (ED), durante o governo Carter (segunda metade dos anos 1970). O ED mantém o *National Center for Education Statistics* (NCES), com seus grandes bancos de dados e pesquisas periódicas (fonte que esta pesquisa, aliás, tem utilizado para consultas e confirmação de dados da literatura).

O HEA foi reeditado diversas vezes. A mais influente reedição, contribuindo para dar uma nova cara ao atual quadro (do século XXI), parece ter sido a de 1972, pelos programas, regimes e regras que implantou. Um desses programas é o *Basic Educational Opportunity Grant* (BEOG) que se tornaria conhecido como *Pell Grant*, um programa que dirigia as ajudas e os créditos não para as instituições, mas para os estudantes, que, então, escolheriam as instituições onde ‘comprar’ o serviço educacional. Isso aprofundava em muito as disposições da lei de 1965. Outra inovação significativa foi a extensão de escolas superiores ‘não tradicionais’ para os programas de ajudas, créditos e financiamentos diversos. Isso inclui as escolas privadas com fins lucrativos e as técnicas e vocacionais. Sublinhe-se ainda a crescente ênfase em empréstimos (e não apenas bolsas e doações), como forma de impulsionar a educação superior, o que dá cada vez papel maior para as instituições de crédito (e de cobrança).

Contudo, o fim da era dourada era mais ou menos visível. Burton Clark comenta essas oscilações marcantes nos cortes do período 1968-1978 e numa relativa recuperação em anos seguintes:

However, the course of federal support for university research and graduate education was not a smooth one. The great expansion in all of federal support that took place between the mid-1950s and the end of the 1960s was followed by a “stagnant decade.”

As conservative administrations, beginning with the presidency of Richard Nixon, turned away from basic research, the funds for research grants and contracts leveled off. Funds for research capital – “R&D plant” – were cut drastically, falling from a high point of \$126 million in 1965 to about \$35 million annually during the 1970s. Fellowship support for graduate students stumbled badly, falling from a high of \$447 million in 1967 to only \$185 million a decade later. But just as it looked as if this period of stagnation and decline would predict the future, there was a gradual turn around, leading to a reasonably prosperous decade after 1978. At a time of little growth in students or faculty, the university research economy grew by over 50 percent in real terms. Academic R&D spending increased over a decade at an average annual rate of 12 percent (5% per year in constant dollars), totaling over \$12 billion by 1987 for separately budgeted R&D activities in the sciences and engineering. An additional \$1.8 billion (from all sources) was disbursed that year for capital investment in facilities and equipment, a 17 percent increase over the previous year. For the research universities overall, instructional budgets grew by 30 percent in real terms between the mid-1970s and the mid-1980s (CLARK, 1995, p. 131).

O governo Reagan também promoveria cortes e redirecionamentos. Desde 1980, principalmente, o custo das taxas escolares vinha crescendo muito e a renda média das famílias baixava sistematicamente (conforme já comentamos). A “saída” do governo Reagan foi “endurecer” as regras para os empréstimos, reduzir o montante e subir os juros e garantias exigidos.

No entanto, houve certo desafogo no período 1978-1987, no financiamento da pesquisa. Como? Clark esboça uma explicação:

If the research enterprise in American universities was far more vigorous in 1990 than it was a dozen years earlier, the federal government, it turned out, deserved only part of the credit. The federal increases

in support during this return to prosperity were smaller than the increases from nonfederal resources: for the 1977-1987 period, 4 percent a year compared to 7 percent, respectively. The nonfederal sources, for separately budgeted R&D university expenditures, increased from less than one-third of the total in 1977 to almost two-fifths in 1987: the federal government share declined from 67 percent to 61 percent." Whereas the federal government at the end of this period provided \$7.3 billion, the other sources put up a not inconsiderable \$4.8 billion. Topping the list of other providers were the institutions themselves, able to provide over \$2 billion (in 1987 dollars). Second were state and local governments, offering over a billion dollars. Industry had become a third sponsor, at three-quarters of a billion dollars. And all others, including private foundations, contributed over \$800 million. Critically, for the separate item of capital investment or research infrastructure, the \$1.8 billion mentioned above for 1987, over 90 percent came from the non-federal sources (CLARK, 1995, p. 131-132).

Um traço distintivo do pós-Segunda Guerra é a crescente importância das universidades estaduais no pelotão de elite da pesquisa. Clark lembra que as grandes estrelas privadas continuam a brilhar: Harvard, Stanford, Chicago, Yale, Cornell, Princeton, Columbia, *Massachusetts Institute of Technology* (MIT) e *California Institute of Technology* (Caltech). Mas a seu lado erguem-se gigantes no campo do ensino público que, paralelamente, criam centros de pesquisa de primeiro nível. Em 1990, lembra Clark, a estadual University of California, Los Angeles (UCLA) tinha 36 mil estudantes, comparados aos 10 mil de Yale. Michigan tinha 36 mil; Princeton, 6 mil. Novas escolas ascendiam em regiões antes desprovidas desse brilho: no Texas, no Arizona, na Geórgia. Elas se somavam a instituições já conhecidas de Wisconsin, Minnesota, Illinois.

Um sistema se firmara na era gloriosa (1945-1970), enfrentara um choque na década seguinte e, enfim, buscava novos caminhos no final do século. Esse novo período, porém, será objeto de outro estudo.

Notas

1. Em 1862, uma lei federal, *Morrill Act*, estimularia a propagação de instituições estaduais através da doação de terras (as *land-grant colleges & universities*).
2. Ver, a respeito: FLEMING, Donald; BAILYN, Bernard. *The Intellectual Migration – Europe and America, 1930-1960*, Harvard University Press, Cambridge/Ma, 1969.
3. Levine, David O. *The American College and the Culture of Aspiration, 1915-1940*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1986.
4. Deve-se notar que entre os fundadores da AAU estavam três importantes universidades estaduais: Universidade de Michigan (Ann Arbor), Universidade da Califórnia (Berkeley) e Universidade Wisconsin (Madison).
5. Na verdade, Tappan e os que o seguiram nessa trilha (White, Jordan, Harper, entre outros), visavam o modelo prussiano de educação no seu conjunto: a forma de seleção dos melhores estudantes já a partir da escola elementar, dirigindo-os para o *gymnasium*, o afunilamento rumo à universidade. E um sistema hierarquizado e seletivo desde cedo – bem diferente das aspirações de ‘*open door*’ populares na sociedade norte-americana. A *true university*, calcada no modelo alemão, exigia um elo prévio, inexistente na sociedade americana. Por essa razão, esses líderes (e numerosos historiadores e analistas posteriores) equiparam os dois primeiros anos de *college* americano com a formação do *gymnasium* alemão ou do liceu francês. Aliás, é útil lembrar que uma das funções das universidades francesas, desde o século XIX, é estruturar o liceu, o que as marca até hoje, na carreira, na forma de agregação dos professores etc.
6. Traço distintivo do pós-Guerra Civil é a mudança de patamar das doações e dos doadores. As enormes fortunas dos novos barões (Hopkins, Stanford, Rockefeller, Carnegie, Vanderbilt, Cornell) refletem-se em doações que não podem ser comparadas com as modestas somas do período anterior. E refletem também (pela origem das fortunas) os ramos de negócios do novo tempo, o tempo da revolução corporativa (aço, ferrovias, petróleo, especulação financeira).
7. Um estudo histórico documentado pode ser visto no livro de R. Geiger (*To Advance...*, 1986). Já o estudo crítico de Clyde Barrow (1990, cap. 3, principalmente) analisa as vinculações desse processo com o capitalismo corporativo e sua influência na “industrialização das universidades”. Particularmente interessante, nesse último, é a discussão da presença do primeiro presidente da CFAT, Henry S. Pritchett, na *tailorização* do ensino superior. Pritchett encomendou trabalho nessa direção ao próprio Frederick Taylor, mas este, demasiado ocupado, recomendou seu pupilo Morris L. Cooke. Barrow comenta detalhadamente o livro de Cooke, *Academic and Industrial Efficiency*.
8. Cf., p. ex., John Thelin, *A History of American Higher Education*, cap. 4.
9. “*The American university is emphatically a teaching university*,” stated David Starr Jordan in 1906. And, indeed, compared with the emphasis on examinations in British and French universities or with the scope allowed for research in German institutions, this was certainly true. American students entered the university with far less preparation than their European counterparts and were consequently far more dependent upon their mentors for basic instruction” (GEIGER, 1986, p. 68).
10. Skocpol, Theda. The Tocqueville Problem: Civic Engagement in American Democracy. *Social Science History*, v. 21, n. 4. Winter, 1997, p. 455-479.
11. O NYA antecipa também outras políticas reformistas. Algo por vezes pouco reconhecido é o papel de Lyndon Johnson nessas políticas. Johnson, ex-professor primário no Texas, tornou-se diretor estadual do NYA e transformou o programa num modelo de sucesso. Anos mais tarde, presidente, ele próprio diz ter tomado essa experiência para os programas do *War on Poverty*. Os programas reformistas dos mais ao ‘cowboy’ texano Johnson, tantas vezes minimizado, do que ao glamour e à retórica de Kennedy.
12. Em 1956, professores do MIT lideraram um grupo de físicos para renovar o ensino de sua disciplina. O *Physical Science Study Committee* (PSSC) produziu um conjunto de materiais que, nos anos 1960, foram introduzidos no ensino médio brasileiro.

Referências

BARROW, Clyde. *Universities and the Capitalist State – Corporate Liberalism and the Reconstruction of American Higher Education (1894-1928)*. Madison: The University of Wisconsin Press, 1990.

BELL, Daniel. *The Refoming of General Education*. New York: Columbia University Press, s/d.

BLEDSTEIN, B. J. *The Culture of Professionalism: The Middle Class and the Development of Higher Education in America*. New York: Norton, 1976.

BOYER, Ernest L. *High School – a Report on Secondary Education in América*. New York: Harper and Row, 1985.

BOYER, Ernest L. *College. The Undergraduate Experience in America*. New York: Harper and Row, 1987.

BRENEMAN, David W.; NELSON, Susan C. *Financing Community Colleges*. Washington, DC: Brookings Institution, 1981.

BRINT, Steven; KARABEL, Jerome. *The Diverted Dream: Community Colleges and the Promise of Educational Opportunity in America, 1900-1985*. New York: Oxford University Press, 1989.

BRUBACHER, John S.; RUDY, Willis. *Higher Education in Transition – An American History: 1636-1956*. New York and Evanston: Harper & Row, Publishers, 1958.

CLARK, Burton R. *Pages of Inquiry – Research and Advanced Education in Modern Universities*. University of California Press, Berkeley & Los Angeles, 1995.

CLARK, Burton R. *The Open Door College*. New York: McGraw-Hill, 1962. *Educating the Expert Society*. San Francisco: Chandler, 1960.

COHEN, Arthur M. *The Shaping of American Higher Education – Emergence and Growth of the Contemporary System*, S. Francisco: Jossey Bass, 1998.

COLE, Jonathan R. *The Great American University – Its Rise to Preeminence, Its Indispensable National Role, Why It Must Be Protected*. New York: Public Affairs, 2009.

DOUGLAS, John Aubrey. *The California Idea and American Higher Education, 1850 to the 1966 Manter Plan*. Stanford, CA: Stanford University Press, 2000.

DUNHAM, E. Alden. *Colleges of the Forgotten Americans: a Profile of State Colleges and Regional Universities*, New York: McGraw Hall, 1969.

EDDY, E. D., Jr. *Colleges for Our Land and Time: The Land Grant Idea in Education*. New York: Harper, 1956.

FLEMING, Donald; BAILY, Bernard. *The Intellectual Migration – Europe and America, 1930-1960*, Harvard University Press, Cambridge/Ma, 1969.

GEIGER, R. L. *Research and Relevant Knowledge: American Research Universities since World War II*. New York: Oxford University Press, 1993.

GEIGER, R. L. *To Advance Knowledge: The Growth of American Research Universities, 1900-1940*. New York: Oxford University Press, 1986.

GOLDIN, Claudia; KATZ, Lawrence F. *The Role between Education and Technology*, Harvard University Press, 2011.

HOFSTADTER, R. *The Development and Scope of Higher Education in the United States*. New York: Columbia University Press for the Commission on Financing Higher Education, 1952.

HOFSTADTER, R.; SMITH, W. (eds.). *American Higher Education: A Documentary History*. 2 vols. Chicago: University of Chicago Press, 1961.

HOFSTADTER, Richard; MILLER, William; AARON, David. *The American Republic*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1959.

JENCKS, Christopher; RIESMAN, David. *The Academic Revolution*. Chicago: University of Chicago Press, 1977.

LEVINE, David O. *The American College and the Culture of Aspiration, 1915-1940*. Ithaca, New York: Cornell University Press, 1986.

LUCAS, Christopher J. *American Higher Education – a History*. Palgrave Macmillan, NY, 2006.

LUCAS, Christopher J. *American Higher Education: History*. New York: St. Martin's Griffin, 1994.

NOBLE, David. *America by Design – Science, Technology, and the Rise of Corporate Capitalism*. Oxford University Press, Oxford & New York, 1977.

OLSEN, Keith W. *The G.I. Bill, the Veterans and the Colleges*. Lexington, KY: the University Press of Kentucky, 1974.

PARNELL, Dale. *The Neglected Majority*. Washington, DC: American Association of Community and Junior Colleges, 1984.

ROGERS, Frances Millet. *La Educacion superior en Los Estados Unidos*. Buenos Aires: Editorial Nova, 1958.

RUDOLPH, Frederick. *Curriculum: A History of the American Undergraduate Course of Study since 1636*. San Francisco: Jossey-Bass, 1977.

RUDOLPH, Frederick. *The American College and University – A History*. the University of Georgia Press, Athens and London, 1990.

SODERSTROM, Mark: “Testing Democracy: First World War IQ Testing, from Measuring the Military to Selecting the Student Body”. In: VINING, Margaret; HACKER, Barton C. (eds.). *Science in Uniform. Uniforms in Science – Historical Studies of American Military and Scientific Interactions*, Lanham, Maryland: Scarecrow Press, 2007.

THELIN, John R. *A History of American Higher Education*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 2004.

TROW, Martin. *Twentieth-Century Higher Education – Elite to Mass to Universal*. Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2010.

VEYSEY, L. R. *The Emergence of the American University*. Chicago: University of Chicago Press, 1965.

YALE REPORT. Disponível em: <http://collegiateway.org/reading/yale-report-1828> . Acesso em: 29 ago. 2012.

PARADOXOS DO ENSINO SUPERIOR NORTE AMERICANO: UMA NOTA DE PESQUISA*

International comparisons at the end of the twentieth century strongly support the impression that American education is weak, even highly defective, at the elementary and secondary levels and strong, even highly effective, at the tertiary level, with the highest program, “graduate education,” appearing as a tower of strength. This advanced tier has made American higher education the world’s leading magnet system, drawing advanced students from around the world who seek high-quality training and attracting faculty who want to work at the forefront of their fields (CLARK, 1995, p. 116)

A conquista da liderança econômica e tecnológica por parte dos Estados Unidos é um fenômeno impressionante: a jovem república, ex-colônia exportadora de bens primários, salta à frente da indústria inglesa já na década de 1870 e alcança um primeiro lugar indiscutível na virada daquele século, mantendo esse posto a despeito de crises internas e emergência de fortes concorrentes.

Grande parte dessa vitalidade decorre não apenas de circunstâncias propícias. É verdade que casos e acasos sopraram nos destinos daquele país. Mas a eles devemos acrescentar, com igual importância, a adoção de políticas de desenvolvimento, tácita ou explicitamente admitidas como tais, por parte do governo federal e das autoridades estaduais e locais.¹ Entre elas, sem dúvida, estão a política de fomento à educação, em seus vários níveis, bem como as correlatas políticas de incentivo à invenção e à inovação, e ainda os programas de disseminação de atitudes experimentais e dedutivas, de comportamentos abertos à convivência criativa com o mundo da ciência e da tecnologia.

Os Estados Unidos foram o primeiro país a universalizar a educação básica, muito à frente de seus competidores europeus, e também a oferta de ensino médio – com um grau de sucesso superior a seus competidores já na metade do século XX. E, como se sabe, dispõe do maior, mais capilarizado e mais prestigioso sistema de ensino superior do globo.

Até os mais severos antiamericanos reconhecem que o sistema de ensino superior e de inovação daquele país é bem-sucedido: o maior do mundo, o de maior abrangência e cobertura, o mais destacado

* Publicado originalmente na revista *Educação e Sociedade*, v.34, n.122, Campinas, 2013, p.25-45.

nos rankings internacionais, o mais produtivo na geração de resultados, sejam eles publicações, patentes ou prêmios internacionais. Ao mesmo tempo, pesquisadores norte-americanos alertam para o fato de que há uma desconfortável convivência entre dois indicadores: 60% dos jovens estão sendo educados no nível superior, ao passo que apenas 30% dos novos empregos exigem conhecimento desse teor. Tais informações permitem uma avaliação resumida da encrência. Aparentemente, o sistema educativo ianque tem altos índices de cobertura e qualidade e a população que cobre resulta fracamente educada, se considerados os testes padronizados internacionais, em que os jovens e adultos americanos ficam, sistematicamente, atrás de europeus e asiáticos. Por outro lado, essa mesma população está sendo “educada em excesso”, se consideradas as necessidades das ocupações correntes. Nos anos de 1970, alguns livros fizeram sucesso nos Estados Unidos, anunciando a existência de “*overeducated Americans*” (FREEMAN, 1976) ou minimizando a importância de cursar uma faculdade (BIRD, 1975). Em 2001, Linda Lee, redatora do *The New York Times*, retomava a cruzada com um flamejante libelo: *Success without college: why your child may not have to go to college right now – and may not have to go at all* (LEE, 2001).

Esses são apenas alguns dos paradoxos da educação norte-americana. Para tentar interpretá-los, parece útil um exame, ainda que exploratório e descritivo, do seu sistema de ensino superior, até mesmo para definir, mais acuradamente, que tipo de conhecimento efetivo corresponde às credenciais que distribui. Dada a quantidade de clichês propagados no Brasil a esse respeito, vale a pena fazer tal exercício.

O estudo do sistema norte-americano de educação e de inovação científico-tecnológica – de suas políticas de conhecimento – é muito útil para os brasileiros. Primeiramente, para entender como aquele jovem país, tão grande e quase tão jovem quando o nosso, galgou tão rapidamente os degraus que o levaram à liderança internacional. Quais foram suas políticas, seus problemas, seus resultados desejados e indesejados? Tudo isso parece extremamente útil para entender o que há de excepcional e o que há de reproduzível nessa experiência – talvez até para identificar aquilo que os parsonianos chamavam de “equivalentes funcionais” possíveis. Outro ganho é

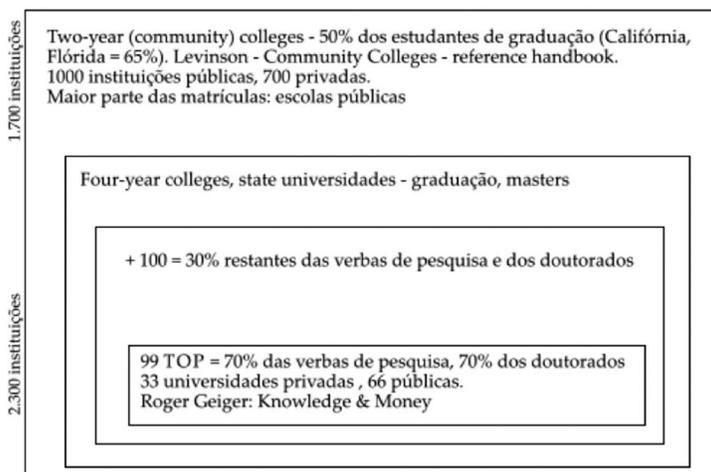
compreender os vínculos entre os sucessos e as vicissitudes daquele sistema de conhecimento com as formas de inserção do país na ordem internacional, nos terrenos da economia, da política, da cultura e, não menos importante, do perfil militar.²

A educação superior norte-americana: quatro andares

A rede de ensino superior (terciário ou pós-secundário) dos Estados Unidos é enorme. Podemos navegar entre os indicadores, todos são excepcionalmente elevados: proporção de estudantes matriculados em relação à população total; proporção de portadores de diploma superior no conjunto da população; proporção de estudantes matriculados em relação aos jovens da faixa etária dita adequada (18-24 anos).

Contudo, é bom olhar mais atentamente e acertar o foco da nossa lente, para entender o que é diploma de ensino superior nos Estados Unidos e o que se classifica como ensino superior naquele país. Veja o quadro-resumo a seguir:

Quadro 1



Número de estudantes em 2009 (graduação + pós + escolas profissionais)
 Público = 13 milhões. Two-year = 6,3 milhões
 Privado = 4,3 milhões. Two year = 300 mil
 Fontes: Depto. de Educação, 2009.

Parece que se confirmam as análises de vários estudiosos norte-americanos: os dois primeiros anos de ensino superior daquele país devem ser equiparados, em termos pedagógicos, ao ensino médio de países como a França e a Alemanha. O quadro fica mais completo e complexo quando levamos em conta que boa parte dos estudantes americanos para nesses dois primeiros anos, ao conseguir um certificado de “*associate degree*”, nas faculdades comunitárias de ensino de curta duração (junior e *community colleges*). De fato, a conclusão dos dois primeiros anos de *colleges* e universidades assemelha-se mais a uma operação de reciclagem acadêmica, para melhorar uma *high-school* (ensino médio) de qualidade ruim, a qual, por sua vez, dá sequência a uma escola elementar também ruim. Aliás, esse costumava ser o diagnóstico de líderes acadêmicos do século XIX e do início do século XX, quando sonhavam com uma universidade ideal, a sua *true university*.³

Reprisemos que aproximadamente metade dos estudantes de graduação são, de fato, estudantes de cursos superiores de curta duração. Apenas uma pequena parte deles (perto de 25% a 30%) consegue transferência para continuar seus estudos numa universidade; uma parte menor (uns 12% a 15%) consegue completar um curso de quatro anos (*bachelor*) ou uma escola profissional (medicina, engenharia, direito). Esse contingente que se transfere, porém, tem uma funcionalidade grande no sistema: em geral, os *colleges* de longa duração (*4-year colleges*) e as universidades perdem uns 20% a 30% de estudantes no segundo ano. As transferências, de certo modo, cobrem essas perdas, preenchendo aquilo que costumamos chamar, entre nós, de “vagas remanescentes”. Lembremos que o ensino superior, mesmo nas universidades públicas, é pago. Essas transferências fazem diferença na sustentação das escolas, cada vez mais dependentes das anuidades (*tuitions*) dos estudantes, dada a queda das dotações públicas (dos estados) e dos subsídios federais.

A massificação do sistema

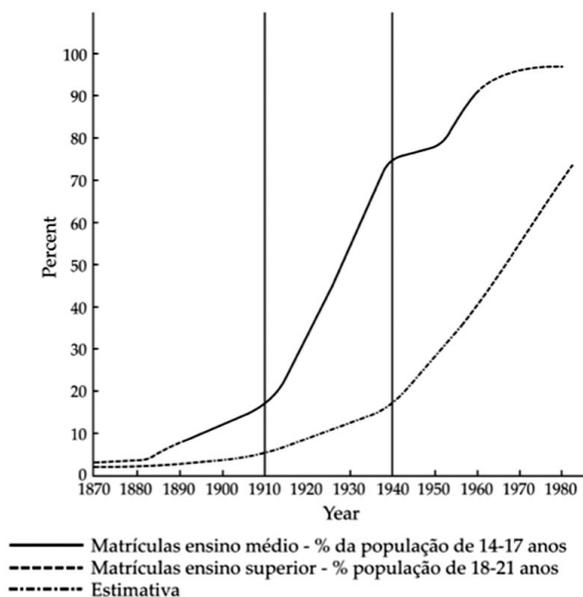
No diagrama anterior, podemos identificar três ramos principais, já constituídos na primeira metade do século XX. As universidades

estaduais eram filhas de uma iniciativa federal do século XIX, a Lei Morrill, que doava terras aos estados para criar escolas superiores. O estopim federal estimulou os estados a conceder dotações e sustentar uma rede crescente de grandes e prestigiosas escolas. O segundo ramo é composto pelas universidades de pesquisa. Já nos anos de 1920, eram duas dúzias de instituições. Algumas delas resultavam da transformação de velhos *colleges* coloniais – como Harvard, Yale e Princeton. Outras tinham sido criadas no final do século XIX, graças à fortuna dos “tubarões” da era progressiva – Chicago (Rockefeller), Johns Hopkins. Já nasceram como universidades voltadas para pesquisa e pós-graduação. Nos anos de 1930, a elas se somaram instituições mais novas, como o Massachusetts Institute of Technology (MIT). O sistema já possuía projeção internacional e atraía cérebros europeus que fugiam das crises do velho continente.⁴ O terceiro ramo era constituído pelos Junior Colleges, que, em 1940, já haviam deixado de ser instituições marginais para se tornarem parte integrante do sistema.

Entretanto, o sistema experimentou uma grande transformação depois da guerra. Entre as universidades estaduais, algumas, potencializadas pela pesquisa programática de interesse militar, se somaram às universidades de pesquisa, também extremamente beneficiadas por esses financiadores generosos (Departamento de Defesa, Nasa, Comissão de Energia Atômica). As demais universidades e os *Junior Colleges* (rebatizados como *Community Colleges*, depois da Comissão Truman) foram beneficiários de outra seqüela da guerra, o G.I. Bill, a lei de reinserção dos veteranos. Aquele ato federal garantiu a mais de dois milhões de reintegrados o ingresso no ensino superior – em 1948, metade dos estudantes do ensino superior era constituída de bolsistas dessa lei. O maná da guerra fluiu fartamente até a metade dos anos de 1960, estabilizou-se em seguida e entrou em crise na segunda metade dos anos de 1970, quando os dois lados do sistema – pesquisa e ensino – precisaram procurar outros modos de financiamento.

O ponto de inflexão do sistema pode ser visto no gráfico elaborado por Martin Trow:

Gráfico 1



Fonte: Reproduzido de Trow (2010, p. 63).

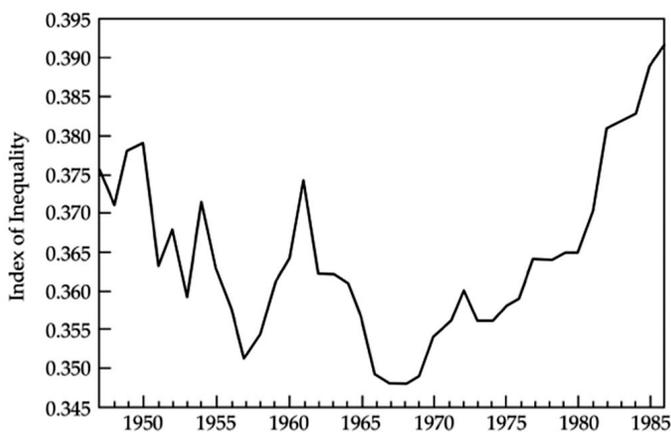
Depois de 1980, principalmente, a pesquisa começou a depender mais de contratos de interesse comercial imediato – e as áreas de física e engenharia foram cedendo o primeiro lugar às ciências da vida, o novo filão nobre. O ensino foi vendo cair as dotações e bolsas do setor público e, como consequência, o valor das anuidades subiu. Para garantir a manutenção da demanda, o setor público substituiu bolsas e subsídios por empréstimos. A combinação – altas anuidades e elevadas “ajudas” – foi, na verdade, um cenário de crescente endividamento das famílias. Trataremos disso logo adiante.

Uma nova conjuntura no final do século: retração econômica e desigualdade ampliada

Uma volumosa literatura já examinou as transformações da sociedade norte-americana, depois dos “25 anos gloriosos” do pós-guerra.

Muitos críticos mencionaram o declínio norte-americano, a perda de vitalidade de sua economia, a ascensão de seus competidores europeus ou asiáticos. A vertente mais crítica dessa literatura, porém, tratou de relacionar esse declínio com a polarização da sociedade norte-americana, uma crescente desigualdade econômica e perda de coesão social. Não é o caso de explorar essas análises e sua farta exibição de dados – isso nos distanciaria em demasia de nosso tema. Reproduzo, apenas, um diagrama sintético elaborado por Bluestone e Harrison (1990), indicando os caminhos da desigualdade de renda na sociedade norte-americana entre 1950 e 1985:

Gráfico 2



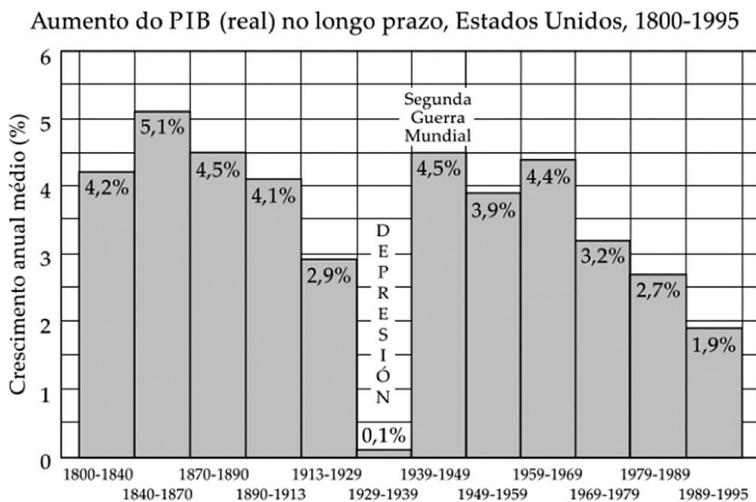
Desigualdade na renda das famílias
1947-1986 (Índice de Gini)

Fonte: Bluestone e Harrison (1990, p. 7)

Reparemos na queda da desigualdade no pós-guerra (com uma inversão atípica na recessão do final dos anos de 1950) e na elevação brutal dessas distâncias no período seguinte, com uma aceleração extraordinária nos anos de 1980. A literatura tem mostrado uma estagnação da renda da família mediana, depois de 1980. Alinhemos esse fato com outra forma de mostrar a desigualdade que acabamos de indicar, um modo de evidenciar o impacto desigual dessa tendência nos diferentes estratos da sociedade norte-americana, com

implicações claras no acesso a bens como educação e na capacidade de pagar pelos “serviços educativos”.

Gráfico 3



Adaptado de Bluestone e Harrison (2001, p. 45).

O diagrama sugere a progressiva perda de dinamismo do substrato econômico, a partir dos anos de 1960. É gritante o contraste entre os “bons velhos tempos” do pós-guerra e os resultados cada vez menos animadores do final do século XX. Isso, por si só, já teria um impacto previsível sobre o dinamismo da educação superior. Mas é relevante detectar o desigual impacto dessas perdas, quando olhamos para segmentos específicos da sociedade. Comparemos, no Gráfico 4, os dois períodos – os 25 anos gloriosos do pós-guerra e o final do século.

O leitor também poderia lembrar que esses “velhos bons tempos” do pós-guerra tendiam a reforçar o “sonho americano” e a projetar, para o restante do mundo, as virtudes do modo de vida americano, o famoso *American way of life*. Afinal, mesmo sem dispor de instituições de seguro social como tinham os europeus, os norte-americanos conseguiam gerar emprego e renda razoavelmente distribuídos. A desigualdade, nesse período, chegou a recuar, já que a renda dos estratos inferiores da sociedade mostrava ganhos maiores do que

a dos segmentos superiores (que, ainda assim, também cresceu). O quadro muda radicalmente no período seguinte, quando o bolo não só para de crescer, como passa a ser distribuído cada vez mais desigualmente. Como se pode notar no Gráfico 5, os segmentos inferiores da sociedade veem sua renda recuar ano a ano.

Gráfico 4

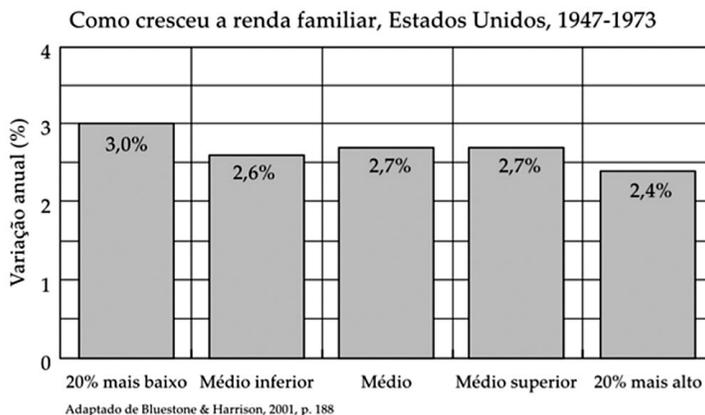
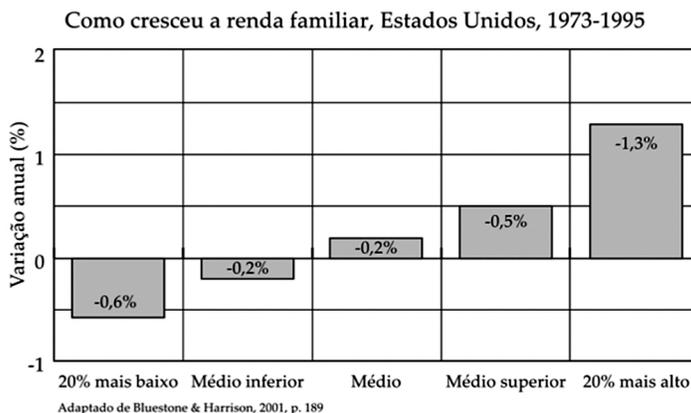


Gráfico 5



O resultado acumulado, no final de um certo período, é que o pedaço do bolo que cabe ao andar de baixo (e mesmo às classes médias) é significativamente menor.

Em 1990, era este o retrato dessa situação (que se seguiu degradando nos anos seguintes):

Tabela 1

Evolução das desigualdades nos Estados Unidos			
Evolução de 1973 a 1990 da fração da renda total que vai para cada quintil (20% inferiores, superiores, etc.) e para os 5% dos lares mais ricos.			
	1973	1990	Evolução
5% superiores	15,55%	17,4%	12,3%
Quintil superior	41,1%	44,3%	7,8%
Quarto quintil	24,0%	23,8%	-0,8%
Terceiro quintil	17,5%	16,6%	-5,1%
Segundo quintil	11,9%	10,8%	-9,2%
Quintil inferior	5,5%	4,6%	-16,4%

Fonte: Reproduzido de Todd (1999, p. 140).

Talvez o impacto não tenha sido mais desastroso e desestruturador, na sociedade norte-americana, porque os programas reformadores da Great Society (Governo Johnson) corrigiam algumas distorções do mercado, e programas de assistência médica, como o Medicare e Medicaid, melhorassem o acesso à saúde; ou porque, no final dos anos de 1960, o Congresso americano ressuscitou o Food Stamp, programa de socorro alimentício para a população carente. Hoje, este atende cerca de 45 milhões de pessoas, uns 15% do total da população norte-americana. No que diz respeito ao acesso à educação superior a história é outra, como veremos a seguir. Primeiro, entendamos quanto e como o sistema cresceu; depois, veremos como os diferentes estratos de renda dele se beneficiaram.

Quanto e como o sistema de ensino superior cresceu: alguns dados

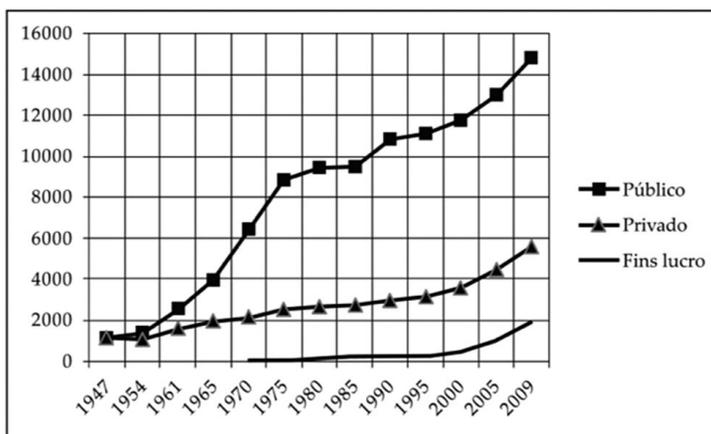
Vimos anteriormente, no gráfico de Trow, um momento de inflexão, com a Segunda Guerra, e a redução do *gap* entre ensino médio e ensino superior. É um retrato da tendência geral, sem identificar

impactos específicos por segmento social ou tipo de instituição. Manuseando os calhamaços de dados produzidos pelo National Center of Education Statistics, construímos alguns gráficos que resumem o modo de crescimento do ensino superior.

Começemos contrastando o crescimento das escolas privadas e públicas. Pode-se ver que, no imediato pós-guerra, elas estavam emparelhadas no número de matrículas totais. A partir daí, o setor público deslança. Outra informação que deve ficar clara, para o leitor brasileiro, é que as instituições privadas de ensino norte-americanas são, na sua maioria, instituições sem fins lucrativos. Nas últimas décadas, cresceu um setor de escolas privadas com fins lucrativos. Embora representem um percentual bem pequeno das matrículas, o setor cresceu significativamente depois do ano 2000. A literatura especializada aponta vários motivos para essa mudança, entre eles o fato de que essas escolas com fins lucrativos são instituições com anuidades baratas, são muito descentralizadas (instalam-se em prédios adaptados) e oferecem cursos muito “focalizados”.

Gráfico 6

Total de matrículas no ensino superior (graduação e pós)
Estados Unidos: anos selecionados (em milhares)

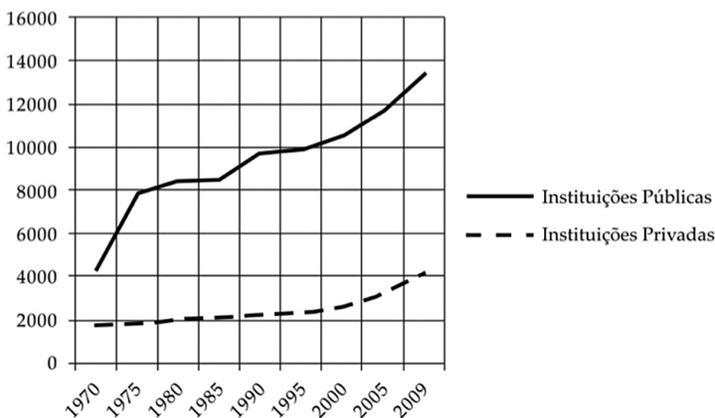


Outro aspecto a destacar, na comparação público/privado, é que a diferença no tamanho das matrículas se torna mais aguda quando

somamos apenas os estudantes de graduação. As grandes universidades privadas têm um segmento de pós-graduação e de escolas profissionais de longa duração (medicina, direito, por exemplo) bastante grande, numa proporção bem maior do que as universidades públicas, que, por vários motivos – inclusive a necessidade de responder a pressões de seus financiadores (os contribuintes) –, precisam expandir matrículas de graduação e manter uma série de cursos com menores anuidades. Assim, no gráfico a seguir podemos reparar que as escolas privadas dobraram o número de matrículas da graduação, ao passo que as escolas públicas mais do que triplicaram esse montante.

Gráfico 7

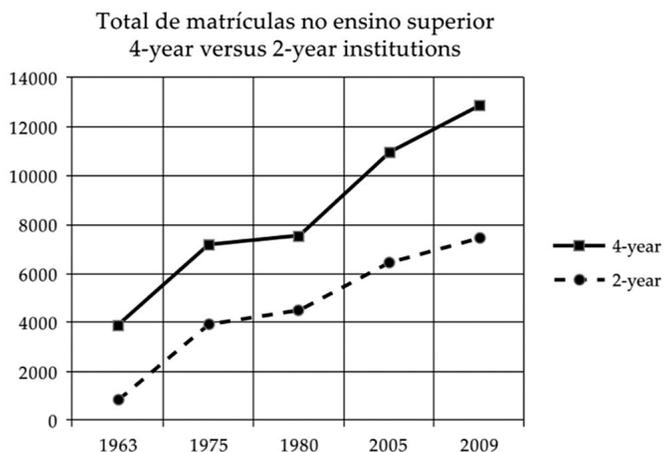
Matrículas totais na graduação - público x privado



Fonte dos dados: Table 213, Digest of Education Statistics 2010
National Center for Education Statistics

Nas instituições públicas, é relevante comparar a evolução dos estudantes matriculados em cursos de curta duração e aqueles matriculados em *4-year colleges* e universidades. Assim, quando olhamos o total de matrículas nesses dois tipos, mas somando instituições públicas e privadas, temos uma proporção bem grande de estudantes *4-year* (isto é, aqueles que se preparam para um curso de longa duração, um bacharelado).

Gráfico 8

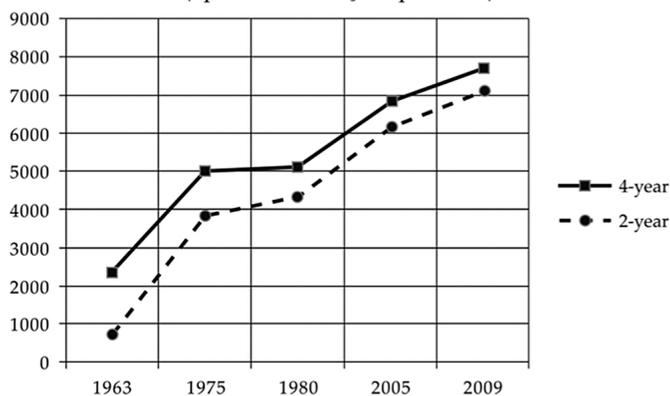


Fonte dos dados: Table 198, Digest of Education Statistics 2010
National Center for Education Statistics

Contudo, quando focalizamos apenas as escolas públicas, o segmento de curta duração se aproxima bastante do segmento “superior”. O “vão” entre os dois crescimentos é menor – e tendente a diminuir ainda mais.

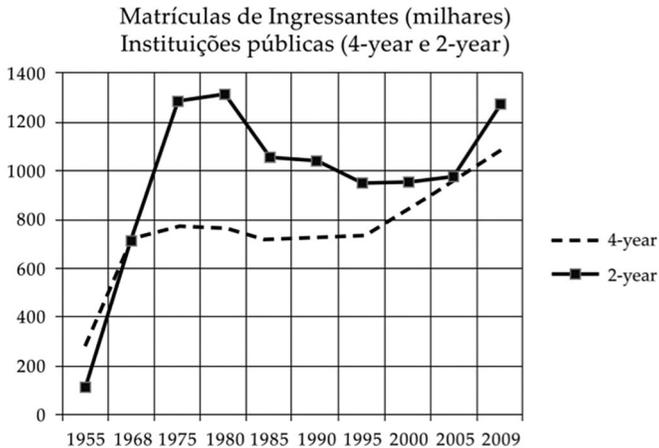
Gráfico 9

Total matrículas ensino superior - 4-year versus 2-year
(apenas instituições públicas)



Fonte dos dados: Table 198, Digest of Education Statistics 2010
National Center for Education Statistics

Gráfico 10



Fonte dos dados: Table 206, Digest of Education Statistics 2010
National Center for Education Statistics

Essa tendência fica ainda mais forte quando focalizamos as matrículas dos calouros, os que entram na faculdade pela primeira vez; em outras palavras, aqueles que não são reingressantes ou “retornantes”, mas, em geral, recém-formados do ensino médio. É o que mostra o gráfico 10, na página anterior.

Em suma: desde 1968, o *community college* é a porta de entrada principal, predominante, para os calouros, os alunos novos. A maior parte dos estudantes de ensino superior dos Estados Unidos – hoje, mais da metade – começa sua trajetória em uma faculdade comunitária de curta duração.

Cobertura crescente, inclusão em declínio?

Embora todos esses dados mostrem uma progressiva ampliação da cobertura do sistema – um percentual cada vez maior da população com acesso ao ensino superior –, nas últimas três décadas alguns fatores colocam em risco esse sucesso, em especial a permanência e conclusão dos cursos.

Mais atrás comentamos alguns desenvolvimentos inquietantes da sociedade norte-americana nesse período – em especial, o aumento da desigualdade de renda. É dentro desse quadro que faz sentido prestar atenção ao movimento dos preços da educação superior. Roger Geiger construiu os gráficos a seguir, indicando os caminhos da exclusão e da “seletividade”, acentuadas nas últimas décadas, nos Estados Unidos. Em um quadro como esse, a tendência do “mercado” educacional é clara. Segundo Geiger (2010, p. 1):

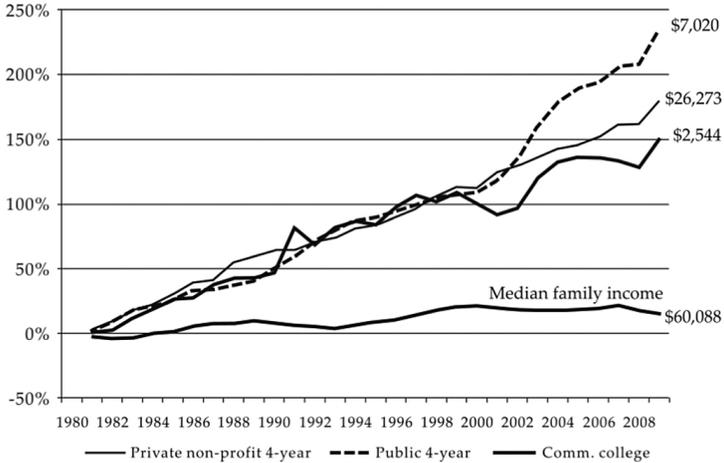
Desde 1990, a privatização tem sido a tendência dominante na educação superior americana. O início da privatização reflete uma mudança no espírito do tempo: o compromisso com o setor privado e com o mercado de capitais, antes visto com profunda desconfiança, foi abraçado como um dever social, bem como fonte de receitas. Assim, universidades agora patrocinam entusiasticamente programas cooperativos de educação e investigação com corporações e se envolvem em atividades comerciais através de parques de pesquisa, patentes, incubadoras de empresas e fundos de capital de risco.

[...]

Mas a privatização produziu uma mudança mais fundamental na forma como os americanos pagam pela educação superior. A proliferação da ajuda financeira ao estudante, em todas as suas formas, transformou a economia da educação superior americana. Para faculdades e universidades, particularmente as mais prestigiadas, a era da privatização trouxe autoconfiança e prosperidade robusta. No setor público, a privatização significou uma substituição constante dos recursos fornecidos pelos governos estaduais pelas rendas derivadas dos estudantes.

E o contraste entre anuidades escolares e renda das famílias atinge praticamente todos os tipos de escola superior, inclusive o *community college*, a escola que mais acolhe os segmentos de baixa renda e das minorias étnicas:

Gráfico 11



Note: 2009 levels of each measure shown on the right
 Source: College Board (2009a); U.S. Census Bureau (2010)

Fonte: reproduzido de Geiger (2011, p. 3).

Em outros termos, uma família média empenharia um percentual muito maior de sua renda para pagar a educação superior. No setor privado, esse percentual quase triplica. No setor público, mais barato, o coeficiente de multiplicação é similar, como indica a tabela seguinte:

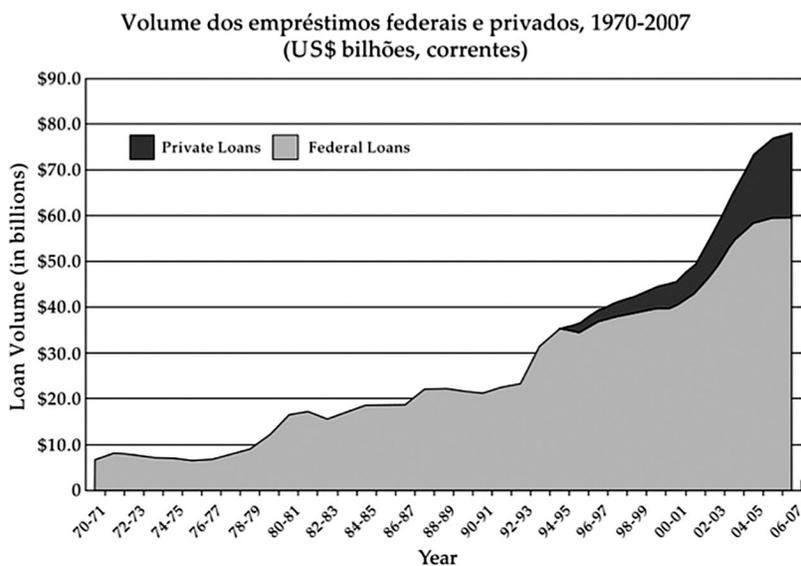
Tabela 2

Peso das anuidades na renda mediana, por setor (1980 e 2009)				
Setor	1980 (em dólares de 2009)		2009	
	Anuidade \$	% da renda mediana	Anuidade \$	% da renda mediana
Privado sem fins lucrativos (4-year)	9,419	18	26,273	44
Público 4-year	2,094	4	7,02	12

Fonte: reproduzido de Geiger (2011, p. 4).

Com a queda do número de bolsas para estudantes e de dotações e subsídios para as escolas, dois caminhos se acentuaram. Um deles, já mencionado, é a escalada das anuidades. Contudo, dada a queda da renda média das famílias e a crescente desigualdade, a saída, para os estudantes, foi o endividamento. Não por outro motivo, a curva dos empréstimos foi subindo rapidamente, conforme mostra o gráfico do College Board, reproduzido a seguir (HELLER, 2008):

Gráfico 12



Source: The College Board (1991, 1996, 1998, 2007); Lewis (1989)

Em 2008, a crise das subprimes – baseada, sobretudo, em bolhas hipotecárias – apavorou os norte-americanos e o mundo. Uma doença um pouco menor, em volume, mas igualmente grave, avança no terreno dos créditos estudantis.

A soma de problemas e impasses ajuda a entender um pouco mais as grandezas e debilidades do modelo norte-americano de ensino superior. O que exibimos aqui é apenas uma breve e muito incompleta seleção desses fatos. Vale a pena aprofundá-los.

Educação, um pouco além (ou um pouco abaixo) da academia

Devemos contextualizar um pouco mais essas tendências. A caracterização do ensino superior e de suas dificuldades precisa ser enquadrada no interior de um problema mais geral da educação norte-americana. Em 1991, Robert Reich, que viria a ser secretário do Trabalho de Clinton (primeiro mandato), lamentava que 17% dos norte-americanos de 17 anos eram funcionalmente analfabetos, o que, a seu ver, era resultado de um sistema de educação não apenas frágil, mas excessivamente polarizado: apenas pequena parte das crianças americanas – 15% ou 20% – estava sendo preparada para trabalhos mais sofisticados ou exigentes, dependentes de manuseio de conhecimento sistemático, aquilo que chamava de “trabalho simbólico analítico” (REICH, 1994, p. 212).

A descrição que faz desse extrato alto da juventude norte-americana merece também alguma reflexão, até porque não se trata de um traço exclusivo daquela sociedade:

Alguns desses jovens frequentam escolas particulares de elite, prosseguindo pelas universidades mais seletivas e pelas faculdades de maior prestígio; a maioria passa a infância dentro de escolas públicas dotadas de ensino de alta qualidade, de onde são dirigidos para cursos avançados na companhia de outros afortunados rebentos simbólico-analíticos, e, então, para as faculdades de quatro anos. Porém, suas experiências assemelham-se: seus pais estão interessados e envolvidos em sua educação, enquanto seus professores e instrutores estão atentos para suas necessidades acadêmicas. Têm acesso a laboratórios científicos no “estado da arte”, a sistemas de computadores interativos e de vídeo em classe, a laboratórios linguísticos e a bibliotecas de altíssima qualidade. Suas turmas são relativamente pequenas; seus pares, intelectualmente estimulantes. Seus pais levam-nos a museus e a eventos culturais, propiciam-lhes viagens a outros países e matriculam-nos em cursos musicais. Em casa, têm livros, brinquedos e fitas de vídeo educacionais, microscópios, telescópios e microcomputadores repletos dos últimos softwares educacionais. Caso as crianças atrasem-se nos estudos, serão entregues aos cuidados de professores particulares, e, se apresentam

alguma deficiência física que lhes impeça o aprendizado eficiente, recebem toda a atenção médica de que necessitam (REICH, 1994).

Temos, portanto, entre 15% e 20% das crianças e jovens educados em um bom ensino médio (em geral, privado) e frequentando ambientes intelectualmente ricos e instigantes, com acesso a recursos que lhes permitem seguir sendo essa “nata”. De outro lado, estão os 80% ou 85% que saem das *high-schools* menos “ricas” e, em sua maioria, ingressam em cursos de dois anos em *community colleges*, para, de fato, reciclarem seu ensino médio deficiente e, assim, aparelharem-se para a vida moderna. Uma parte, talvez um terço, desses estudantes dos “two-year” colleges consegue entrar nos programas de *transfer*, isto é, de passagem para escolas superiores mais aprofundadas, as de quatro anos. É pouco e é bastante, se pensarmos no volume absoluto. Mais interessante ainda é prestar atenção na forma de organização dessa “rede” de oportunidades e de captura de talentos. Ela é extremamente descentralizada, capilarizada: é quase certo que um desses jovens encontrará, a uns 50 ou 60 quilômetros de sua casa, pelo menos, um ponto de acesso a tal ensino pós-secundário, o que, pelo menos, repetimos, lhe permite “tentar”. Muitos serão chamados, não necessariamente escolhidos. Talvez isso mostre alguma vitalidade no sistema, apesar de suas falhas e aparências enganosas. Talvez, também, indique um canal de legitimação da “terra de oportunidades” que a “América” ainda figura ser. Deveríamos conhecer melhor essa realidade – para entender suas virtudes, seus limites, suas promessas e seus riscos. Talvez, aqui valha repetir uma das frases latinas prediletas de Marx: *De te fabula narratur*. É tua a história contada.

Notas

1. Algumas dessas políticas são alvo de outro estudo, em vias de publicação: O peso do Estado na pátria do mercado – Estados Unidos como país em desenvolvimento. Outros materiais a esse respeito podem ser encontrados em meu website: www.reginaldomoraes.wordpress.com.
2. Outros resultados da pesquisa que desenvolvo a respeito podem ser encontrados no site: www.usa-educ.com.
3. Para uma visão geral da história e da estrutura do sistema norte-americano de ensino superior, pode-se consultar Brubacher e Rudy (1958) e Cohen (1998). Especificamente, sobre a história

- da articulação entre universidades e *community colleges*, de uma perspectiva crítica, ver Brint e Karabel (1989).
4. “Os Estados Unidos alcançaram as nações líderes em ciência bem antes que os eventos da Europa forçassem a migração intelectual dos anos de 1930. A desintegração do ensino na Europa Central e o fortalecimento das instituições americanas com proeminentes cientistas estrangeiros apenas acentuaram esse processo. Quando eclodiu a Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos eram claramente o principal centro de ciência do mundo” (GEIGER, 2008, p. 233-234). A respeito da migração de cientistas, ver Fleming e Bailyn (1969).

Referências

- BIRD, C. *The case against college*. New York: Bantam, 1975.
- BLUESTONE, B.; HARRISON, B. *The deindustrialization of America*. New York: Basic, 1982.
- BLUESTONE, B.; HARRISON, B. *The great U-Turn: corporate restructuring and the polarizing of America*. New York: Basic, 1990.
- BLUESTONE, B.; HARRISON, B. *Prosperidad: por un crecimiento con equidad em el siglo XXI*. Mexico: Fondo de Cultura, 2001.
- BRINT, S. (Ed.). *The future of the city of intellect: the changing American university*. Stanford: Stanford University, 2002.
- BRINT, S.; KARABEL, J. *The diverted dream: Community Colleges and the promise of educational opportunity in America, 1900-1985*. New York: Oxford University, 1989.
- BRUBACHER, J. S.; RUDY, W. *Higher education in transition: an American history: 1636-1956*. New York: Harper, 1958.
- CLARK, B. *Places of inquiry: research and advanced education in modern universities*. Berkeley: University of California, 1995.
- COHEN, A. M. *The shaping of American higher education: emergence and growth of the contemporary system*. San Francisco: Jossey-Bass, 1998.
- COHEN, A. M.; BRAWER, F. B. *The American Community College*. 3. ed. San Francisco: Jossey-Bass, 1996.
- COLE, J. R. *The great American university: its rise to reeminence, its indispensable national role, why it must be protected*. New York: Public Affairs, 2009.

DOUGHERTY, K. J. *The contradictory college: the conflicting origins, impacts, and futures of the Community College*. New York: State University of New York, 2005.

DUNHAM, E. A. *Colleges of the forgotten Americans: a profile of State Colleges and regional universities*. New York: McGraw-Hill, 1969.

FLEMING, D.; BAILYN, B. *The intellectual migration: Europe and America, 1930-1960*. Cambridge, Mass.: Harvard University, 1969.

FREEMAN, R. *Overeducated American*. New York: Academic, 1976.

GEIGER, R. L. *To advance knowledge: the growth of American research universities, 1900-1940*. New York: Oxford University, 1986.

GEIGER, R. L. *Research and relevant knowledge: American research universities since World War II*. New York: Oxford University, 1993.

GEIGER, R. L. *Knowledge and money research Universities and the paradox of the market-place*. Stanford: Stanford University, 2004.

GEIGER, R. L. *Research and relevant knowledge: American research universities since World War II*. New Jersey: Transactions, 2008.

GEIGER, R. L. *Postmortem for the current era: change in American higher education, 1980-2010*. Philadelphia: Pennsylvania State University; Center for the Study of Higher Education, 2010. (Working paper n. 3).

GEIGER, R. L.; HELLER, D. E. *Financial trends in higher education: the United States*. Philadelphia: Pennsylvania State University; Center for the Study of Higher Education, 2011. (Working paper n. 6).

GOLDEN, D. *The price of admission: how America's ruling class buys its way into elite colleges and who gets left outside the gates*. New York: Three Rivers, 2007.

GOLDIN, C.; KATZ, L.F. *The race between education and technology*. Cambridge, Mass.: Harvard University, 2011.

HELLER, D. E. The impact of student loans on college access. In: BAUM, S.; MCPHERSON, M.; STEELE, P. (Ed.). *The effectiveness of student aid policies: what the research tells us*. New York: The College Board, 2008. p. 39-67.

HOFSTADTER, R. *The development and scope of higher education in the United States*. New York: Columbia University, 1952.

JENCKS, C.; RIESMAN, D. *The academic revolution*. Chicago: University of Chicago, 1977.

LEE, L. *Success without College: why your child may not have to go to college right now and may not have to go at all*. New York: Broadway, 2001.

LEVINE, D. O. *The American college and the culture of aspiration, 1915-1940*. Ithaca, NY: Cornell University, 1986.

LEVINSON, D. L. *Community Colleges: a reference handbook*. Santa Barbara, CA: ABC-Clio, 2005.

LUCAS, C.J. *Crisis in the academy: rethinking higher education in America*. New York: St. Martin's, 1996.

LUCAS, C. J. *American higher education: a history*. New York: Palgrave McMillan, 2006.

MORAES, R. C.; SILVA, M. P. *EUA como país em desenvolvimento: o caminho que seguiu para se tornar um país desenvolvido*. 2010. Disponível em: <http://www.inct-ineu.org.br/documents/EUA%20como%20pais%20em%20desenvolvimento_000.pdf>. Acesso em: 19 out. 2012.

NATIONAL CENTER FOR EDUCATION STATISTICS. *Digest of Education Statistics*, 2010. Disponível em: <nces.ed.gov/pubs2011/2011015.pdf>. Acesso em: 24 set. 2012.

OLSEN, K.W. *The G.I. Bill, the veterans, and the colleges*. Lexington: University of Kentucky, 1974.

PARNELL, D. *The neglected majority*. Washington, DC: American Association of Community and Junior Colleges, 1984.

REICH, R. *O trabalho das nações*. São Paulo: Educator, 1994.

ROGERS, F. M. *La educación superior en los Estados Unidos*. Buenos Aires: Nova, 1958.

RUCH, R. S.; KELLER, G. *Higher Ed. Inc.: the rise of the for-profit university*. Baltimore: Johns Hopkins University, 2003.

RUDOLPH, F. *Curriculum: a history of the American undergraduate course of study since 636*. San Francisco: Jossey-Bass, 1977.

RUDOLPH, F. *The American college and university: a history*. Athens-Georgia: The University of Georgia, 1990.

SIMPSON, C. (Ed.). *Universities and empire: money and politics in the social sciences during the Cold War*. New York: New, 1998.

SMITH, P. *Killing the spirit: higher education in America*. New York: Viking Penguin, 1990.

SYKES, C. *Profscam: professors and the demise of higher education*. Washington, DC: Regnery Gateway, 1988.

SYKES, C. *The hollow men: politics and corruption in higher education*. Washington, DC: Regnery Gateway, 1990.

TROW, M. *Twentieth-century higher education: elite to mass to universal*. Baltimore: Johns Hopkins University, 2010.

VEYSEY, L. R. *The emergence of the American University*. Chicago: University of Chicago, 1965.

WASHBURN, J. *University, Inc.: the corporate corruption of American higher education*. New York: Basic Books, 2005.

EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR: O QUE ISSO NOS ENSINA SOBRE O VÍNCULO ENTRE AS RELAÇÕES SOCIAIS E AS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO*

Expansão do ensino superior: diferentes motivações e diferentes desenhos

Nos últimos 200 anos, desenvolveram-se complexos e integrados sistemas nacionais de educação. Inicialmente, com a progressiva universalização do ensino fundamental nos países desenvolvidos, no entanto, houve um significativo avanço naquilo que outrora se chamou de Terceiro Mundo. Depois, tivemos a expansão do ensino médio e do ensino profissional – empurrados por movimentos reivindicatórios do “lado de baixo” dessas sociedades, mas, também, pelos requisitos de qualificação da ordem capitalista. No final do século XX, a onda progressiva chegou ao ensino superior, antes cidadela de uma aristocracia de nascimento. Mesmo nesse nível, mais nobre e ambicioso, alguns países atingiram a marca da massificação estabelecida por Martin Trow (taxa de cobertura entre 16 e 50% do grupo etário). Essas ondas expansivas podem ser vistas de diferentes ângulos. Aqui, o que nos interessa é menos o movimento e, mais, esclarecer quais os diferentes ângulos de visão, isto é, os diferentes modos de enquadrar o movimento.

Do ponto de vista factual, tendo a fixar minha atenção no ensino superior, ao qual tenho dedicado pesquisas mais recentes, fundamentalmente histórico-empíricas. Focalizo, sobretudo, os sistemas de educação superior de quatro países: Estados Unidos, Alemanha, França e Brasil. Mas este texto busca também acentuar o enquadra-

* Publicado originalmente na revista *Educação e Sociedade*, v. 36, n. 130, Campinas. 2015, p.197-218.

mento das perguntas, a reflexão sobre os condicionantes do problema. Começemos por aí.

Quando olhamos para o mencionado processo expansivo e assumimos o ponto de vista dos **analistas**, as questões que surgem são as seguintes:

1. Por quais razões se expandiu desse modo a oferta de ensino superior?

2. Quais os fatores que empurraram nessa direção? Como se deu tal expansão? Quais foram os diferentes desenhos dos sistemas? Como se combinaram diversificação institucional, estratificação e hierarquização?

3. Quais os fatores que determinaram essas diferentes **formas** de expansão?

Mudemos, porém, de lugar e coloquemo-nos no ponto de vista dos **formuladores de políticas**. Também esse lugar mudou. Até pouco tempo atrás, a questão primária costumava ser esta: quanta educação superior temos condições de prover (financiar)? Mas ela passou a ser determinada por outras duas perguntas, que correspondem a dois pontos de vista, duas abordagens:

1. Quanta educação superior precisamos prover? Quantos indivíduos precisamos incluir nesse ensino **por necessidade do sistema produtivo e pela demanda de força de trabalho?**

2. Com quantos excluídos da educação superior conseguimos conviver? Quantos precisamos incluir, por **necessidade do sistema político e da demanda social?**

Nas frases acima, as passagens sublinhadas identificam as alternativas de abordagem. São, nitidamente, dois enquadramentos diferentes e correspondem a dois movimentos histórico-sociais distintos, duas forças vetoriais distintas.

Para compreender o movimento desses vetores e, mais ainda, entender como eles se combinam para produzir não apenas a expansão, mas, também, a diversificação e segmentação do sistema, parece-nos fundamental considerar o encadeamento entre o ensino superior e os degraus anteriores do sistema, sobretudo a escola secundária. Porém, uma vez considerado esse enquadramento, ele amplia as questões, como se elas já não fossem muitas. Assim, somos forçados a considerar perguntas como estas: que lugar ocupa a edu-

cação (e a superior em especial) na ordem social em que se insere? Que papel desempenham as credenciais por ela gerados (diplomas) na estruturação dessa ordem? Se conseguirmos explicar essas conexões, seria mais fácil responder a estas outras: Como e por que uma sociedade amplia o acesso à educação superior? Como seleciona aqueles que vai incluir nesse ensino?

É possível – e mesmo provável – que o leitor experimente neste ponto certa vertigem com a multiplicação das perguntas. Ainda assim, perguntar e qualificar é parte essencial da resolução dos problemas. Começemos, então, a equacionar algumas dessas perguntas, isto é, a colocá-las dentro de contextos que deem significados a seus termos.

Desde logo podemos perceber que a ampliação do acesso e a forma de admissão dependem nitidamente do modo como a educação está inserida no conjunto das relações sociais – nas relações entre classes e segmentos, nas relações de poder e prestígio, assim como nas estruturas ocupacionais e na distribuição da renda e da riqueza. Vejamos alguns desses nós da questão:

1. Do ponto de vista do indivíduo, a relevância de ter ou não um certificado de educação superior está em parte relacionada ao modo como, na sociedade em que vive, essa condição se relaciona à estrutura ocupacional. E ao modo como essa hierarquia das ocupações se relaciona com os diferenciais de salários e a distribuição de rendas, em geral. Posicionar-se na “escala superior” das ocupações depende de um diploma? Isso implica um salto significativo na renda? Há países onde a estrutura ocupacional é marcada por grandes discrepâncias e os diferenciais de salários são igualmente relevantes. Em outros, as desigualdades de renda e os leques salariais são menos significativas. Isso faz enorme diferença.

2. Essa relevância dos diplomas (e a demanda dela resultante) depende também de quanto a qualidade da vida (o acesso a condições confortáveis e seguras de vida) está relacionada à renda (salarial ou não) ou à oferta de serviços públicos (acesso e cobertura). Há países onde a qualidade de vida depende mais da renda obtida no mercado – é o caso dos Estados Unidos, por exemplo. Em outros, os serviços sociais fundamentais beneficiam os cidadãos de modo mais horizontal – educação e saúde pública, transporte, moradia, seguridade

social, cultura etc. Nesse caso, a renda (e o salário, especificamente) tem menor impacto no nível de vida.

3. A ampliação do acesso depende ainda do quanto a educação superior é essencial a certas estruturas de prestígio, reconhecimento e estilo de vida. Ou a certas estruturas do poder, como o acesso a cargos de poder, representação etc.

Se em determinada sociedade a educação e seus diplomas são essenciais para definir qualidade de vida, prestígio e poder, então a reivindicação ao acesso tem um sentido muito amplo. Ela é forte. Como a aquisição do diploma se traduz em mobilidade social e equalização das condições de vida, ou é pré-condição para isso, o acesso torna-se demanda gritante. Se as diferenças sociais são menos marcadas, esse acesso pode ser menos crucial – e a demanda tende a ser menos exacerbada.

A situação mencionada no parágrafo anterior aparece, indiretamente, neste comentário de Martin Trow:

[...] o “excesso de produção” de formados em nível superior está causando inquietação entre os conservadores, que estão a ver mais claramente que a massificação do ensino superior é um solvente corrosivo de relações sociais tradicionais, status, hierarquias e acesso privilegiado às carreiras de elite (TROW, 2010, p. 111).

E assim também se ajuda a explicar o elemento que muitas vezes vem junto com a política de acesso, isto é, a política de diferenciação e hierarquização: “Mas a criação de diferentes segmentos do ensino superior, refletindo as hierarquias de status na sociedade, é uma forma mais eficaz de utilizar o ensino superior para reforçar, ao invés de minar a estrutura de classe” (TROW, 2010, p. 111-112).

A “velha Europa” e a first new nation: os dois caminhos para a inclusão e para a seletividade

Em 1959, em famoso estudo sobre a escola secundária americana (*high school*), James Conant lembrou que em cada três americanos um deles ingressava no ensino superior, uma taxa bem mais alta do

que era a alcançada pelos europeus. Mas Conant havia estudado na Alemanha, depois fora representante diplomático naquele país, sabia inserir os números em seu contexto. Evitava paralelos simplificados demais. Por isso ressaltava:

Mas a grande maioria dos americanos não é estudante universitário no sentido europeu do termo – ou seja, estudantes que se preparam para uma profissão. Na verdade, a percentagem de jovens que se preparam para serem médicos, advogados, engenheiros, cientistas, estudiosos e professores de disciplinas acadêmicas é quase a mesma neste país como na Europa – uma porcentagem surpreendentemente pequena, aliás – algo como 6% de um grupo etário (CONANT, 1959, p. 3).

Em suma, nos dois lados do Atlântico, o lado de cima da sociedade encontrava modos diferentes de defender seus nichos de prestígio e poder – não necessariamente no acesso, mas no sucesso e conteúdo dos cursos e alcance dos diplomas.

Em especial, a narrativa de Conant procurava mostrar algo que aproximava a educação americana da europeia: o resultado quanto à seletividade. Repisemos o confronto dos dois tipos de sociedade, dois tipos de formação histórica, mais do que dois tipos de sistema escolar. De um lado, alegadamente, teríamos as sociedades europeias, marcadas pelas suas tradições estamentais e sedimentações de poder e prestígio, sociedades herdeiras do aristocratismo feudal. De outro, a suposta “sociedade sem classes” da América, aberta à mobilidade social. Por meios diferentes, porém, esses diferentes tipos de sociedade produziriam, no funil educacional, um efeito parecido. Conant, é verdade, acreditava que um aspecto favorecia o julgamento em favor dos americanos. A seu ver, o sistema europeu classificaria estudantes de modo demasiado precoce – distribuindo-os em segmentos, acadêmicos ou vocacionais. Isso ocorreria desde a escola elementar e média – e como direta decorrência das heranças familiares. Desse modo, diz ele, o sistema desperdiçava talentos, porque a seleção refletia critérios não meritocráticos, mas estamentais.

A escola média “compreensiva”, uma invenção tipicamente americana, dizia Conant, não incorria nesse vício. Garimpava melhor, digamos. No prefácio de seu estudo, John Gardner, presidente da Carnegie Corporation de New York, patrocinadora da obra, procurava explicar esse traço peculiar dos americanos:

A escola média compreensiva é um fenômeno dos Estados Unidos. Chama-se compreensiva porque oferece, sob uma única administração e sob o mesmo teto, ensino secundário para quase todos os jovens de uma cidade ou bairro. Ela é responsável por educar o garoto que será um cientista atômico e a garota que quer casar aos dezoito anos; o futuro capitão de um navio e o futuro capitão de indústria. É responsável por educar os brilhantes e as crianças não tão brilhantes, com diferentes ambições vocacionais e profissionais e com diversas motivações. É responsável, em suma, pela prestação de boa e adequada educação, acadêmica e profissional, para todos os jovens dentro de um ambiente e princípios democráticos que o povo americano preza (GARDNER, apud CONNAN, 1959, p. IX-X).

Conant parece ter achado bastante adequado o comentário de Gardner, a ponto de reproduzi-lo mais tarde, em um segundo estudo sobre a escola média – *The Comprehensive High School* – a second report to interested citizens, de 1967.

O curioso – tanto no estudo de Conant como no comentário de Gardner – é como ambos parecem minimizar a forte e clara diferenciação da *high school* americana, algo que numerosos analistas apontavam e seguiam apontando como decisiva para separar, entre os muitos que são chamados, aqueles poucos que são escolhidos. Isso é ainda mais estranho porque Conant não ignorava essa diferenciação. Pelo contrário, seu relatório apontava a desigualdade de recursos derivada da forma de financiamento (predominantemente local) e advogava pelo financiamento em nível de estado, mais equalizador. Mas essa percepção crítica, ao que tudo indica, não contaminava aquele seu julgamento anterior.

Pode-se dizer que essa percepção algo distorcida do sofisticado estudioso preparava-o mal para compreender como os sistemas americanos de ensino superior – os diferentes modelos estaduais ou regionais – tinham essa cara dupla: democratizavam o acesso, mas imunizavam e preservavam as cidadelas superiores. E, como veremos adiante, esse traço é exponenciado no padrão que grande parte dos estados americanos tentou copiar – o modelo da Califórnia. As contradições desse modelo são exemplares para compreender o processo de massificação nos Estados Unidos, pioneiro no mundo. E para entender, também, os modos pelos quais esse processo ocorreu em outros países.

Sem entrar na discussão desses diferentes casos nacionais, podemos antecipar algumas hipóteses que parecem surgir no mar dos dados. Uma delas diz respeito ao confronto entre os sistemas políticos democráticos, que valorizam a igualdade política e a liberdade de escolha, e os critérios meritocráticos, que parecem reger os sistemas educativos. Em algum momento, a pressão pela democratização do acesso ao ensino superior – ele próprio visto como porta de acesso à democratização de outros benefícios – choca-se com as possibilidades de inclusão do sistema. Em alguns países, a seleção é forte nos andares iniciais da escola. Porém, quando e onde essa seleção precoce se fragiliza, parece restar uma solução preservadora da desigualdade, da hierarquia: a diferenciação no nível superior, em que se constrói a educação dos 5% dos “de cima” e a educação superior “para os filhos dos outros”.

Desde logo, podemos identificar uma característica bastante comum aos países da Europa ocidental. A desigualdade de acesso à educação superior é traçada antes da porta de entrada para a educação superior – ela é produzida pelas “trilhas” alternativas da escola secundária. E essa desigualdade está ligada à hierarquia social, às estruturas de prestígio e poder no conjunto da sociedade.

A sociedade alemã é aquela em que o funil seletivo concentra suas forças nos andares iniciais. Aos 11 anos, a criança já tem praticamente definida a trilha que seguirá. A escola média, a seguir, já reflete essa divisão.

O caminho francês também tem sua peculiaridade. A escola mé-

dia comum, o liceu, desemboca em diferentes qualificações para a continuidade de estudos – os diferentes tipos de bac. E, a partir desse filtro, definem-se os acessos aos diferentes (e muito estratificados) formatos de ensino superior (grandes escolas, universidades, IUTs, STS e assim por diante). Como dizem dois analistas:

Para os franceses, parece um desperdício dar a todos uma preparação para a universidade, quando apenas alguns podem ir adiante. Para os americanos, parece injusto fechar a porta da faculdade para uma criança aos 11 anos de idade. É relevante comparar qual é o momento da decisão. Para os estudantes franceses, a pergunta “quanta educação?” é respondida aos 11 anos; para a maioria dos estudantes, a resposta acontece aos 17 ou 18 anos (GARNIER CHAELOUT, 1976, p. 231).

Em contrapartida, como dissemos, a sociedade americana teve que adotar outro caminho, fixando outro momento para afunilar a seleção, uma vez que o ponto de partida é uma escola média “compreensiva”. No caso americano, o ensino superior é desde logo fortemente diversificado e hierarquizado.

Além disso, o caso americano é particularmente interessante pela sua aparente promessa de igualdade. A escola média “compreensiva”, que não discrimina, hierarquiza ou seleciona é algo difícil, raro. É volátil, como certos elementos químicos que sobrevivem apenas em condições especiais de laboratório. Mesmo quando instituída e solidamente instalada numa sociedade, como a americana, a escola média “compreensiva” logo é empurrada para uma diferenciação. Um dos resultados do processo histórico de acomodação é a emergência de um setor de escolas médias privadas de elite¹. Outro efeito (talvez complementar ao primeiro) é uma diferenciação no interior mesmo do sistema público, com escolas de distritos ricos e escolas de distritos pobres². Essa segmentação é mais fácil quando financiamento e gestão são assim descentralizados e as políticas de uniformização ou nivelamento são débeis e têm pouco eco social.

Mas, nos Estados Unidos, o lado mais forte da desigualdade de acesso se transfere para dentro do sistema de educação superior – pela estratificação das instituições e dos cursos, estratificação que se estabelece, sobretudo, a partir da renda, isto é, pelo modo como o gasto em educação é efetivamente distribuído. E esse gasto deve ser entendido em dois sentidos: pelo gasto público (financiamento desigual das escolas e de cursos) e gasto privado (renda das famílias para pagar escolas desiguais).

O que dizer, então, da expansão do ensino superior com diversificação e segmentação? Como ele se deu nesses três países?

França: sistemas seletivos e de massa?

A frase *France is different* é um exagero, mas faz algum sentido. Ali, universidades, mesmo as mais prestigiosas, não são exatamente o lugar da elite – *la crème de la crème* – que se aloja em instituições especiais, as Grandes Escolas. As universidades, em regra, não têm admissão seletiva, mas, curiosamente, as instituições criadas para massificar o sistema são seletivas.

No hexágono gaulês, nas últimas décadas, houve um crescimento que podemos chamar de tradicional ou linear – com a criação de novas universidades ou de campus auxiliares de universidades já existentes (*antennes universitaires*). Esse é um dos lados da expansão.

Mas já em 1966, surgiam os *Instituts Universitaires de Technologie* (IUT) – um segmento que viria a se colocar entre as universidades e as chamadas *Grandes Écoles*, como um segmento **seletivo**, isto é, acessível apenas através de processos de competição por vagas. Mas é um sistema seletivo bem maior do que as Grandes Escolas e mais permeável a segmentos sociais menos elitizados. Os IUTs são, em geral, vinculados a uma universidade. É necessário lembrar que no cipoal francês de escolas, diplomas e certificados já existia, desde 1957, o Diploma de Estudos Técnicos (Dest), concedidos por universidades. Os IUTs conferem outro certificado, o *Diplome Universitaire de Technologie* (DUT). Originalmente, seus programas de ensino deveriam durar perto de dois anos.

Outro segmento é o das Sections Techniques Supérieures (STS), segmento também seletivo, mas com inclinação mais massiva e provedor de ensino superior de curta duração. As STS diferenciam-se dos IUTs por ser, de certo modo, menos nobre e mais massivo. Esse segmento, originado em 1959, cresce significativamente depois de 1970. As STS em geral recebem os estudantes com certificado de ensino médio menos “nobre”, o chamado “bac profissional”. É o segmento de ensino superior em que predominam os estudantes que terminam o ensino médio mais tarde, têm desempenho menos brilhante etc. As STS estão vinculadas ao ensino médio desde sua origem. Muitas dessas escolas (de fato, a maioria) nasceram dentro e a partir de liceus mais bem equipados em termos de laboratórios, bibliotecas, preparação de professores. Uma analista desse sistema chama a STS de “ensino superior para os filhos dos outros” (ORANGE, 2013)

O crescimento das STS é significativo, como mostram os quadros a seguir, traduzidos do estudo de Orange (2013, p. 24).

Quadro 1 – Comparação da oferta de STS nos liceus públicos da França, entre os anos escolares 1980-1981 e 1994-1995

Comparação da oferta de STS nos liceus públicos da França		
	1980-1981	1994-1995
Número de especialidades de certificados BTS	87	106
Número de classes de primeiro ano de STS	724	2823
Número de estabelecimentos que têm STS	184	953
Número de cidades providas de STS	218	622

Fonte: *Carte des établissements, Ministère de l'Éducation Nationale*. Base Reflet, CEREQ.

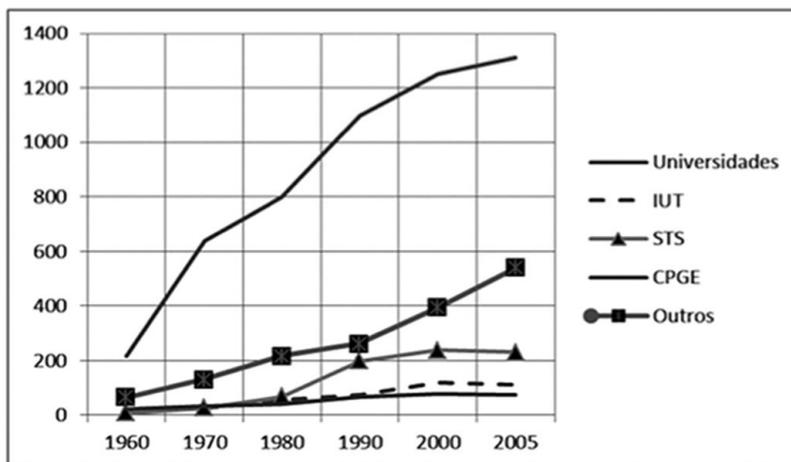
Quadro 2 – Peso dos diferentes segmentos do ensino superior (%) – França

Peso dos diferentes segmentos do ensino superior (%) - França		
	1970-1971	2008-2009
Universidade	74,9	54,8
IUT	2,8	5,3
STS	3,2	10,5
CPGE	3,8	3,6
Outras formações	15,3	25,8
Total	100	100

Fonte: *Repères et références statistiques*, MEN, Éditions 1996 & 2009.

A partir dos dados colhidos em censos do Ministério de Educação da França, elaboramos o seguinte gráfico, comparando a evolução dos diferentes segmentos:

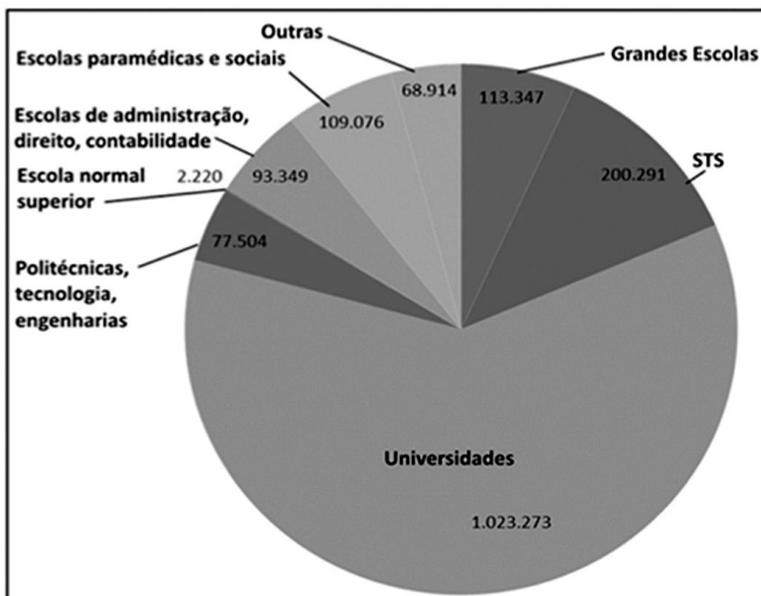
Gráfico 1 – Evolução de diferentes segmentos



Fonte: MENESR – DGESIP / DGRI – SIES, Atlas régional – édition 2014.

Outro modo de ver esse fenômeno (com dados da mesma fonte) é observar o resultado acumulado por essa evolução, a distribuição atual.

Gráfico 2 – Acumulado da evolução dos diferentes segmentos



A nosso ver, e utilizando a expressão de Orange, talvez pudéssemos acrescentar ao “ensino superior dos outros” os segmentos acima nomeados como “escolas paramédicas e sociais” e as “escolas de administração, direito e contabilidade”. Em geral, são escolas isoladas, não vinculadas a universidades ou institutos e provedoras de ensino vocacional, voltado para profissões ‘médias’ como enfermeiros, assistentes sociais, contabilistas, gerentes etc.

Alemanha: estratificação rígida

Se há nítidas diferenças entre o ‘modo europeu de educar’ e o modo americano, talvez não haja modo mais radical de observá-las do que atentar para o caso alemão.

Como dissemos, os americanos, desde cedo, patrocinaram a oferta de escolas médias “compreensivas”, idealmente acolhendo todos os cidadãos com as mesmas regras, estruturas e grades curriculares³.

Os alemães, ao contrário, separam e classificam as crianças já no final da escola elementar – para a maioria destinam um programa de aprendizagem vocacional. Assim, a escola secundária desdobra-se em três trilhas: Hauptschule (trabalhadores manuais), Realschule (trabalho administrativo de rotina, técnicos) e Gymnasium (acadêmicos, cientistas e profissões superiores, como engenheiros, advogados, médicos, economistas). A escola alemã é uma espécie de realização da alegoria platônica da República, a divisão da espécie humana em três divisões – homens de ouro, de prata, de bronze (talvez incluamos os homens de ferro).

A proporção de graduados em nível superior (percentual do grupo etário) é a metade do que se registra nos EUA. E na expansão das últimas décadas também nesse nível se nota uma nítida estratificação.

O arranjo de expansão com transformação começou a ser gestado em 1968, com a emergência de instituições de ensino superior exteriores às universidades. As antigas escolas de engenharia (*Ingenieur-schulen*) e as escolas vocacionais superiores (*höhere Fachschulen*), voltadas predominantemente para as carreiras de administração e trabalho social, foram transformadas em *Fachhochschulen* (Escolas superiores aplicadas), que começaram a funcionar em 1971. Elas eram inicialmente imaginadas para cursos mais curtos (três anos) do que as universidades, que têm cursos de graduação muito longos. E as *Fachhochschulen* seriam acessíveis a estudantes egressos da área não propriamente acadêmica do ensino secundário.

Gradualmente, algumas dessas *Fachhochschulen* (FH) receberam um *upgrade* e se transformaram em instituições de ensino superior “compreensivas” e vocacionais (*Berufsakadmien*).

As FH são numerosas – representam metade das instituições de ensino superior – e são mais descentralizadas do que as universidades. Mas ainda concentram parte menor, ainda que crescente, do número de matrículas. As *Fachhochschulen* cobriam 20% do total de matrículas no nível superior em 1971. Mas quase 24% em 1993 e 27% em 2003. O crescimento foi maior precisamente nos últimos quatro anos desse período (1999-2003). Ou seja, estavam acelerando. As diferentes velocidades de crescimento foram produzindo

esse resultado acumulado. Em 2013, 31,5% dos estudantes estavam em *Fachhochschulen*, 64,5% em universidades⁴.

Pode-se dizer, ainda, que, em certa medida, as FH constituem a ‘segunda classe’ do ensino superior alemão ou seu setor “não elite”. Isso se reflete, por exemplo, na carga de trabalho em sala de aula. Os professores de universidades lecionam, em média, 8 horas semanais, 30 semanas por ano. Os professores das FH lecionam 18 horas semanais, 34 semanas no ano. E em geral ganham cerca de 20% menos do que os professores das universidades. O número de estudantes por *staff* acadêmico (todos os tipos de docentes) nas universidades é de 10:1, nas FH é de 25:1.

As FH, por outro lado, são mais diretamente ligadas ao mercado de trabalho. Mais de 80% de seus estudantes estão concentrados em quatro áreas ou carreiras: engenharia, administração, trabalho social e política social, administração pública. As FH têm muitos professores que são profissionais de campos extra-acadêmicos e que trabalham em tempo parcial na escola. Os estudantes das FH também são mais voltados para fora do mundo acadêmico e frequentemente participam de estágios profissionais durante o curso. Em geral, seis meses depois de concluírem a graduação, 70% deles já estão empregados. Esse número cai para uns 50% para estudantes das universidades.

E a desistência também é diferente: cerca de 25% nas universidades e 20% nas FH.

As FH – com cursos mais “focados” – configuram também uma resposta a outro traço distintivo do sistema alemão: a duração média elevada dos cursos de graduação, bem superior à americana. Alguns analistas comentam que, do ponto de vista da aprendizagem ou dos conteúdos aprendidos, uma graduação em universidade alemã deveria ser equiparada a um *master* americano.

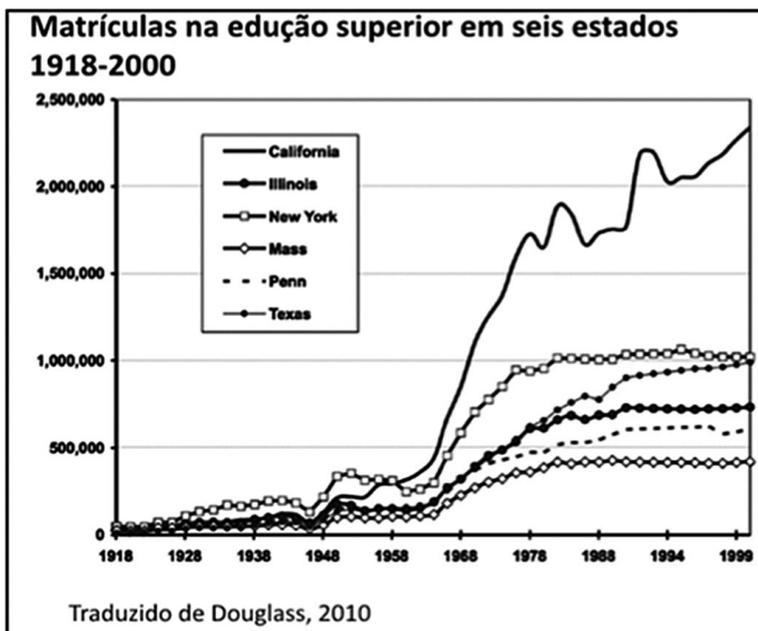
Outros analistas⁵ comentam que a expansão do ensino superior na Alemanha é de qualquer modo limitada aos que se habilitam para isso – isto é, recebem o diploma de ensino médio adequado a esse fim. Até hoje, isso gira em torno de 40% dos jovens, embora venha aumentando. A seleção precoce que acima mencionamos é um funil estruturante.

Estados Unidos e a generalização do modelo Califórnia de massificação com estratificação

Desde o começo do século XX, a Califórnia adotou uma política consistente para sustentar um sistema público de ensino superior. E depois, nos anos 1960, consolidou tais políticas em um Plano Diretor (*Master Plan*) que, como lembra Douglass (2010) não inaugura o sistema, apenas o confirma e aprofunda. Esse sistema e seu *Master Plan* se transformaram em modelo e inspiração para outros estados. De certo modo, esse modelo expõe traços fundamentais do ensino superior americano em seu conjunto.

O que salta à vista – no caso da Califórnia e, em seguida, nos EUA em geral – é o extraordinário crescimento dos *Community Colleges* (CCs), as faculdades de curta duração. No momento em que se começa a formular o *Master Plan*, eles recebiam cerca de 100 mil estudantes – em 2009, esse número tinha saltado para 1,2 milhão, isto é, cresceu 12 vezes. A universidade-líder do sistema, a Universidade da Califórnia (UC), multiplicou-se por 4. E a Universidade do Estado da Califórnia, em inglês, California State University (CSU), a segunda do sistema e mais “massificada”, cresceu 8 vezes. A rede de CCs tem o dobro do número de estudantes das duas universidades estaduais juntas – e se levarmos em conta apenas a graduação, essa desproporção é certamente maior.

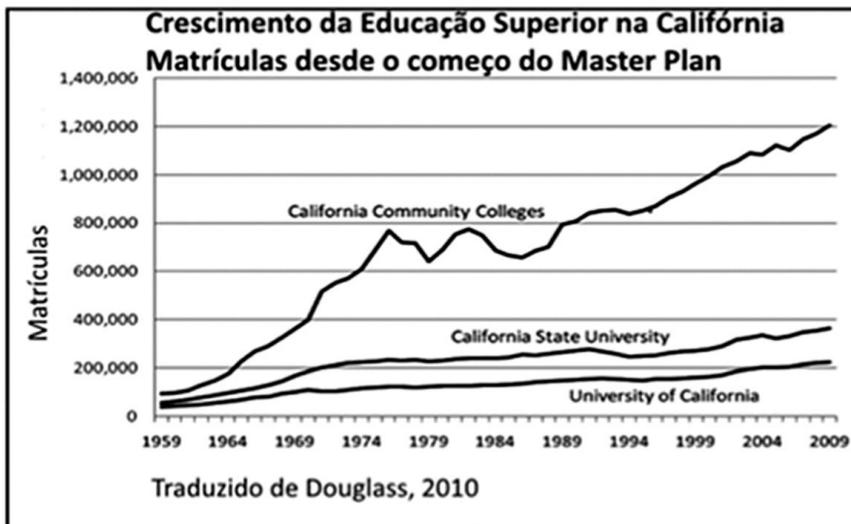
Gráfico 3 – Matrículas na educação superior, em estados selecionados



A Califórnia ostenta, em nível nacional, uma ótima taxa de cobertura do ensino superior – cerca de 33% dos jovens (18-29) são incluídos nesse nível de ensino. Um índice bem superior à média nacional (25%). E grande parte desse efeito é coberto pelo sistema público (ao contrário do que acontece na costa leste, em que o setor privado é predominante). Douglass expõe isso de outro modo, no Gráfico 3.

Quando, porém, olhamos para a composição dessa massa, vemos que a maior parte é coberta pelo sistema de ensino superior de curta duração, os *community colleges*. Geiser e Atkinson (2010) mostram alguns traços essenciais da expansão do ensino superior na Califórnia⁶.

Gráfico 4 – Crescimento da Educação Superior na Califórnia



Muito significativo é o fato de que a produção de formados em cursos de longa duração (bacharelado) é bem mais baixa na Califórnia do que nos outros estados.

Geiser e Atkinson mostram como, nesse quesito especificamente, a Califórnia perde para a Costa Leste (Nova Iorque, Massachusetts, Pensilvânia etc.). Com dados por eles reunidos, montamos o gráfico abaixo. Repare, em especial, nos estados selecionados também no gráfico de Douglass, acima – Califórnia, Illinois, Nova Iorque, Massachusetts, Pensilvânia, Texas. Em número de concluintes do bacharelado, a Califórnia só está à frente do Texas, que, aliás, também tem uma grande parte de seus estudantes matriculados em CCs.

Gráfico 5 – Comparação entre sistemas estaduais de educação



Douglass mostra como esta tendência – alta taxa de cobertura, em geral, e predominância dos CCs – não foi inaugurada pelo *Master Plan*. O plano foi apenas a consolidação de algo que já predominava no estado. Aliás, segundo Douglass, as projeções do plano eram ligeiramente diferentes. E foram amplamente desmentidas pela evolução real.

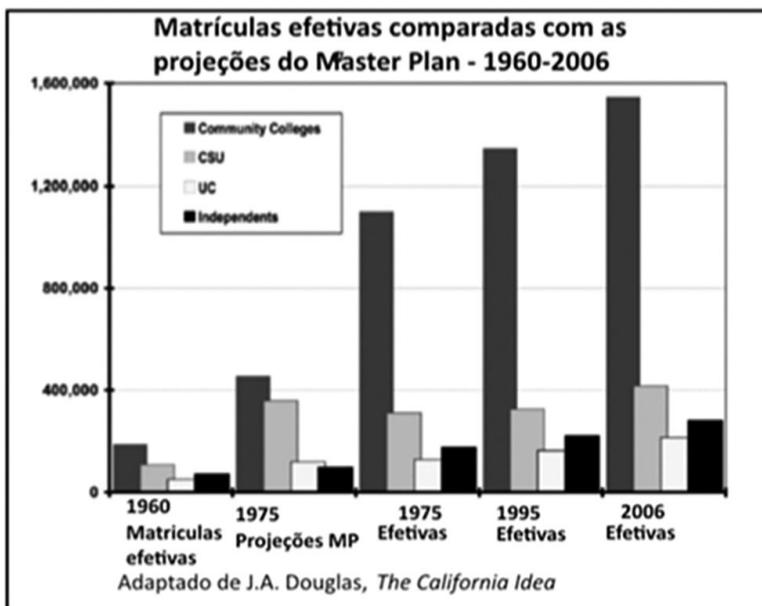
Aqueles que negociaram o Plano Diretor não previram o rápido crescimento da população na Califórnia ou o desejo popular por alguma forma de ensino superior. O plano fazia uma projeção das matrículas ao longo de um período de quinze anos, 1960 a 1975. Todavia, a matrícula real evoluiu a um ritmo muito mais acelerado, ali-

mentado pelo rápido crescimento da população do estado, com uma expansão espetacular dos *community colleges*. Grande parte desse crescimento das matrículas ocorreu não entre alunos que iriam obter um *associate degree*, e assim ter direito a uma transferência, mas em classes de aprendizagem profissional e de educação de adultos, incluindo os cursos de “inglês como segunda língua”.

O *Master Plan* projetava um relativo equilíbrio entre os matriculados em *community colleges* – com pelo menos metade deles em programas que permitiriam transferência para a UC ou para a CSU – e aqueles matriculados em instituições públicas de quatro anos. Em 1975, cerca de 60% de todos os alunos de graduação da Califórnia estavam em *community colleges*; em 2006, esse número subiu para aproximadamente 70%.

Como observamos a seguir, essa mudança dramática no equilíbrio entre escolas de dois e de quatro anos, combinada com outros fatores, incluindo os demográficos e a queda do financiamento público, tem tido implicações importantes para a Califórnia (DOUGLAS, 2010, p. 11).

Gráfico 6 – Matrículas efetivas comparadas



O caso da Califórnia, como exemplo extremado, revela algumas das potencialidades e das dificuldades do sistema americano de educação superior de curta duração.

A rede de CCs (mais de mil, só no setor público) tem revelado grande capacidade de capacitar uma série de profissionais “médios” ou da base do ensino superior – policiais, bombeiros, paramédicos, enfermeiros etc. Quase a metade dos graduandos norte-americanos estudam em CCs – com forte presença das chamadas minorias étnicas e da população de renda mais baixa. Atualmente, começar a graduação em CCs (mais baratos) e depois transferir-se para uma escola mais ambiciosa (uma universidade estadual, por exemplo) tem sido uma estratégia das classes médias para diminuir o custo da educação superior. Também tem sido significativa a capacidade dos CCs de oferecer cursos livres, não vinculados a diplomas – apenas a certificados profissionais ou de competência em idioma (ESL – inglês como segunda língua), muito importantes para imigrantes.

A importância dos CCs, em estados como a Califórnia, entre outros, ocorre sobretudo pela enorme presença de estrangeiros, conforme demonstrado na Tabela 1. Na Califórnia, mais da metade dos estudantes fala, em casa, outro idioma que não o inglês. Quase o mesmo ocorre no Texas. Em nível nacional, hispânicos já superam os negros como minoria dominante entre os concluintes da *high school* e, portanto, demandantes de ensino superior.

Tabela 1 – Composição étnica dos concluintes do ensino médio (*high school*) nos estados mais populosos (percentuais)

Composição étnica dos concluintes do ensino médio (high school)			
	Asiáticos	Negros	Hispânicos
EUA	6	14	19
California	15	6	44
Florida	3	21	25
Geórgia	4	36	8
Illinois	5	16	18
Michigan	3	18	4
New York	9	17	18
North Carolina	3	26	9
Ohio	2	13	2
Pennsylvania	3	13	7
Texas	4	12	45

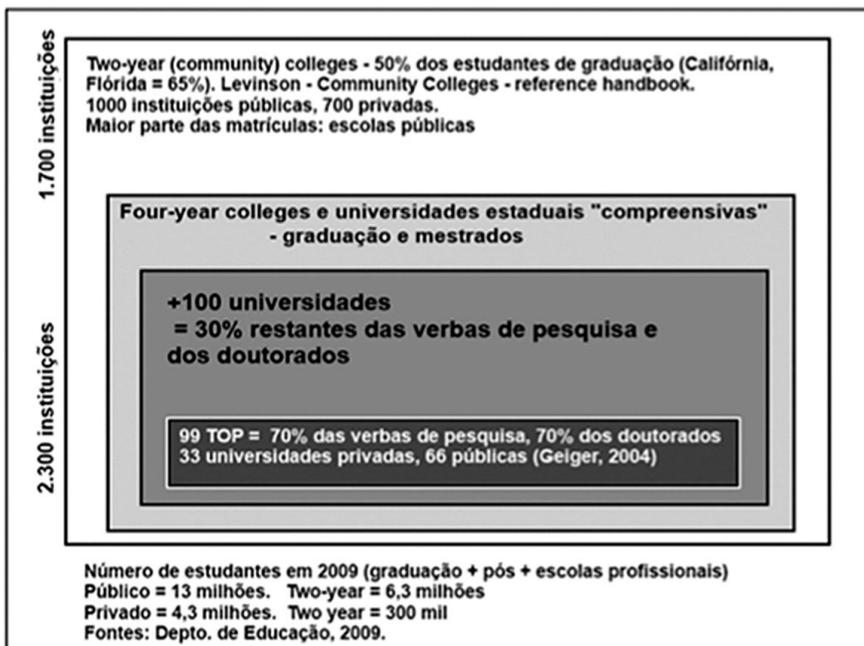
Fonte: Knocking at the College Door – Projections of High School Graduates by State and Race/Ethnicity 1992-2022, mar. 2008, Wester Interstate Commission for Higher Education, ACT, College Board. Disponível em: <<http://www.wiche.edu/info/publications/knocking-8th/knocking-8th.pdf>>. Acesso em: 26/08/2014.

No Quadro 3, apresentamos um resumo do sistema americano em 2009, a partir de informações do Departamento de Educação.

Olhando de outro modo, podemos tratá-lo como um sistema que tem três andares, organizados em pirâmide. A base da pirâmide é constituída pelos *community colleges* públicos, educação de massa e de curta duração. No segmento de CCs, o segmento privado, sem fins lucrativos, tem muitas escolas, mas poucos estudantes. Ao lado dele, emerge um setor pequeno, mas crescente, de ensino privado de bacharelado com fins lucrativos, muito padronizado, de qualidade duvidosa, baixo custo e alto grau de perda (muita desistência, poucos concluintes). Acima desse segmento intermediário, existem algo como 2 mil instituições de variadas espécies – *colleges* privados de 4 anos, seletivos e de formação geral (*liberal arts*), *colleges* e universidades estaduais “compreensivas”, algumas com mestrados e doutorados. No topo da pirâmide, há cerca de 300 universidades de pesquisa e de

doutorado. Esse segmento superior, por sua vez, tem um andar *ultra-top, la crème de la crème*, de algumas de dezenas de universidades.

Quadro 3 – Resumo do sistema americano



Brint (2007, p. 95) sugere outra analogia, comparando a “indústria da educação” com as indústrias de bens de consumo. Nestas, teríamos um segmento superior, de bens de luxo bastante individualizados, como o de roupas de alta-costura; um segmento intermediário alto, com bens mais padronizados, mas de marca, um *prêt-à-porter* sofisticado; e um nível inferior, de bens de massa e baixo custo.

Notas finais

Estas considerações, como dissemos, buscam definir alguns termos para pensar a relação entre as mudanças na ordem social e as mudanças nas políticas de educação adotadas pelo poder público. As

diferentes formas de organização social e o lugar das escolas nessa ordem indicam algo que podemos chamar de “escolhas nacionais” ou projetos de país, mesmo quando elaborados “em serviço”, que é o que usualmente ocorre, já que, como dizia um célebre iluminista escocês, as instituições humanas são resultado da ação humana, mas não, necessariamente, de um plano ou de uma intenção.

Em um famoso livro-reportagem⁷, James Fallows lembra a excelência do sistema americano, sua adaptabilidade às circunstâncias locais, sua política de porta-aberta e de inclusão de *outsiders*, seu estímulo à criatividade individual. Mas completa essa apologia com uma afirmação inquietante não por aquilo que afirma, mas por aquilo que deixa de fora: “Os 10% ou 20% mais bem preparados, no ensino médio da América, são mais preparados para a vida do que seus equivalentes em qualquer outro lugar” (FALLOWS, 1995, p. 442).

E aí reside uma diferença chave com relação a Japão e Coréia (mas também Alemanha, poderíamos sugerir):

A mais forte insuficiência do sistema americano é a área de maior sucesso do sistema asiático: garantir que os menos-preparados sejam pessoas competentes. As raízes da polarização do sistema escolar americano — tão bom na parte superior, tão ruim na parte inferior — obviamente envolvem fatores que vão além das escolas. Mas, como, em geral, a educação desempenha um papel tão crucial nas perspectivas econômicas do país, assim como em grande parte determina quais tipos de americanos podem obter quais empregos, no curto prazo vale a pena concentrarmo-nos nas próprias escolas. No curto prazo, o maior problema educacional da América é que suas piores escolas e piores alunos são tão ruins. Enquanto isso for verdade, a polarização social só irá piorar.

Uma maneira de resolver este problema é através de um sistema muito mais nivelado de financiamento da escola. Neste momento, os alunos com ambientes familiares mais difíceis e perspectivas de vida menos atraentes vão para as escolas com pior financiamen-

to. Escolas mais bem financiadas não resolverão outros problemas dos alunos, mas as escolas com pior financiamento naturalmente pioram os problemas. Os Estados Unidos não precisam de um sistema escolar centralizado e padronizado como o do Japão, ou mesmo como a da França. Mas podemos aprender com os sucessos de tais sistemas [...] (FALLOWS, 1995, p. 444).

Estados Unidos, Alemanha, Japão, França. E o Brasil? De fato, não temos um sistema de educação tão descentralizado e desigualmente financiado como o americano; nem algo tão estruturado, hierarquizado e centralizado quanto o alemão ou o francês. Mas, guardadas as características de nosso “pacto federativo” e do regime de cooperação que implica, estamos a sofrer um preocupante processo de americanização. Preocupante, sim, porque se trata da mais desigual e, por essa via, provavelmente a mais insustentável das sociedades desenvolvidas. Que as pseudoelites de nossas metrópoles se embeveçam com a Disneylândia e o hambúrguer já é algo desolador. Que esse projeto de país se torne dominante e se imponha ao conjunto da sociedade, inclusive no seu modelo educacional – isso é algo que, a meu ver, educadores progressistas deveriam combater. Em todo o caso, ênfase, é o meu ponto de vista.

Notas

1. Um quadro espantoso desse universo aparece nos rankings promovidos por grandes revistas americanas. Ver, por exemplo: <http://www.usnews.com/education/best-high-schools/national-rankings> e também: <http://www.thebestschools.org/blog/2013/03/27/50-public-high-schools-u-s/>
2. Linda A. Renzulli and Vincent J. Roscigno – Charter School Policy, Implementation, and Diffusion Across the United States, *Sociology of Education* 2005 78: 344. DOI: 10.1177/003804070507800404
3. Escolas adequadas a uma “classless society”, lembra velho artigo de Connan – Education for a classless society: the jeffersonian tradition, Charter Day Address delivered at the University of California on March 28, 1940. Disponível em: <https://www.theatlantic.com/past/docs/issues/95sep/ets/edcla.html>
4. Dados disponíveis em: <https://www.destatis.de/EN/FactsFigures/SocietyState/EducationResearchCulture/InstitutionsHigherEducation/Tables/TotalTypeInstitutionHigherEducationWinterTerm.html>. Acesso em: 29/8/2014.

5. Ver Ertl, Hubert. Higher education in Germany: a case of 'uneven' expansion? *Higher Education Quarterly*, 0951-5224. v. 59, n. 3, jul. 2005, p. 205-229.
6. GEISER, S.; ATKINSON, R C. Beyond the Master Plan – the case for restructuring baccalaureate education in California. *Research & Occasional Paper Series*: CSHE. 16.10. November 2010.
7. FALLOWS, James. *Looking a the sun* – The rise of the new East Asian economic and political system. New York: Vintage Books, 1995, p. 442-444.

Referências

ALEMANHA. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Facts and Figures*. Disponível em: <<https://www.destatis.de/EN/FactsFigures/SocietyState/EducationResearchCulture/InstitutionsHigherEducation/Tables/TotalTypeInstitutionHigherEducationWinterTerm.html>>. Acesso em: 29/8/2014.

BRINT, S. Can public research universities compete? In: GEIGER, R. L. *et al.* (Eds.). *Future of the american public research university*. Rotterdam/Taipei: Sense Publishers, 2007.

COLLEGE BOARD. *Knocking at the college door*. Projections of high school graduates by state and race/ethnicity 1992-2022, march 2008, Wester Interstate Commission for Higher Education, ACT, College Board. Disponível em: <<http://www.wiche.edu/info/publications/knocking-8th/knocking-8th.pdf>>. Acesso em: 26/08/2014.

CONANT, J. B. *The American High School Today* – a first report to interested citizens. New York/Toronto: McGraw Hill Book Co., 1959a.

CONANT, J. B. *The Comprehensive High School* – a second report to interested citizens. New York/Toronto: McGraw Hill Book Co., 1959b.

CONLEY, D. T. *College Knowledge*. San Francisco: Jossey-Bass, 2005.

CONNAN. *Education For A Classless Society*: The Jeffersonian Tradition, Charter Day Address delivered at the University of California on March 28, 1940. Disponível em: <<https://www.theatlantic.com/past/docs/issues/95sep/ets/edcla.htm>>.

DOUGLASS, J. A. From chaos to order and back? A revisionist reflection on the California Master Plan for higher education and thoughts about its future. *Research & Occasional Paper Series*: CSHE.7.10, May 2010. Disponível em: <<http://cshe.berkeley.edu/>>.

ERTL, H. Higher education in Germany: a case of 'uneven' expansion?. *higher education quarterly*, 0951-5224. v. 59, n. 3, july 2005, p. 205-229.

FALLOWS, J. *Looking at sun – The rise of the new East Asian economic and political system*. New York: Vintage Books, 1995, p. 442-444.

FRANÇA. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. MENESR – DGESIP / DGRI – SIES. Atlas régional – édition 2014. Disponível em: <<http://publication.enseignementsup--recherche.gouv.fr/atlas/>>

GARNIER, M.; CHAELOUT, M. Inequality of educational opportunity in France and the United States. *Social Science Research*, n. 5, p. 225-246, 1976.

GEISER, S.; ATKINSON, R. C. Beyond the Master Plan. The case for restructuring baccalaureate education in California. *Research & Occasional Paper Series: CSHE*. v. 16, n. 10, nov., 2010.

LEGLER, H.; LICHT, G.; SPIELKAMP, A. *Germany's Technological Performance*. Heilderberg: Physica-Verlag, 2000.

ORANGE, S. *L'autre enseignement supérieur – Les BTS et la gestion des aspirations scolaires*. PUF, 2013.

RENZULLI, L. A.; ROSCIGNO, V. J. Charter school policy, implementation, and diffusion across the United States. *Sociology of Education*, v. 78, n. 4, 2005. DOI: 10.1177/003804070507800404

TROW, M. Problems in the transition from elite to mass higher education. In: TROW, M. *Twentieth century higher education – Elite to mass to universal*. (ed. by Michael Burrage), Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2010.

EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA E EFEITOS EM CADEIA*

Este capítulo está organizado em duas partes. A primeira delas apresenta dois argumentos de natureza mais abstrata, dissecando as relações entre desenvolvimento e educação e, em seguida, o papel peculiar que pode ter a educação a distância (EaD). A segunda parte discute alguns aspectos de políticas de EaD, isto é, do papel do poder público no fomento e conformação dessa modalidade de educação. O que se pretende? Primeiro, estabelecer algumas premissas para entender a emergência desse fenômeno e alguns de seus condicionantes e conseqüências. Depois, sugerir algumas ferramentas analíticas que nos permitam refletir sobre as políticas públicas voltadas para essa área.

A educação a distância como fator de desenvolvimento¹

O primeiro argumento a destacar é este: na história das sociedades modernas, em especial, naquelas que se redefiniram a partir da revolução industrial, a educação é importante fator de desenvolvimento – e não apenas de crescimento econômico. O segundo argumento reduz o foco de análise e distingue especificamente a educação *a distância* (EaD) como fator de desenvolvimento, inclusive como fator de desenvolvimento do próprio processo educativo em geral.

Desenvolvimento tem sido um conceito mutante e um campo em disputa. Nas últimas décadas do século XX, aos indicadores do puro

* Publicado originalmente nos *Cadernos de Pesquisa*, Fundação Carlos Chagas, v. 140, São Paulo, 2010, p. 547-559

crescimento econômico tem-se acrescentado critérios de aferição que dizem respeito à sustentabilidade ambiental e sociopolítica, isto é, aos fatores de equidade e equilíbrio que tornariam esse processo estável sem comprometer o futuro.

Os primeiros passos da indústria moderna – ou da agricultura capitalista – não pareciam depender do desenvolvimento da ciência, estrito senso. Até o final do século XIX, pouco ou quase nada da inovação tecnológica se deveu aos sábios e cientistas, às universidades e academias. Pelo contrário, descobertas cruciais foram realizadas por artesãos hábeis. Tocqueville já notara, com certo espanto e preocupação, que os norte-americanos assumiam a liderança da indústria e da mecanização da agricultura sem ter sequer enunciado uma lei científica ou construído um modelo físico. Mas, este cenário se transformou progressivamente, desde as últimas décadas do século XIX. Fenômenos como o florescimento da indústria química, a eletricidade e o motor à explosão já mostravam que o saber sistemático, aquele cultivado no mundo acadêmico, começava a escorrer para o mundo da produção. Saltos sucessivos foram-se produzindo, sobretudo depois da Segunda Guerra. A partir daí, firmou-se um casamento indissolúvel entre desenvolvimento, ciência e tecnologia e, destas últimas, com a educação escolarizada. Nesse contexto, a capacidade das nações de educarem sua população parece constituir um divisor de águas que separa o mundo moderno entre aqueles que terão cada vez mais e aqueles que terão cada vez menos.

É fácil verificar que os países mais bem posicionados na chamada Nova Economia, baseada intensivamente em conhecimento, são justamente aqueles em que há maior acesso à educação -- e onde esta atividade é desenvolvida de maneira mais qualificada. Desse modo, parece certo que as estratégias de desenvolvimento precisam atentar para duas necessidades complementares:

- uma política de pesquisa científica avançada, na fronteira do conhecimento. Ela precisa ser exigente e contínua, porque nesse campo não se pode improvisar – a criação de quadros científicos e tecnológicos, bem como a disseminação do espírito dedutivo e experimental, são processos longos, demo-

rados. Mas, a descontinuidade pode destruir, em meses, o trabalho de várias décadas;

- uma política de capilarização da informação e da capacitação tecnocientífica, algo que se produza por meio de programas de educação, de difusão e de extensão (rural e industrial), programas que tornem *familiar* a convivência com os seres da tecnologia e da ciência.

Alguns estudiosos ainda têm advertido que a pesquisa relevante para tal desenvolvimento não é exclusiva das chamadas ciências duras, conhecimento que se destina a entender e manejar os fenômenos naturais. Papel fundamental cabe ao conhecimento produzido para entender e administrar as relações inter-humanas, os processos sociais, as culturas e comportamentos, os modos de agir que levam à cooperação ou ao conflito (cf. p. ex. Lewis, 1960, p. 207). Neste último caso, para utilizar a fórmula sugerida por Vernon Ruttan (2006), o conhecimento pode reduzir o custo da inovação institucional. A pesquisa pode subsidiar a cooperação, produzindo ações e escolhas informadas. Pode facilitar a produção de consensos, esclarecendo seus determinantes e suas consequências para os sujeitos envolvidos.

A experiência histórica tem demonstrado que os projetos de desenvolvimento capitalista bem sucedidos precisaram conciliar:

- a. mudança técnica, com domínio progressivo da natureza, mas também mudança econômica e social (mobilidade) que, ao mesmo tempo, seja baseada em (e estimule) talento e esforço, em diferenciação (que implica em *alguma* desigualdade);
- b. reduções de desigualdades e geração deliberada de novos equilíbrios, com a oferta de compensações para os perdedores, para aqueles que não se dão tão bem no interior das mudanças, isto é, nesse movimento de afirmação dos talentos e oportunidades.

A condução de processos históricos dessa natureza há muito deixou de ser feita na pura base da tentativa e erro. A produção de conhecimento sobre as experiências históricas alheias tem sido instrumento decisivo para a decolagem de muitos ‘milagres’ contemporâneos.

Daí a relevância dos dois campos da inovação – aquela derivada das ciências duras e aquela derivada das ciências do comportamento humano. Campos de inovação que têm, ambos, seus momentos ‘macro’, das grandes descobertas, e seus momentos ‘micro’, incrementais, cotidianos.

Esse conhecimento não poderia ser embalado em pacotes, pura e simplesmente transferido ou disponível para um ‘*download*’? Seria necessário ‘formar quadros’ para produção local de conhecimento? Respondendo a questões como essas, uma literatura já não tão pequena, no campo da economia do desenvolvimento, tem respondido “não” à primeira dessas perguntas e “sim” à segunda. A sustentação de tais respostas parte de diferenças fundamentais: entre conhecimento formal e informal, tácito e explícito, codificado e não-codificado; entre o conhecimento como produto e como processo. A compreensão de tais diferenças – e o reconhecimento da relevância dos dois lados de tais duplas – tem recomendado a adoção de políticas de educação massiva, de ampla cobertura. Em termos metafóricos: através da educação e da difusão científico-cultural, trata-se de fazer da invenção e da inovação hábitos tão populares e disseminados como o futebol, a música, a dança.

Ainda um outro fator deve ser lembrado. Vivemos numa época em que muda velozmente a natureza das ocupações e operações produtivas, tanto quanto o perfil das técnicas relevantes para seu sucesso. Assim, não apenas muda o repertório das habilidades gerais que o sistema educativo tem que prover. Mudam também a forma e os ritmos de sua provisão. Notemos, por exemplo, a grande mudança na longevidade e na idade ativa das pessoas. Esse fator, associado a mudanças econômicas tecnológicas e organizacionais, torna cada vez mais importante a educação ao longo da vida, formação permanente ou educação contínua. A EaD tem muito a dizer sobre a provisão de tais capacidades – e, portanto, sobre as políticas de desenvolvimento adotadas por uma comunidade humana.

Contudo, existe ainda uma outra dimensão a considerar, quando tratamos da educação a distância, especificamente: devemos pensar seu papel no desenvolvimento *da própria educação*, em sentido amplo. Os experimentos de EaD – em instituições a ela dedicadas

com exclusividade ou em instituições *'dual-mode'* – já permitem um balanço razoavelmente seguro de aquisições e desdobramentos.

Tem-se percebido que a EaD não apenas amplia oportunidades para indivíduos e grupos sociais 'confinados' pelo espaço ou pela agenda social, isto é, pelos seus ritmos de vida e trabalho. Esta é uma das motivações mais enunciadas, nos projetos em uso e na literatura do campo. Parece haver claras evidências empíricas desses resultados: a EaD torna viável a tais grupos aquilo que lhes parecia irremediavelmente proibido. Nesse sentido, ela amplia o poder de fogo da educação, em sentido geral, como fator de desenvolvimento. Ela é uma arma a mais -- e uma arma de considerável alcance, que muda o caráter da 'guerra', como o avião, no meio do século.

Contudo, há um outro aspecto em que a EaD também é fator de desenvolvimento da educação, presencial ou não. Por definição de nascença, a EaD já se coloca, de imediato, no terreno do novo e da transgressão. Com isso, adquire, sem traumas, uma espécie de direito natural ao erro. Tem a tácita permissão para ousar na gestação de métodos, materiais e procedimentos. Não, por acaso, alguns desses recursos migram em seguida para o ensino presencial, fertilizando-o e sugerindo novas metodologias, novas formas organizacionais, novos papéis. Nesse sentido, talvez se possa falar, então, com licença do famoso cineasta, no discreto charme da EaD. Este é um aspecto ao qual devemos estar atentos – e aos quais devem estar atentas as instituições 'tradicionais', para criar novos modos de organizar o ensino e a aprendizagem, em consonância com os desafios da 'massificação' e da preservação da qualidade.

O papel do poder público

Estabelecidas tais premissas, o que deve e pode fazer o Estado nessa área?

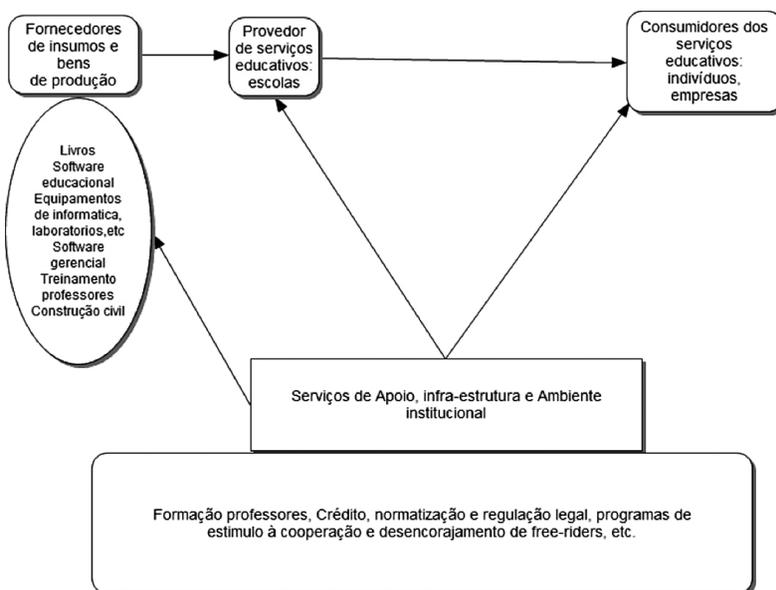
Como se sabe, o poder público tem, nas diferentes atividades sociais, um papel fundamentalmente regulador. Tratemos de ver como isto se concretiza no campo que nos interessa, a educação. Com al-

gum grau de arbitrariedade e com muitas margens de sobreposição pode-se distinguir dois tipos de regulação:

- a. aquela que discrimina negativamente: por meio do monopólio na produção da norma jurídica, o Estado pode inibir ou impedir eventos. Intervém para que a moeda má não liquide a moeda boa, para que o estelionatário não vire herói social. Isto significa, basicamente, “baixar” leis, decretos, normas, etc. – instrumentos, em geral, de restrição;
- b. a regulação que discrimina positivamente: lembrando a famosa fórmula de Adam Smith, o Estado cria ou fomenta instituições que indivíduos ou grupos de indivíduos não conseguem ou não se sentem estimulados a criar (são caros, têm retorno lento e incerto etc.). O termo “instituições” se emprega, aqui, em duplo sentido: organizações e regras de comportamento que se repetem. Este segundo sentido também deve ser contemplado, porque, por vezes, o que o poder público faz é ‘criar um leito’ para a instalação e/ou ampliação de comportamentos que, de outro modo, seriam restringidos pelas condições existentes. Isto significa, basicamente, propor e implementar programas (que evidentemente também vigem por meio de instrumentos legais).

Mas quais regulações, leis e programas são necessários? Sobre quais atividades deve incidir a mão visível do poder público? Com qual grau de abrangência?

O campo da educação, como atividade socioeconômica, talvez já se aproxime da caracterização de uma cadeia de valor -- o que ajudaria a ver as conexões entre as diferentes e segmentadas partes da cadeia e a forma, o tamanho, a gestão e a natureza jurídica das unidades econômicas em cada uma delas. Aparentemente, o diagrama poderia ser o seguinte:



Qual a utilidade de fazer esta decomposição? Ela pode servir, por exemplo, para perguntar em quais pontos da cadeia se ganha com a concentração de escala e escopo. Em quais pontos, o poder público deve ingressar, empreendendo atividades ou criando programas que estimulem ou mesmo forcem algum tipo de cooperação? E em quais elos da cadeia vale a pena deixar que floresçam unidades menores, autogestionadas? Onde há ganhos há escala e escopo que justifiquem “grandes obras de infra-estrutura”, investimentos concentrados? Onde eles são decisivos para a efetivação de custos unitários suportáveis e descendentes, conforme a oferta repetida e a expansão do público atingido? E como se combinarão com pontos independentes – privados, com ou sem fins lucrativos – operando em redes? A representação visual – a cadeia – sugere, assim, uma lista de perguntas relevantes, o que não é pouco para fazer avançar a pesquisa e a reflexão. Mas não é suficiente.

Desde logo, tudo parece indicar que o nível da grande escala – os elos da cadeia em que se é decisivo o tamanho da operação – é aquele que se pode denominar “básico” em dois sentidos: no sentido de nível inicial e no sentido de pervasivo, reiterativo, de

insumo necessariamente compartilhado. A operação de instituições de ensino depende de alguns insumos básicos pervasivos (não apenas de eletricidade...). E a aprendizagem tem uma hierarquia também nos chamados “conteúdos” – assim, a alfabetização é condição *sine qua non* de acesso a outros conhecimentos. O mesmo ocorre com a familiarização e outras linguagens (o desenho ou o mapa, o idioma estrangeiro, as matemáticas etc.). Assim, pode-se prever uma possibilidade e necessidade de escalas maiores nesses níveis e conteúdos de ensino e aprendizagem, com a emergência das chamadas “falhas de mercado” e de externalidades positivas e negativas.

De pronto, alguns eixos de intervenção do setor público parecem mais evidentes e fartamente documentados pelas melhores experiências internacionais:

- formação de quadros: professores, tutores e especialistas de mídia;
- produção de material instrucional básico, estratégico, de longa duração. Pode ser o caso de projetar um Centro de elaboração de materiais (livros-texto, guias de estudo, *softwares*, vídeos, dispositivos e multimídia). Ou de criar programas especiais que fomentem a emergência de instituições desse tipo – fundações independentes, por exemplo. Particular atenção, como dissemos, deve ser dada aos conteúdos “básico pervasivos”. As Universidades Abertas (*Open University*, inglesa; UNED, espanhola; Universidade Aberta, portuguesa) são hoje importantes casas editoriais e centros de produção de material didático audiovisual para o nível superior;
- programas de estímulo e regulação – para “que floresçam mil flores...”, como diz o verso maoísta, é preciso prover o terreno adequado. O setor público pode abrir estradas, providenciar sinalização e sistemas de semáforos, sem necessariamente adquirir e conduzir veículos. Pode ter um programa de formação de professores, produção de materiais e, eventualmente, de oferecimento de alguns cursos de grande escala e generalidade, deixando a cargo de parceiros locais a criação de pólos de apoio, de cursos complementares, de contratação de auxiliares à aprendizagem e assim por diante;

- certificação, informação sobre cursos, avaliação etc. Essa é uma área indispensável para selecionar as moedas boas e más, para orientar os usuários do sistema e para legitimar a modalidade, retirando-a do limbo da “educação de segunda classe”. Pelo menos, em nosso caso, só pode ser exercida pelo poder público, estrito senso.

O que se pode e se deve estimular nas instituições estaduais de ensino superior?

Tem sentido criar ou estimular nas universidades ou centros de ensino superior público uma unidade específica para operações de EaD? Em muitos países, isto não é coisa simples e fácil dada, por exemplo, a condição de autonomia das universidades e o significado que isso adquiriu ao longo do tempo.

Esta discussão já tem sido feita entre nós. Não precisamos inventar muito. Listamos alguns argumentos a favor da criação de unidades ou aparatos estimuladores de EaD, tal como têm sido enunciados em diferentes ocasiões, por diferentes autores:

- fomentam a criação de regras e difundem fórmulas para montar e gerenciar cursos e recursos em EAD, criando um canal de comunicação com a administração da universidade (reitoria, conselho etc.);
- estimulam os docentes para ingresso nessas atividades: apoio para estruturação dos cursos, bolsas específicas para alunos que trabalhem na montagem, monitoria etc.;
- canalizam recursos e dão apoio técnico para base material dessas iniciativas: atualização de computadores (*hardware* e *software*), recursos para videoconferência, material bibliográfico, espaço nas redes de comunicação (rádio e tv) etc.;
- promovem a interação entre os diferentes projetos, visando ampliar sinergias, otimizar uso de recursos, racionalizá-los;
- enfrentam mais sistematicamente o problema dos direitos de propriedade sobre os materiais produzidos;
- criam instrumentos mais eficientes e coletivos para armaze-

nar, classificar e permitir acesso a materiais produzidos, cursos oferecidos, ambientes;

- viabilizam acesso a plataformas de aprendizagem virtual promovendo palestras, publicações (impressas e virtuais) e exposições;
- contribuem para ‘popularizar’ a EAD e, também, para atualizar conhecimentos nas inovações da área, viabilizando criação de novos métodos, instrumentos etc.

Em um de seus estudos, Tony Bates (2001, cap. 3) faz um balanço da forma mais “natural” e encontrada de introdução de programas de EaD em instituições tradicionais, predominantemente presenciais. Essa forma, que ele apelida de *Lone Ranger*, consiste na atividade isolada de um professor ou pequeno grupo de professores. Entre os aspectos positivos, menciona o fato de que esse modo difunde inovações, instila uma nova cultura, revela e desenvolve talentos. Mas, aponta também para o amadorismo que geralmente acompanha tais iniciativas, com reflexo na qualidade ou acabamento dos materiais, no fato de só serem difundidos os resultados exitosos (daí, abrindo caminho para a repetição de erros), para a quantidade de tempo que os professores gastam no aspecto mais artesanal ou técnico do trabalho, em detrimento daquele propriamente intelectual ou pedagógico. Ainda assim, indica uma série de iniciativas com as quais se pode melhorar a atividade de criação de materiais, sobretudo com o uso de subvenções:

- antes de aprovar a subvenção, exigir que o solicitante explicitamente como vai ser utilizado o material, no final do projeto;
- exigir que o departamento ou faculdade aporte contrapartidas;
- exigir que o solicitante siga cursos de formação específicos;
- exigir a criação de sessões de demonstração do material (durante a elaboração e no final);
- oferecer oficinas (presenciais ou não) para formar professores no uso das TICs;
- criar unidade central de apoio técnico (desenhistas p.ex.).

Modelos organizacionais de EaD

O quadro a seguir tenta mostrar, de modo sintético, as alternativas organizacionais para a criação e manutenção de um sistema de EaD, algo que nos parece útil para orientar a tomada de decisões.

Quadro sinóptico das alternativas de organização para EaD

Modelos	Características	Vantagens	Riscos e desvantagens
1. Instituições exclusivamente a distância, incluindo “mega-universidades”	Centralizadas. Produção massiva de materiais didáticos. Cursos homogêneos, oferta mais ou menos “tradicional”. Instituições de grande alcance (nacional e internacional).	Grandes escalas Aproveitamento melhor da infraestrutura existente. Redução de custos (produção, materiais/tutoria). Tendência a formar pessoal com: dedicação específica, exclusiva, especializada.	Diminuição da possibilidade de interação. Difícil atualização de materiais de estudo e difícil adequação regional e local.
2. Unidades dentro das instituições “tradicionalistas” com organização e currículos específicos e independentes	Cada modalidade (EaD e presencial) tem seu próprio currículo, pessoal e administração.	Espaços, materiais e pessoal específicos para EaD.	Precisa investimento adicional.
3. Unidades dentro da instituição tradicional, compartilhando recursos, grade curricular etc.	Instituições e cursos tradicionais que incorporam recursos de TIC/EaD para diversificar os modos de aprendizagem e ampliar opções.	Aproveitamento de recursos existentes. Fortalecimento, enriquecimento e flexibilização de programas educativos presenciais.	“Escolariza” a EaD. Dificuldade de encontrar pessoal que consiga atender ao mesmo tempo modalidades diferentes.
4. Consórcios e redes	Todos os membros do consórcio produzem, recebem e certificam.	Aproveitamento ótimo de recursos, escalas apropriadas de produção, adequação regional e institucional.	Exigem políticas complexas de colaboração e cooperação (condição de sucesso).

Estes modelos constituem, por um lado, a descrição daquilo que existe no mundo, atualmente, como experiência consolidada. Isto é, trata-se de uma descrição razoável da variedade de espécies da EaD. Dentro desse quadro, o formulador de políticas poderia mover-se, para escolher os modos mais adequados às suas circunstâncias específicas. Contudo, não é apenas isso o que se pode extrair do quadro, numa reflexão mais cuidadosa. Existe nele, também, uma sugestão de diacronia, uma série temporal, somado a um efeito de *feedback*, de efeito de atração do modelo mais recente sobre o mais antigo.

A era das mega-universidades constituiu um momento decisivo da experiência internacional. Em alguns casos, consolidadas e sustentadas por grandes escalas, sobreviverão e, provavelmente, superarão alguns dos limites colocados na última coluna. Em recente visita técnica, teve-se a oportunidade de constatar e confirmar por meio de entrevistas com dirigentes de instituições (a UAb, em Lisboa, e a UNED, em Madrid, por exemplo), que as dificuldades de interação estão sendo em grande medida diminuídas pelo uso mais intensivo de novas tecnologias, hoje vulgarizadas e barateadas. E a atualização e particularização (adequações regionais, setoriais) da oferta de cursos, bem como da produção de novos materiais didático, está sendo conseguida, também, através da constituição de redes de parcerias e equipes flexíveis, menos rotinizadas e “fordistas”. Assim, o modelo 1 (das mega-universidades) parece sorver algumas das vantagens do modelo 4 (redes e consórcios).

Os modelos 2 e 3 também parecem evoluir nessa direção. Dificilmente, poderiam manter-se exatamente como são ou foram. Em suma, os modelos recentes (redes e consórcios) não apenas parecem indicar caminhos mais adequados para novas iniciativas, como, além disso, indicam modos de reviver, reformar e oxigenar as instituições dual-mode já estabelecidas. Esta consideração é decisiva nos países recém-chegados nessa modalidade de educação, como é, em grande medida, o Brasil. Não se pode, contudo, esquecer ou subestimar aqueles eixos fundamentais em que o poder público precisa ter presença determinante, por razões de escala ou para impor regras de uso universais resistentes ao com-

portamento oportunista, infelizmente ainda tão visível e frequente no ensino superior brasileiro. Regulação, produção de materiais didático-instrucionais, infra-estrutura básica e formação de pessoal são pontos nodais da cadeia. Não podem ser subestimados.

Notas

1. Esta primeira parte do capítulo reproduz os argumentos de texto apresentado ao II Simpósio de Educação a Distância em Países de Língua Oficial Portuguesa, promovido pela Universidade Aberta (Lisboa), em 31 de outubro de 2008.

Referências

BATES, T. *Como gestionar el cambio tecnológico: estrategias para los responsables de centros universitarios*. Barcelona: Gedisa, 2001.

LEWIS, W.A. *A Teoria do Desenvolvimento Econômico*. Rio de Janeiro: Zahar, 1960.

NELSON, R.; PECK, M.; KALACHEK, E. *Tecnologia e Desenvolvimento Econômico*. Rio de Janeiro: Forense, 1969.

RUTTAN, V. W. *Social Science Knowledge and Economic Development: an institutional design perspective*. Michigan: University of Michigan Press/Ann Arbor, 2006.

III

Notas teóricas

MARX, TRABALHO, CONHECIMENTO E EDUCAÇÃO – ALGUMAS NOTAS*

I

Para abrir esta nossa conversa, gostaria de fazer algumas observações rápidas tocando sobretudo na importância da formação interdisciplinar.

Já disseram que a guerra é coisa séria demais para que se a deixe ao exclusivo cuidado dos militares. Guardadas as diferenças, podemos dizer que a filosofia é coisa séria demais para ser deixada apenas aos cuidados dos filósofos. O mesmo se poderia dizer para a sociologia e para a economia política. Alguns dos filósofos, economistas e sociólogos já entenderam isso. Essa ideia vale também para a pedagogia. Em outros termos, a investigação exige, também aqui, o empenho de conhecimentos produzidos em muitos outros campos do saber.

Talvez o que demande mais tempo e cuidado seja constituir as *mediações* através das quais se faz o percurso entre a contribuição das diferentes “disciplinas” e o objeto particular e localizado da “nossa” disciplina.

Se tomarmos alguns estudos recentes em Faculdades de Educação a respeito da educação profissional e da educação política em sindicatos e partidos, facilmente se verá a importância dessas disciplinas “paralelas e convergentes”. É algo até imediato e óbvio.

* Estas notas foram escritas para orientar uma exposição oral. Retocadas *a posteriori*, ainda assim guardam as limitações da exposição, sem, contudo, registrar aquilo que o diálogo e o debate produzem. Esta é uma ressalva importante para que o leitor dimensione o texto que segue e que foi originalmente publicado na revista *Educação e Sociedade*, v.10, Campinas, 1989.

Mas essas disciplinas são igualmente importantes em áreas como o planejamento e a administração escolar etc. Vou tomar um exemplo muito limitado e rasteiro, por assim dizer. Quem lê a sério um documento estritamente “escolar” como o Regimento Comum das Escolas de 1.º e 2.º graus — sobretudo nos capítulos dedicados ao plano escolar — verifica que o que se exige do “educador” (professor, diretor etc.) é a atitude de um investigador social de formação e preocupações abrangentes, embora, infelizmente, essa formação e esse trabalho não necessariamente ocorram, seja porque as condições de trabalho supostas pela confecção do plano não existem, seja porque a formação desses educadores foi e é extremamente limitada.

Contudo, é diferente reconhecer essa limitação comum como um *problema* e fazer dessa limitação um *mérito*. Se reduzirmos a “pedagogia” a algo similar a técnicas de manipulação de equipamentos, técnicas de dinâmica etc., corremos o risco de transformar o vício em virtude, de elogiar a deficiência como um mérito. Espero que a minha contribuição — entendida como aquela de um não pedagogo de origem, de alguém que teve sua formação marcada pela filosofia e pela economia política — tenha alguma utilidade para estimular a reflexão sobre a formação interdisciplinar dos “especialistas” em educação.

Não é difícil localizar temas onde a contribuição da economia política e das teorias sociais pode “pesar” com certa evidência, em particular a teoria marxista do valor. Menciono apenas *alguns*. E apenas *menciono*.

1) Um desses temas é a polêmica a respeito da teoria do capital humano e da produtividade da escola.

Nesse caso, a contribuição marxista consistiria em mostrar, entre outras coisas, a diferença entre o capital entendido como *coisa* e o capital entendido como *relação social*. O capital como equipamentos, como coisas, é diferente do capital como esses mesmos equipamentos etc., enquanto propriedade privada, portanto, enquanto relação social historicamente delimitada.

Essa distinção é que permite aos críticos da teoria do capital humano demonstrar o conteúdo ideológico dessa doutrina.

É coisificando o capital que é possível definir habilidades hu-

manas como forma de existência do capital e afirmar que “todo indivíduo é capitalista”.

Essa teoria encadeia os seguintes elementos: investimento no indivíduo através de educação e treinamento, maior produtividade, mais alta remuneração relativa do fator (remuneração dos fatores conforme sua produtividade marginal), constituindo toda uma justificativa “natural” e definitiva para a estrutura da sociedade dividida em classes.

O tema “pedagógico” dessa teoria é a definição das habilidades humanas como “bens de produção produzidos” via educação e treinamento. A teoria do capital humano era, de certo modo, um dos enfoques adotados por sociólogos e economistas, nas décadas de 1950 e 1960, na reflexão sobre educação, subdesenvolvimento, planificação etc. Pode-se dizer que havia, naquela ocasião, pelo menos dois modos mais difundidos de pensar esses temas:

a) um deles poderia ser denominado “o enfoque da mão de obra requerida”, análise da força de trabalho exigida pelas determinações da configuração econômica e de suas tendências a curto, médio e longo prazos; projeções indicam necessidades e, portanto, prioridades de formação. Teríamos a partir daí um cálculo matricial — a la Leontief (do lado mais favorável à planificação) ou o matricial *input-output* (enfoque que também proliferou, nas décadas de 1960 e 1970, entre algumas escolas pedagógicas, sobretudo, entre antiplanificacionistas).

Quanto a esse enfoque, há muitos textos produzidos pela *Organização das Nações Unidas* (ONU), pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), no caso latino-americano (vale lembrar que a década de 1950 a 1960 constituiu a “fase heroica” da Cepal). Mas podem ser encontrados também em documentos institucionais da indústria. Ver, por exemplo, estudos de Ítalo Bologna, feitos para a *Federação das Indústrias do Estado de São Paulo* (Fiesp) e para o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai).

b) o segundo enfoque é, mais propriamente, a Teoria do Capital Humano — embutida de um modo ou de outro no programa do ponto IV da Aliança para o Progresso —, destacando o cálculo da produtividade marginal e do retorno de investimentos em educação.

2) Há outro tema importante, nas pesquisas sobre a educação, que exige essa visita às teorias da economia política, às teorias do valor, da divisão do trabalho e das articulações/segmentações dos mercados. Refiro-me a algumas recentes pesquisas sobre formação profissional, qualificação e desqualificação do trabalho, formação contínua e automação. Estudos como os do Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS), dos franceses Coriat, Pastré, Dubar e Verdier, assim como os clássicos anteriores de Pierre Naville e George Friedman retomam temas e construções teóricas encontráveis nos capítulos de *O capital*, em que relacionam cooperação, grande indústria, divisão do trabalho, mecanização e indiferenciação crescente do trabalho, generalização do trabalho humano abstrato, isto é, forma de mercadoria da força de trabalho, forma valor-de-troca dos produtos do trabalho, das atividades humanas concretas.

II

Feitas as considerações sobre a relevância desse tema para pesquisas nas chamadas “ciências da educação”, vamos examinar alguns dos aspectos da teoria do valor-trabalho.

Alguém já lembrou que os *Grundrisse* constituem de certo modo um esboço-rascunho de *O capital* – o que mostraria, às vezes, o pensamento de Marx “se fazendo”. Vejamos alguns desses “flagrantes”.

1. “A redução de todos os produtos e de todas as atividades a valores de troca pressupõe tanto a dissolução de todas as rígidas relações de dependência pessoais (históricas) na produção como a dependência recíproca geral dos produtores” (p. 83).

A redução das atividades a valores de troca, tendo como suposto uma nova configuração social, nova totalidade. O fato de as atividades e os produtos serem considerados – socialmente – como redutíveis a valores de troca depende de uma nova forma das relações sociais.

Se vocês estão lembrados da célebre passagem do *Prefácio à Crítica da Economia Política*, devem tê-la ligado imediatamente a essa afirmação. Lá se afirma que os homens entram em determinadas relações sociais, independentes de suas vontades. Entre essas

relações sociais – e as relações jurídicas, políticas, culturais – e o desenvolvimento das forças produtivas se estabelece um vínculo de mútua determinação e confronto. Se a humanidade deve reduzir todas as atividades e produtos a valores de troca – se ela pode colocar esse problema, equacioná-lo, é porque pode resolvê-lo, é porque as condições de resolução foram postas na ordem do dia.

O primado dessas condições globais, dadas para delimitar a própria percepção das coisas, aparece ainda em outra passagem dos *Grundrisse*: “o próprio interesse privado é já interesse socialmente determinado e só pode ser alcançado no âmbito das condições que fixa a sociedade e com os meios que ela oferece” (p. 84).

A combinação/arranjo das diferentes atividades, o fato destas serem “amarradas” e harmonizadas pelo valor de troca, aparece entre os economistas clássicos como uma espécie de cálculo invisível produzido pelo mercado.

Marx lembra, no texto que estamos comentando (dos *Grundrisse*), a celebre afirmação de Smith etc., sobre a combinação dos diferentes interesses, via mão invisível, num interesse geral. Marx inverte, porém, essa proposição, para mostrar o caráter antagônico e dinâmico dessa “harmonização”: na verdade, cada um obstaculiza reciprocamente a realização do interesse do outro (p. 83). Assim, à lógica smithiana da integração, Marx opõe uma lógica da contradição.

O indivíduo deve produzir um produto *universal*, o valor de troca ou dinheiro. O poder que o indivíduo tem sobre outro ou sobre as atividades dos outros, no interior desta sociedade, está condensado nesta coisa universal: o dinheiro. O poder nos bolsos, diz Marx. É através do dinheiro que o indivíduo pode dispor das atividades, do tempo de trabalho dos outros, pode “ordenar” que os outros manufacturem isto ou aquilo.

Valor de troca é algo *universal*: nele toda individualidade, todo caráter próprio é negado e cancelado.

Na sociedade regida pela lei dos valores de troca, o vínculo entre os indivíduos, o modo pelo qual eles combinam (subordinam) suas atividades aparece, portanto, como algo exteriormente determinado, algo que está presente numa coisa, num alheio, numa *res*. Isso nos leva a um tema central de Marx: o alheamento, a reificação, o feti-

chismo, a alienação. O fetiche totem tabu diz aquilo que “pode” e aquilo que “não pode”, aquilo que “vale” e aquilo que “não vale”. Na sociedade capitalista, essas decisões são depositadas num alheio, no fetiche da mercadoria. Confrontem-se duas situações: o exemplo da divisão da fábrica, organizada pelo olho-consciência do capitalista, e a anarquia da produção capitalista, organizada por um deus-juiz, que é o mercado, aplicando implacavelmente a lei do valor.

O caráter social da atividade, a forma social do produto, a participação do indivíduo na produção: tudo isso se apresenta como algo “alheio”, com caráter de coisa ante aos indivíduos.

É o valor das coisas que põe os indivíduos em certas relações de subordinação. De certo modo, são as coisas que se movem, que vão ao mercado, se comparam e se trocam. As atividades dos indivíduos só se fazem através delas.

No valor de troca, o vínculo social entre as pessoas se transforma em relação social entre coisas: capacidade pessoal aparece como capacidade das coisas. Poder social das coisas.

A natureza do dinheiro é esta: equipara o heterogêneo, tem utilidade e “utilizabilidade” universais. Desse modo, “personifica” essas relações, coisificando-as.

Dinheiro – meio material em que os valores de troca são submergidos e no qual recebem uma configuração correspondente a sua determinação universal. Smith havia dito que o tempo de trabalho é o dinheiro original. Do ponto de vista do ato da produção, diz Marx, isso é certo; temos uma troca entre tempos de trabalho. Por que então o dinheiro? Porque é necessário expressar a “quota” de tempo de trabalho *não em sua forma imediata, particular e concreta* de cada trabalho, mas em um produto *mediado e universal, convertível*, aquilo que está presente não em *uma* atividade ou mercadoria em particular, mas em *todas*. O tempo de trabalho propriamente falando não pode ser imediatamente, ele mesmo, dinheiro, porque de fato só existe sempre em produtos particulares, em objetos de atividades particulares.

Daí a importância atribuída por Marx à diferença entre trabalho *abstrato* versus trabalho *concreto*; *trabalho-produto* versus *força de trabalho*, distinções importantes entre as concepções do filósofo ale-

mão e as teorias do valor-trabalho precedentes, aquelas da economia inglesa clássica. São essas distinções que permitem ao Marx da maturidade enunciar a teoria da mais-valia e da exploração do trabalho, através da distinção entre valor de uso e valor de troca da força de trabalho, essa mercadoria especial, que tem o poder de produzir mais do que aquilo que custa sua reprodução, digamos assim.

Trabalho concreto – criando valor de uso, particular-imediato.

Trabalho abstrato – fração do tempo de trabalho socialmente disponível numa sociedade de produção de mercadorias.

Daí também a construção de *O capital* – a partir da mercadoria e não do todo social, o todo vivente a que Marx se refere naquele enigmático e telegráfico texto da *Introdução à crítica*, sobre o método da Economia Política.

A questão do método é ali focalizada. O que é o real e o concreto? Passamos da “representação caótica” às “categorias mais simples” e, destas, à representação do todo, mas já reconstruído e determinado – o “concreto como síntese de múltiplas determinações”. Passagem importante:

O concreto é concreto porque é a síntese de múltiplas determinações, portanto unidade do diverso. Aparece no pensamento como processo de síntese, como resultado, não como ponto de partida, ainda que seja o verdadeiro ponto de partida e, em consequência, *o ponto de partida também da intuição e da representação.*

Vamos pensar a última parte da frase citada juntamente a outra ideia: a indicação de que a noção de trabalho abstrato (esta “indiferenciação”) só é perceptível, acessível à intuição e à representação na *sociedade burguesa*, onde o trabalho se torna, *efetivamente*, indiferenciado, abstrato, onde o valor de troca se generaliza.

A forma mercadoria de todos os produtos do trabalho humano se generaliza. As atividades particulares, concretas, imediatas são subsumidas nessa forma universal, abstrata e mediata do valor de troca e do dinheiro.

Com a universalidade abstrata da atividade criadora de riqueza se dá ao mesmo tempo a universalidade do objeto determinado como riqueza, como produto em geral ou, uma vez mais, como trabalho em geral, porém como trabalho passado, objetivado. [...]

A indiferença frente a um gênero determinado de trabalho supõe uma totalidade muito desenvolvida de gêneros reais de trabalho, nenhum dos quais predomina sobre os outros. Assim, as abstrações mais gerais surgem apenas ali onde existe o desenvolvimento concreto mais rico, onde um elemento aparece como o comum a muitos, como comum a todos os elementos. Então, deixa de poder ser pensado somente sob uma forma particular. Por outro lado, esta abstração do trabalho em geral não é apenas o resultado intelectual de uma totalidade concreta de trabalhos. A indiferença frente a um trabalho particular corresponde a uma forma de sociedade na qual todos os indivíduos podem passar facilmente de um trabalho a outro e na qual o gênero determinado de trabalho é para eles fortuito e, portanto, indiferente. O trabalho se converteu, então, não apenas enquanto categoria, mas também na realidade, no meio para criar a riqueza em geral e, como determinação, deixou de aderir ao indivíduo como uma particularidade sua. Este estado de coisas alcança seu máximo desenvolvimento na forma mais moderna da sociedade burguesa, nos Estados Unidos (p. 25).

A humanidade só se coloca os problemas que pode resolver – dizia o outro texto da *Contribuição à crítica*. Só equaciona problemas quando é possível percebê-los, portanto, resolvê-los. Só se coloca a questão do valor de troca quando a resolução dessa comensurabilidade, dessa comparação entre as mercadorias, já foi posta na sociedade das trocas.

Apenas na sociedade burguesa essa representação do trabalho e do valor se torna possível, porque ela realiza, na vida, essa dissolução das relações pessoais de domínio e exploração, e da forma particular das atividades.

Por que um pensador portentoso como Aristóteles não podia pensar isso, pergunta Marx em *O Capital*. A ideia de “homem” enquanto ser trabalhador, em geral não está disponível numa sociedade em que há uma diferença qualitativa entre o escravo e o não escravo. Essa observação de Marx está em *O Capital*, livro I, cap. 1, item 3 e refere-se a Aristóteles e à não existência de um conceito de valor-forma equivalencial, uma vez que a sociedade grega estava fundada na não equivalência e na não comensurabilidade dos diferentes esforços. A sociedade grega estava fundada no trabalho escravo e tinha como base natural a desigualdade entre os homens e sua força de trabalho. O segredo da expressão de valor, a igualdade e a equiparação de valor de todos os trabalhos, enquanto são (e pelo fato de serem) todos eles trabalho humano, só podia ser descoberto a partir do momento em que a ideia de igualdade humana possuísse já a firmeza de um preconceito popular. Para isso, era necessário chegar a uma sociedade como a atual, em que a forma mercadoria é a forma geral e de que se revestem os produtos do trabalho; na qual, portanto, a relação social preponderante é a relação dos homens, uns com os outros, como possuidores de mercadorias.

Uma situação, portanto, como a de Aristóteles, muito diferente daquela vivida, por exemplo, por J. Locke. No discurso desse autor, todos os indivíduos são igualmente proprietários de seus corpos e de seus suores. As diferenças de propriedade são resultantes das diferenças de energias dispendidas, gastas, vertidas sobre as coisas. As diferenças existem seja porque os indivíduos são diferentes (possuem mais ou menos energia, diligência, habilidade etc.), seja porque se comportam diferentemente (usam com diferentes empenhos e esforços essa energia) – portanto, há uma espécie de “lastro natural” para as desigualdades econômicas, dada a variedade de força/habilidade/inteligência dos indivíduos e, ao lado disso, um lastro social, de “justiça” da sociedade: conforme o mérito e o esforço dos indivíduos, eles chegam a menos ou mais propriedade, conforto e poder etc.

É possível, talvez, a partir dessas considerações, entender algo da construção de *O Capital*: o 1º Capítulo, a abertura solene da cena, é composto de densas e ricas 50 páginas sobre “A mercadoria”. Os

temas se encadeiam. A sociedade como imenso arsenal ou coleção de mercadorias; a mercadoria como forma elementar dessa sociedade. Mercadoria: qualidade e quantidade. É algo especificamente determinado e é algo quantitativamente comparável com outras coisas muito diferentes. Daí os dois valores — uso e troca — e daí a noção de tempo de trabalho socialmente necessário à produção da mercadoria. O duplo caráter do trabalho. O trabalho abstrato como algo muito concreto — dentro da sociedade burguesa. Concreto acessível à intuição e à representação, diferentemente daquilo que ocorria para Aristóteles.

Espero ter contribuído para discutir (ou pelo menos introduzir a discussão) as ideias de valor, valor-trabalho etc., tal como aparecem no próprio texto de Marx. Como afirmei no começo desta conversa, acredito serem elas fundamentais para o exame e o debate de alguns dos temas da chamada “economia da educação” – ou da “sociologia da educação”. Estas breves notas apenas tocam no problema. Vale seguir adiante.

Referências

MARX, K. *O Capital*. Mexico: Fondo de Cultura, 1965.

MARX, K. *Grundrisse*: elementos fundamentales para la critica de la economia politica. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 1972.

MARX, K. *Para a crítica da economia política*. Prefácio. Trad. J. A. Giannotti e E. Malagodi. São Paulo: Editora Abril (Coleção Pensadores, volume *Marx*), 1978.

POLÍTICAS PÚBLICAS E NEOLIBERALISMO – NOTA CRÍTICA*

Há alguns anos, o governo brasileiro fez transitar pelas tevês uma campanha publicitária promovendo a política de privatização de empresas estatais. A sua mensagem poderia ser sintetizada na seguinte ideia: transferindo ao setor privado as atividades produtivas em que indevidamente se metera, o Estado passaria a ter melhores condições de dedicar-se com eficiência a sua verdadeira vocação, o assim chamado “setor social”. Quase ao mesmo tempo, a imprensa mais conservadora esgrimia uma antiga crítica ao “Estado-Providência”, o argumento do efeito reverso: buscando proteger o cidadão das desgraças da sorte, acabava, na verdade produzindo um inferno de ineficácia e clientelismo, pesadamente pago pelo mesmo cidadão ao qual aparentemente visava beneficiar. Nas imagens da publicidade televisiva, o Estado, paquiderme balofo e abobalhado, seria submetido a regime de emagrecimento e ginástica, voltando esbelto e fagueiro, para cuidar das crianças e dos idosos.

Nos últimos tempos, a frente de batalha foi estendida, passando-se a preconizar ou sugerir com mais insistência a privatização também das atividades sociais anteriormente apresentadas como beneficiárias do desmonte do Estado-empresário. Agora, educação, saúde e previdência estão sob o fogo cerrado da artilharia “modernizadora”.

Os lemas neoliberais são largamente propagados pela *mídia*, e tal quantidade, aliada ao modo pelo qual se apresentam, faz com que pareçam adquirir o estatuto de evidência, de racionalidade acima de qualquer suspeita. A esse respeito, Galbraith em certa ocasião

* Publicado originalmente na revista *Educação e Sociedade*, v.15, n.49, Campinas, 1994.

lembrou que os ataques contra o Estado de Bem-Estar e contra a intervenção pública aparecem travestidos como o ponto de vista da maioria. Como esta, porém, é silenciosa ou silenciada, alguém se incumbem de fazer barulho em seu nome. Ora, acontece que geralmente as opiniões propagadas sobre economia e negócios vêm de “gente que está bem”. Os chamados escalões superiores — nos meios políticos, nos negócios, nos grandes postos acadêmicos — têm acesso a televisão, rádio, imprensa em geral. Por outro lado, a *mídia* como exercício profissional também propicia aos seus quadros superiores situações de renda relativamente alta. Tudo, portanto, converge para que as opiniões das elites sociais, sendo mais barulhentas, possam ser confundidas com a “voz das massas”. Reclames por menos impostos, desregulamentação, incentivos ao investimento, contenção de encargos sociais, tudo isso é apresentado como demandas dos despossuídos, que evidentemente não têm voz. Em contrapartida, o clamor dos ricos é alto e ressoante. Nessa medida, ele é interpretado e apresentado por jornalistas e políticos (executivos e legisladores) como um sinal de evidente e legítima reviravolta da opinião pública.

A palavra de ordem mais geral dessa avassaladora campanha pode ser resumida em duas exigências complementares: privatizar empresas estatais e serviços públicos e “desregulamentar”, isto é, diminuir a interferência dos poderes públicos sobre os empreendimentos privados. Topicamente, os temas e as ocasiões para esse ataque, mais genérico, são variados: protestos contra pressão fiscal insuportável, políticas redistributivas paternalistas e desastrosas, extensão de atividades do setor público a domínios afirmados como “naturalmente” privados, regulamentação legislativa hipertrofiada das relações entre particulares (aluguéis, direito do trabalho e previdência, mensalidades escolares etc.).

A volta do parafuso

Qual a alegada reviravolta da opinião a que aludimos logo acima? Vejamos isso mais de perto.

O chamado “consenso keynesiano” do pós-guerra parecia ter legitimado fortemente a planificação, a intervenção governamen-

tal no domínio econômico e a conveniência do Estado de Bem-Estar — formas de corrigir, por meio da ação política deliberada, os efeitos desastrosos das flutuações de mercado. Esse gerenciamento macroeconômico era, na verdade, conservador, visando corrigir tragos mais autodestrutivos do capitalismo, isto é, sua tendência a crises cíclicas e progressivamente mais amplas. Aliás, é esse caráter conservador que o tornava uma espécie de amplo consenso — e não seu elemento “progressista” ou subversivo apontado pelos ultraliberais.

No clima de reconstrução do pós-guerra, fortemente favorável ao intervencionismo e ao planejamento, até Milton Friedman podia resmungar: “Somos todos keynesianos, agora”. Em 1980, na conclusão de seu *Liberdade para escolher*, o mesmo autor suspiraria aliviado: “A maré está virando”.

Éramos todos keynesianos... somos todos neoliberais? Ainda que relativizando os universos de ambas as afirmações, forçoso é reconhecer o declínio, hoje, de ideias firmemente estabelecidas desde os anos 1940: um amplo acordo sobre o papel positivo do Estado na criação de pleno emprego, na moderação de desequilíbrios sociais excessivos e politicamente perigosos, no socorro a países e áreas economicamente deprimidos, na manutenção de uma estrutura de serviços de bem-estar (habitação, saúde, previdência, transporte urbano etc.), na gradual implantação de políticas sociais que moderassem desigualdades econômicas e sociais acentuadas pelo funcionamento não monitorado do mercado etc.

Se antes o Estado amansava o mercado, agora o pensamento neoliberal afirma serem outros os elementos a controlar e corrigir: trata-se de limitar pela lei o próprio poder político. Aliás, aponte-se desde logo que, ao fim das contas, a expressão democracia liberal parece cada vez mais conter dois elementos que se estranham e se agridem.

O liberalismo, na alegação de seus defensores contemporâneos, objetivaria maximizar a liberdade, reduzindo ao mínimo os controles de autoridades centrais personalizadas sobre as iniciativas individuais. Em termos efetivos, trata-se de proteger o sistema de mercado, apresentado como condição necessária (às vezes também suficiente) para a existência da liberdade.

Por seu lado, diante dessa meta, a democracia parece incluir um elemento a cada passo mais incômodo: a participação política, na escolha do governo, na definição das leis, no controle da administração. Não por acaso, Friedrich Hayek lembra que essa liberdade é adjetivada (a liberdade política não é necessariamente constitutiva da liberdade individual. Quem sabe até pelo contrário...). Milton Friedman abre seu *Capitalismo e liberdade* apresentando como aceitáveis regimes autoritários (onde há liberdade econômica sem democracia) e como inaceitáveis os totalitários (onde não existiriam liberdade econômica nem democracia). No mesmo compasso, e com preocupações análogas, os documentos da chamada Comissão Trilateral, em 1975, alertavam para a ingovernabilidade das democracias. Para esse impasse, autores como Samuel Huntington, Daniel Bell, Irving Kristol e Zbigniew Brzezinski enunciavam um receituário inflexível: limitar a participação política, separar sociedade e sistema político, subtrair decisões administrativas ao controle político.

O discurso neoliberal em ascenso faz a apologia das virtudes práticas do mercado livre e afirma a justeza ética da liberdade individual. Um dos seus expoentes, Hayek, expõe esse argumento de forma repetida e paradigmática. Vejamos como o faz.

As ações humanas constituem adaptações constantes a situações que mudam. A adaptação é gerada não apenas por conexões conhecidas e transparentes entre meios e fins. Muito frequentemente elas consistem em seguir sinais redutores e sintéticos, como valores monetários. Consistem também em obedecer a hábitos e costumes, normas e valores morais, leis e instituições, cujas origens muito frequentemente desconhecemos. Tomemos um exemplo particularmente importante desse comportamento silenciosamente gerenciado: os sinais do mercado — oscilações salariais, fechamento de fábricas, perda de empregos e reordenamento das qualificações profissionais requisitadas, por exemplo — dizem se nossas ações estão ou não ajustadas à existência e aos interesses dos outros. Isto é, ajustadas à “sociedade”, apressadamente identificada com mercado e empresas. Veja-se, por exemplo, o conhecimento de *time and place* possuído pelos agentes da troca em mercados descentralizados, tal saber os habilita a responder aos eventos mais rápida e eficientemente do que seria possível a um planejador central.

Para que o conhecimento disperse na sociedade e seja plenamente utilizado, exige-se considerável liberdade de ação. Os indivíduos, usando seu conhecimento para seus propósitos, maximizam o uso do conhecimento fragmentado. Portanto, mais conhecimento é disponível para uma sociedade livre do que numa sociedade planejada, em que apenas o conhecimento possuído pelo planejador central é utilizado.

O mercado tem três méritos que lhe são exclusivos. Guardiã da justiça, recompensa os méritos, sobretudo habilidade e esforço. Matriz da riqueza, garante eficiência na alocação dos recursos e disponibilidade de bens e serviços. Mandatário da liberdade, impede que a distribuição de posses e oportunidades seja submetida ao arbítrio e à ação deliberada de qualquer pessoa.

Comprar é votar, votar é comprar

Na teoria econômica de inspiração liberal e neoclássica, é frequente a imagem do mercado como *referendo permanente*. Por meio da procura, os consumidores manifestam sua vontade e direcionam o sistema produtivo: definem quais bens e serviços serão produzidos, quantos e quando. Nesse plebiscito invisível, os indivíduos possuem um número desigual de votos, corporificados em cédulas de dinheiro. Por intermédio dessas notas, tomam decisões:

[...] cada indivíduo é um eleitor que usa o seu dinheiro como voto para mandar fazer aquilo que deseja. Seus votos devem concorrer com os de outros homens e aqueles que possuem o maior número de votos acabam por gozar da maior das influências sobre o que é produzido e sobre o destino que essas mercadorias devem ter (SAMUELSON, 1961).

Supõe-se aí que os indivíduos devem pagar pelo bem que desejam. Ou seja: votar no mercado-plebiscito, com as cédulas de que dispõem. Aplica-se, nesse caso, o chamado princípio de exclusão: quem não paga não pega.

Depois da chamada revolução keynesiana, sobretudo, a maior parte dos economistas acadêmicos havia modulado seu discurso, assumindo a defesa da chamada “economia mista”. Um dos seus pontos de divergência com o sistema puro, herdado de Walras, residia nos “bens públicos”. Para estes, nem sempre o princípio de exclusão pode ser aplicado eficientemente, ainda que, a rigor, em certos casos, pudesse sê-lo. Pode-se, por exemplo, cobrar do indivíduo o espaço que ocupa num passeio pelos parques da cidade ou o tempo em que permanece sentado nos bancos da praça. Mas isso é de tal modo complicado e custoso que esses bens tendem a ser ofertados sem exclusão.

Como esse consumo não depende do pagamento — que é o *voto válido* no mercado —, as preferências (e suas curvas) não são reveladas por meio de gastos efetivos, individualizáveis e visíveis a olho nu. Ou seja, há atividades geradoras de benefícios que não podem ser comercializados (e registrados em escalas de preços), porque é impraticável confiná-las a agentes individuais.

Não há, nesse caso, demanda no sentido estrito. Há, contudo, uma *pseudodemanda*. Qual o procedimento viável para verificar essas preferências, para fazer com que se revele essa curva de pseudodemanda? Ela se revela por meio de um processo político e não pelos mecanismos de mercado. Neste, havia *demanda em sentido estrito e voto em sentido lato*; já no caso dos bens públicos, há *demanda em sentido lato e voto em sentido estrito*. As preferências aparecem sob a forma de programas a respeito de decisões orçamentárias.

Entre o real e o virtual

Tendencialmente, a generalização da troca reduziria cada vez mais os poderes do voto. Afinal, através do mercado os cidadãos já escolhem seu programa orçamentário e mandam fazer aquilo que desejam. Se o mercado conseguir efetivar plenamente esse grande e permanente plebiscito, em que cada cidadão vota com as cédulas de que dispõe, tornam-se menos imprescindíveis os procedimentos políticos pelos quais indivíduos são chamados a eleger preferências programáticas.

Contudo, no universo presente, as preferências relativamente a bens e serviços públicos ainda se manifestam através de um processo político no qual indivíduos manifestam sua opinião diante de *programas* e decisões orçamentárias. Essas decisões são tomadas ou influenciadas pelo voto, pelos pactos e acordos setoriais, por pressões legislativas, ações judiciais, lobbies etc.

Ainda outra realidade complica o universo virtual do neoliberalismo – aquele em que o mercado reina e governa soberanamente. Essa realidade diz respeito à mutação sofrida pelas empresas modernas, incluindo aquelas que se situam no mundo da cultura e da educação; seu perfil e seu futuro são cada vez mais dependentes das políticas de governo, o que relativiza e muito seu caráter privado e livre. O capital e a iniciativa privada são constantemente socorridos por investimentos públicos, demanda estatal, sistemas de proteção e estímulos fiscais. Em contrapartida, esse suporte transforma iniciativas privadas em ações efetivamente induzidas pelo poder público. Receitas públicas fluem para mãos privadas, num movimento que também conduz ao gerenciamento público da iniciativa privada. Para os teóricos da “economia mista”, trata-se de um fato consumado, com o qual se tem de conviver. Para os ultraliberais, contudo, esse é um mal que se deve erradicar, ou pelo menos reduzir drasticamente. A seu ver, a ação governamental é negligente com os custos, politiza perniciosamente as decisões e encoraja a irresponsabilidade administrativa, já que não se submete ao veredito dos preços.

A lógica neoliberal é uma coisa. As suas manifestações, porém, são muitas e variadas. É imprescindível compreender a primeira e perceber suas implicações de médio e longo prazos. Até mesmo porque será embutida em questões tópicas e emergentes, que teremos de enfrentar na próxima legislatura. Afinal, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e temas como descentralização, critérios de avaliação, alocação de recursos e formas de gestão aparecem cada vez mais associados com um modo muito particular de compreender termos como competência, qualidade, eficiência e racionalidade. Esse modo particular tem, contudo, como traço essencial a negação de sua parcialidade e a afirmação de sua suposta universalidade. Ah, aquilo que os antigos ingenuamente chamavam de ideologia...

Referências

SAMUELSON, Paul A. *Introdução à análise econômica*. Rio de Janeiro: Agir, 1976.

O LIBERALISMO CLÁSSICO, O MERCADO E A INTERVENÇÃO ESTATAL*

É conhecida a forma pela qual Adam Smith apresenta, na *Riqueza das Nações* (1776), a metamorfose involuntária do interesse egoísta em bem coletivo. A divisão do trabalho e seus prodígios não são “o efeito de uma sabedoria humana qualquer, que preveria e visaria esta riqueza geral a qual da origem. São, isto sim, o resultado de uma propensão existente na própria natureza dos homens: a troca” (SMITH, 1983, v. I, cap. 2).

A divisão do trabalho favorece o incremento da capacidade produtiva porque: a) aumenta a destreza e a rapidez do trabalhador na sua tarefa específica; b) diminui a porosidade e a dispersão entre as operações, aumentando a disciplina de corpos e mentes; c) facilita a invenção de máquinas, uma vez que estas se destinam a movimentos cada vez mais elementares (SMITH, 1983, livro I, cap. 1).

Smith exemplifica essas vantagens com a conhecida análise da parcelarização das operações produtivas em uma manufatura de alfinetes.¹ Essas vantagens – visíveis no universo microeconômico da empresa – são a seguir extrapoladas para o conjunto da sociedade, por meio da diferenciação macroeconômica das ocupações, empreendimentos e negócios (SMITH, 1983, v. I, cap. 1). A divisão do trabalho, nesse sentido ampliado, teria ainda uma natureza integradora e somatória, pois: os caracteres e habilidades mais diferentes são úteis uns aos outros; as produções diferentes dos respectivos talentos e habilidades, em virtude da capacidade e propensão ao intercâmbio (...) são como que somados em um cabedal comum (SMITH, 1983, v. I, p. 51).

* Publicado originalmente na revista *Educação e Sociedade*, v. 17, n. 57, Campinas, 1996.

E daí resultaria, enfim, um bem coletivo: “em todas as camadas da sociedade se difunde uma abundância geral de bens” (SMITH, 1983, v. I, p. 46).

O pensamento de Smith oferece desse modo uma explicação para a existência de ordem em um mundo econômico em que não há planejamento central. Para um universo em ebulição, onde os interesses à primeira vista seriam dotados de força centrífuga, as leis do mercado garantem que determinadas formas de procedimento provoquem resultados definidos, previsíveis, integrados e otimizadores. A extrema engenhosidade de imaginar o interesse individual como harmonizador e não como diluente aparece por exemplo na atividade do açougueiro, descrita em conhecida passagem da *Riqueza das nações*: é o interesse deste senhor, diz Smith, e não a sua generosidade, que assegura o fornecimento de meu jantar. O interesse do indivíduo e a motivação do ganho aparecem assim como forças que conduzem os homens às atividades que a sociedade está disposta a remunerar. A sociedade distribui, portanto, seus elementos de produção para atender a necessidades e desejos, por meio do mecanismo de mercado.² É este último – e não as corporações ou o Estado, por exemplo – que regula quantidade das mercadorias, sua natureza, seus preços e a renda dos fatores utilizados na produção. O mercado é matriz-ótima da eficiência, da justiça e da riqueza.

As inferências de Smith passam, desse modo, dos elementos *atômicos*, representados pelos interesses dos indivíduos empreendedores, ao processo *global* de alocação de recursos no sistema econômico nacional. A procura da vantagem individual leva “quase necessariamente” às aplicações do capital que acarretam as maiores vantagens para a sociedade (SMITH, 1983, v. I, p. 378). Esse movimento otimiza a alocação dos recursos. Não depende das intenções ou do grau de consciência que os indivíduos tenham a respeito do *todo*, mas apenas da busca por *sua própria* segurança. Uma espécie de “mão invisível” os conduziria. Por outro lado, esse efeito-ótimo da composição automática das forças econômicas não seria possível (nem desejável) se dependesse das mãos de um estadista. A tentativa do legislador para dirigir o processo de alocação seria desnecessária e, além do mais, perigosa (SMITH 1983, v. I, p. 379-80). Smith afirma, a esse respeito:

Assim é que os interesses e os sentimentos privados dos indivíduos os induzem a converter seu capital para as aplicações que, em casos ordinários, são as mais vantajosas para a sociedade (...) Sem qualquer intervenção da lei, os interesses e os sentimentos privados das pessoas naturalmente as levam a dividir e distribuir o capital de cada sociedade entre todas as diversas aplicações nela efetuadas, na medida do possível, na proporção mais condizente com o interesse de toda a sociedade (SMITH, 1983, v. II, p. 104).

Virtudes da liberdade

O mercado ostenta a vantagem de vigiar a si mesmo. Mais incorruptível do que qualquer magistrado, mais eficaz do que qualquer fiscal, mais vigilante do que qualquer polícia. Isento.

Mas Smith vai mais longe. Afirmar que as reuniões de “pessoas da mesma profissão [...] terminam em uma conspiração contra o público ou em um incitamento para aumentar os preços” (SMITH, 1983, v. I, p. 139). Se não se pode evitá-las, “nada se deve fazer para facilitá-las e muito menos para torná-las necessárias”. Seriam *facilitadas* quando regulamentos obrigassem a inscrição dos membros de uma profissão num registro público, o que abre caminho a contatos e conluíus. Seriam *induzidas à necessidade* quando regulamentos autorizassem os membros de uma profissão a impor taxas (estendendo, portanto, o acordo feito entre *alguns, agora*, para o universo de *todos, no futuro*).

Contra a hipótese de gerenciamento macroeconômico (pelo Estado ou pelas corporações de ofício), Smith afirma que a regulação mais efetiva do interesse geral será obtida pelos movimentos do mercado³. Desse modo, se não há *nem pode haver*, para Smith, demarcação prévia, deliberada dos rumos da sociedade econômica, é porque *já existe* um princípio de demarcação *prévio não deliberado*. Isto é, a conduta adequada e o bem geral estão com antecedência ordenados por normas que se realizam independentemente do legislador.

Esse mecanismo otimizador poderia ser generalizado para a economia *internacional*. É o que procura fazer a conhecida teoria dos custos comparados, exposta por David Ricardo no capítulo VII de seus *Princípios de economia política e tributação* (1817), substituindo no argumento de inspiração smithiana a figura do indivíduo pela noção de *país*:

Num sistema comercial totalmente livre, cada país naturalmente dedica seu capital e seu trabalho a atividade que lhe seja mais benéfica. Essa busca de vantagem individual esta admiravelmente associada ao bem universal do conjunto dos países. Estimulando a dedicação ao trabalho, recompensando a engenhosidade e propiciando o uso mais eficaz das potencialidades proporcionadas pela natureza, distribui-se o trabalho de modo mais eficiente e mais econômico, enquanto pelo aumento geral de volume de produtos difunde-se o benefício de modo geral e une-se a sociedade universal de todas as nações do mundo civilizado por lagos comuns de interesse e de intercâmbio. Este e o princípio que determina que o vinho seja produzido na Franga e em Portugal, que o trigo seja cultivado na América e na Polônia, e que as ferramentas e outros bens sejam manufaturados na Inglaterra (RICARDO, 1982, p. 104).

Desse modo, Ricardo mantém a doutrina segundo a qual a “procura da aplicação mais vantajosa” gera a harmonia e regularidade dos mercados, corrigindo e ajustando as flutuações nos abastecimentos. Confirma-se, assim, o vigor do “princípio que reparte o capital entre todos os setores na proporção requerida” (Cf. Ricardo, 1982, p. 78-9). Ou, numa outra formulação: “É pela desigualdade de lucros que o capital se movimenta de uma para outra atividade” (RICARDO, 1982, p. 96). Observe-se também que a reflexão de Ricardo, a princípio, transforma “cada país” numa imagem ampliada da individualidade. Mas o vínculo “admirável” entre os universos macroeconômicos (o “bem universal do conjunto dos países”) depende de uma forma institucional precisa: o “sistema comercial perfeitamente livre”. Essa é uma condição necessária para a eficiência na “distribuição do tra-

balho”, da disciplina (a “dedicação ao trabalho), da justiça (“engenhosidade” e empenho devidamente recompensados), da riqueza (o “aumento geral do volume de produtos”). Nesse sentido, repita-se, o mercado e a matriz-ótima de eficiência, justiça e riqueza.

E preciso, porém, destacar uma (ou pelo menos uma) passagem do texto de Ricardo que instaura algo de novo com relação à doutrina precedente do comércio internacional:

A diferença entre um país e os demais, nesse aspecto, pode ser facilmente explicada pela dificuldade com que o capital se transfere de um país para outro em busca de aplicação mais lucrativa e pela facilidade com que invariavelmente se muda de uma para outra região no mesmo país” (RICARDO, 1982, p. 105).

Mobilidade no interior de cada país, escassa mobilidade *internacional* dos capitais. O destaque é importante. Ricardo acresce em nota uma exemplificação da tese sobre a “*especialização* vantajosa no comércio internacional”:

Assim, um país dotado de grandes vantagens em maquinaria e em capacidade técnica, e que consiga, portanto, produzir certas mercadorias com muito menos trabalho que seus vizinhos, poderá importar em troca dessas mercadorias parte dos cereais necessários a seu consumo, mesmo que sua terra seja mais fértil e nela os cereais puderem ser cultivados com menos trabalho do que no país do qual são importados (RICARDO, 1982, p. 105 nota).

Natureza, mercado e mecanismos autorregulados

Procurar-se-ia inutilmente, nos *Princípios* de Ricardo ou na *Riqueza das nações*, a redução dos movimentos de mercado a uma fórmula precisa de cálculo algébrico, tal como aquela que, na mesma época, Lagrange estabelecia para a *Mecânica*. Em sua obra clássica, de

1788, Lagrange dedicava a Primeira Parte, seção II, à “Fórmula geral da estatística para o equilíbrio de um sistema qualquer”. E na seção III, estabelecia as regras para esse cálculo das condições de equilíbrio: tomar a soma dos momentos das forças que devem estar em equilíbrio; estabelecer as funções diferenciais, eliminar das equações particulares de equilíbrio os elementos indeterminados etc.

Esperaríamos algumas décadas para que esse modo de cálculo fosse detalhadamente aplicado aos problemas econômicos, com Cournot, em 1838, ou com Jevons, Waras, Marshall, na segunda metade do século XIX. Iria se delinear então, com maior clareza, uma ideia de “*sistema* econômico” que – agora sim, e de modo deliberado – guarda semelhança com os modelos físicos de Lagrange e Laplace, as fórmulas da gravitação universal e os sistemas de equações simultâneas e reversíveis.

Mas para que esse desenvolvimento efetivo fosse visto como *possível*, pelo menos “em princípio”, era antes necessário que o pensamento econômico operasse com noções familiares aos praticantes do cálculo algébrico, tais como os de *inclinação* das vontades e *integração* dos recursos (maximização/minimização). Em outros termos, era preciso que se pensasse o tempo e o espaço econômico dotados de uma *forma análoga* ao tempo e ao espaço da mecânica e da geometria analítica para serem então acessíveis ao cálculo infinitesimal. Era necessário ainda que certas noções mecânicas (ação e reação, por exemplo) compusessem paulatinamente o imaginário dos economistas “literários” (como pejorativamente seriam denominados, por alguns dos neoclássicos, os fundadores da Economia Política).

Essa imagem do mundo econômico, desenhada com precisão algébrica no final do século XIX, tem uma dívida enorme para com o “cosmos” que Smith esboçara, em prosa, em 1776. O. H. Taylor afirma, num ensaio sobre as “leis naturais em economia”, que o século XVIII combinava mecanicismo/determinismo, de um lado, e uma ideia teleológica, de “ordem natural” harmoniosa, de outro, viabilizando assim a descoberta de “padrões de conduta providencialmente impostos às coisas”.

Mas a possibilidade de supor semelhante comportamento para as relações econômicas – isto é, pensar a sociedade econômica como

uma sorte de *mecanismo* ou *campo* em que trabalho, capital, bens, moeda, “gravitam através da interação de procuras, ofertas, pregos, os quais, por sua vez, se cristalizam em “leis” – foi essencial para que se comparasse o procedimento da economia ao da mecânica:

Desde que a ação de cada homem afeta os dados de cálculo de numerosos outros homens, há sequências causais que vinculam desenvolvimento de negócios numa região ou indústria com aqueles que os sucedem em outros lugares; e a teoria desses processos pode ser elaborada, com alguma ajuda do cálculo, em linhas de alguma forma semelhantes àquelas da teoria da mecânica.

Efetivamente, a partir dessas constatações, poder-se-ia abrir uma longa e promissora discussão a respeito da procura dos “princípios fundamentais” ou das “leis” de desdobramento dos fatos históricos, inquietações presentes em grande parte da filosofia política do século XVIII. Nomes como os de Morelly, Montesquieu, Helvetius, Holbach etc. nos vêm logo à memória, assim como variadas formas de analogia, então sugeridas, entre a “procura do interesse próprio” e as leis da gravitação. Não é esse, porém, o nosso objetivo neste artigo. Basta lembrar, como Taylor, que a crença num plano da natureza foi decisiva para viabilizar o desenvolvimento da ciência física no ritmo e no rumo que seguiu:

O fato de que o “plano” das operações da natureza tornar-se-ia, em toda parte, racional e sábio, provavelmente guiou a moderna ciência nascente até suas mais valiosas descobertas. Estimulou a procura de “ordem”, de uniformidades nos procedimentos da natureza sob condições similares e de diferenças de procedimento adaptadas a diferentes condições, (a procura) de mais simples e menos numerosos princípios para explicar complexos e aparentemente diversos fenômenos, e de conexões causais indiretas que dariam a todos os eventos, mesmo que parecessem isolados e inexplicáveis à primeira vista, seu apropriado lugar no “esquema geral” (TAYLOR, 1929, p. 32).

Ora, de modo semelhante, a crença num plano da sociedade e da história humanas – um plano à primeira vista misterioso, agindo por meio de “simpatias” e/ou conflitos de interesses, como uma espécie de mão invisível⁴ – era peça-chave para imaginar a existência de “leis” da economia, permitindo ao pensamento liberal nascente uma combinação engenhosa do procedimento assumidamente “descritivo” com o padrão discretamente “normativo”.⁵ Essa crença geral e subjacente é necessária mesmo quando admitimos que apenas em princípio tais leis gerassem valores efetivamente revelados pelo cálculo – na forma imprecisa do “tateamento”, para usar a expressão celebrizada mais tarde por Leon Walras, na segunda metade do século XIX. Walras idealizaria o mundo econômico como algo em princípio redutível a um sistema de equações simultâneas, embora na verdade não tenha pensado numa resolução plena *efetiva* dessas equações, talvez porque julgasse que o sistema fosse já por si próprio um computador capaz, coordenando o mercado de inúmeras decisões descentralizadas” (NAPOLEONI, 1980, p. 117), agindo por um ajuste constante, que “tateia” entre ofertas e demandas, *como* se tivéssemos diante de uma espécie de pregão permanente dos preços e “lances”.⁶

Teoria pura e circunstâncias históricas

O *como* se dá a frase acima é mais do que um recurso estilístico ou uma força de expressão. Revela, antes, o engenho de explicar o que é, pelo que não é. No mesmo rumo, e na mesma época de Walras, Jevons asseverava que os “sentimentos do coração humano” talvez nunca pudessem ser medidos diretamente (JEVONS, 1983, p. 33), mas garantia que e essa ordem dos sentimentos que está efetivamente sob o comportamento dos indivíduos na indústria e no comércio, comportamento este sim observável:

[...] é o montante desses sentimentos que está nos induzindo a comprar e vender, tomar emprestado e emprestar, trabalhar e repousar, produzir e con-

sumir, e é a partir desses efeitos quantitativos dos sentimentos que devemos estimar seus montantes comparativos (JEVONS, 1983, p. 33).

Observando os negócios que se realizam no pregão ideal – em que os indivíduos têm em princípio todas as informações diante dos olhos, para ajustar seus recursos e os usos que deles fazem – podemos estabelecer uma lógica do cálculo dos prazeres – a escolha entre penas e fruições que alicerça a doutrina de Jevons. Teríamos, assim, a possibilidade, em princípio, de identificar as escalas de preferências dos consumidores, os índices de abstinência admitidos pelos investidores. Enfim, poderíamos elaborar uma lógica da ação racional de investidores e consumidores soberanos.

Digamos que fosse possível examinar, em detalhe e continuamente, o comportamento dos indivíduos, no que diz respeito à destinação dos seus recursos entre consumo e investimento. Mais ainda, que acompanhássemos de perto as preferências dos investidores entre diferentes tipos de aplicação (debêntures, ações ordinárias, preferenciais, ouro, divisas estrangeiras etc.), com suas diferentes proporções de rentabilidade e liquidez. Localizaríamos, então, com razoável fidelidade, a oscilação das *expectativas*, entre a *confiança* no risco, a *crença* na estabilidade, as *apostas* na crise e outros “sentimentos do coração humano” que não poderíamos medir diretamente.

Registrando o movimento das mercadorias, do dinheiro, dos atos de produção e consumo – cujo quadro expositor mais visível é o sistema de preços – poderíamos então conhecer indiretamente aquilo que Marshall chamaria de “inclinações do espírito” (MARSHALL, 1982, p. 34).⁷

Frente a tais pretensões, é justo reconhecer que já Stuart Mill chegara a propor a constituição de uma “etologia política” (sic) ou um ramo da ciência que conhecesse os “caracteres”, para dar conta de fenômenos que o cálculo e a pura dedução econômica deixavam escapar. Além disso, apontara como importante para a arte política, a atenção sobre circunstâncias como a educação, os sentimentos de lealdade, coesão nacional e outras circunstâncias que modificariam fundamentalmente as condições do jogo econômico. Apresentava

ainda o estudo da história como um corretivo “às reflexões que reduzem a natureza humana, circunscrevendo-se as condições de seu próprio país e de seu próprio tempo” (MILL, 1979, p. 317). O livro V de os *Princípios de economia política* (1848) apresenta o governo como modelador dos estilos de vida; modificador das “causas perturbadoras”, as quais se trata de compreender e dominar. O governo assume singular importância na ausência de iniciativa privada, sobretudo quando a população é muito pobre ou pouco evoluída intelectualmente, ou ainda “quando não está treinada para o trabalho em equipe”. E o caso dos países “habituaados ao despotismo ou daqueles onde, em geral, se observa grande defasagem entre povo e governo. Cabe então, a este último, estimular o primeiro a ter iniciativa, educá-lo “na arte de realizar grandes objetivos per meio da ação individual e da cooperação voluntária”, e “ajudar os esforços privados, mais do que substituí-los” (MILL, 1983, v. 1, p. 42).

Atos espontâneos e agenda estatal

O papel do governo – da intervenção deliberada e corretora sobre um sistema de equilíbrio e ajuste “automáticos”, como o aqui descrito – constitui ponto polêmico na história do pensamento econômico. Lionel Robbins reitera que os clássicos viam o “sistema de liberdade econômica como o mais desejável e eficaz dos mundos” (ROBBINS, 1971, p. 29) e que a concorrência aparece, em Bentham, como um ajustado sistema de sanções e recompensas, uma “tábua de mandamentos”.⁸ Robbins concorda com os clássicos e argumenta, com certa razão, que seu ideário não implica necessariamente uma plena harmonia preestabelecida dos interesses. E, nesse sentido, afirma, a agenda estatal não seria tão estranha ao universo smithiano.

Aliás, Robbins lembra vários temas da ação estatal aceita ou recomendada pelos clássicos, de Hume a Bentham e Smith: apropriação pública de monopólios privados, fundo social e obras públicas contra o desemprego, estoques estatais reguladores de alimentos etc. (ROBBINS, 1971, 2a palestra). Podemos, aliás, reforçar a argumentação de Robbins: é verdade que no pensamento clássico o agente

econômico toma consciência dos outros e de seus sinais por meio do mercado, que informa e orienta a ação. Mas é verdade também que já o próprio Smith reconhecera explicitamente certas zonas de sombra na lucidez das trocas. Havendo desproporção entre o que é vislumbrado como útil pelo indivíduo e aquilo que parece socialmente recomendável, justifica-se eventualmente o empreendimento de trabalhos públicos por parte do Soberano.⁹ A controvérsia instala-se em dois pontos, o que parece recomendável? E a quem é dado decidir sobre essa conveniência?

O próprio Bentham alega que a proporção entre *sponte acta* e *agenda estatal* varia conforme as comunidades políticas. Lembra Robbins que os exemplos confrontados por Bentham nesse particular são a Inglaterra e a Rússia de Pedro, o Grande (ROBBINS, 1971, p. 52).¹⁰ Bentham teria sido, ainda nas palavras de Robbins, um grande “inventor legal (...) procurando erigir uma estrutura de instituições” viável e viabilizadora de uma boa sociedade (ROBBINS, 1971, p. 54).

Mesmo o germânico G. List, crítico intransigente do liberalismo britânico, vai se valer de uma forma de argumentação, não de todo estranha a Smith, para justificar uma política econômica protecionista, rejeitada pelo seu adversário escocês.¹¹

List insiste no fato de que não são automaticamente conciliadas as diferenças entre interesse futuro e interesse imediato, interesse nacional e interesses individuais. Sobretudo, afirma a necessidade de fundar a Economia Política sobre o conceito de nação e não sobre a de indivíduo. Questiona a doutrina clássica sobre a harmonia internacional. Reconhece que existe uma efetiva tendência ao desenvolvimento capitalista e a essa “união da humanidade inteira”. Mas, adverte, Smith e os clássicos teriam cometido o “erro de considerar como já existente um estado de coisas que ainda está por vir” (LIST, 1983, p. 93). Assim, a doutrina de Smith pecava por um erro de base: “a ideia de um perpétuo estado de paz constitui o fundamento de todos os seus argumentos” (LIST, 1983, p. 49). Contra essa hipótese, List declara o “sistema protecionista (...) como o meio mais eficaz para fomentar a união final das nações (...) e a verdadeira liberdade de comércio” (LIST, 1983, p. 93). Somente nesse momento estaria “justificado o princípio do mercado internacional livre” (LIST, 1983, p. 91).

List antecipa, a seu modo, a distinção entre produtividade marginal social e produtividade marginal privada, o que justificaria a interferência do Estado para manter o equilíbrio socioeconômico ou acelerar um desenvolvimento que se considera insuficiente:

Adam Smith reduz o processo de formação de capital na nação à operação de um rentista particular, cuja renda é determinada pelo valor do seu capital material (...) não considera que essa teoria da poupança, totalmente correta para o comércio individual, se for seguida por uma nação leva necessariamente à pobreza, à barbárie, à falta de poderio e à decadência do progresso nacional (...) a riqueza das nações se consegue de maneiras e por caminhos diferentes dos da riqueza de um rentista particular (LIST, 1982, p. 155).

List procura retificar a metodologia de Smith e, sobretudo, a *política* por ele recomendada. Smith, no livro III/capítulo IV de *A Riqueza das nações*, havia afirmado que “um comerciante não é necessariamente o cidadão de um país específico. Em grande parte, é indiferente para ele de que lugar ele exerce seu comércio”.

Ora, o capítulo II do tratado de List afirma ter Smith omitido particularidades históricas que, uma vez consideradas, alterariam fundamentalmente esse enfoque. Em particular, contesta a suposta independência e vitalidade da iniciativa privada:

O exemplo da Holanda, como o da Bélgica, das cidades hanseáticas, e das repúblicas italianas, ensina-nos que a operosidade privada sozinha não é suficiente para manter o comércio, a indústria e a riqueza de Estados e Nações inteiros, se não lhes forem favoráveis as circunstâncias públicas sob as quais o comércio e a indústria funcionam; o exemplo desses países ensina-nos além disso que a maior parte das forças produtivas dos indivíduos deriva da constituição política do governo e da força da nação (LIST, 1983, p. 29).

List assinala o condicionamento histórico e institucional subjacente às propensões que a “economia cosmopolítica” dos britânicos teria julgado universais, invariáveis ou intrínsecas ao “homem econômico”. No parecer do industrialista alemão, valores como inteligência, audácia, moralidade, temperança, apenas se traduziriam em progresso e riqueza dentro de um quadro nacional convenientemente instituído.

É bom sublinhar que List recusa construir uma teoria econômica do desenvolvimento a partir do “atomismo metodológico” dos clássicos. Em outros termos, afirma ser impossível a constituição do “Sistema Nacional de Economia” como somatório de indivíduos definidos em si mesmos. Pelo contrário, o primado epistemológico da identidade nacional sustenta a intervenção do Estado como princípio político. E manifestando sua descrença na homogeneidade do espaço econômico internacional, no presente, recomenda adotar medidas protecionistas especiais como condição para o equilíbrio mundial e para o desenvolvimento futuro do livre-comércio.

A mão visível

A rigor, contudo, nem os clássicos exorcizam completamente a intervenção estatal, nem List pretende absolutizá-la, liquidando o livre-comércio.¹²

Do lado dos “liberais”, Robbins chega mesmo a afirmar que a mão invisível de Smith não é, na verdade, a mão da “providência”, mas a atividade de um legislador, que institui um determinado “estado de coisas” (ROBBINS, 1971, p. 67).

Pode-se não chegar tão longe quanto pretende esta sentença de Robbins. Cabe, porém, matizar a afirmação de que os clássicos seriam antiestatistas incondicionais e de que o pensamento liberal tenderia, coerentemente, a afastar-se sempre do intervencionismo ou do planejamento estatal. Aliás, em nosso século, numerosos liberais tornaram-se defensores e intérpretes de certas formas de planificação.

Por outro lado, uma série de economistas – como os keynesianos, em geral – afirma a exigência, primado ou inevitabilidade da planificação. Mas estes procuram identificar essa interferência como um cor-

retor do mercado, orientando a motivação empresarial. A paz social (e internacional) será apresentada, por esses autores, não como um estado já existente (como vimos, é uma crítica de List a Smith), nem como algo a ser viabilizado automaticamente pelo próprio movimento do livre-mercado (tese de Robbins, 1943 e 1969), mas como resultado de formas de controle social e planejamento cada vez mais amplos.

Mesmo entre os ultraliberais contemporâneos, a recusa da intervenção estatal tem de ser muitas vezes matizada.¹³ Veja-se, por exemplo, a argumentação de Milton Friedman, um neoliberal da chamada “escola de Chicago”. Friedman (1985, cap. III) aponta as circunstâncias em que se pode, eventualmente, admitir a presença de um Estado-interventor. Mas, precisamente no mesmo argumento, acaba por demarcar os *limites* dessa interferência, pela identificação de seus *fins*: preservar certas condições mínimas para o jogo da liberdade econômica. Levando em conta esse critério, que justifica e limita, menciona casos em que é conveniente a presença do Estado como produtor direto ou como indutor (indireto) de ações privadas:

a) quando a competição é emperrada por imperfeições do mercado ou por “monopólios naturais” (decorrentes de limites técnicos ou econômicos, tais como a indivisibilidade do investimento ou existência de módulo mínimo inicial superior àquele que a iniciativa privada poderia sustentar);

b) quando os “efeitos laterais” ou externalidades afetam a distância entre produtividades social e individual;

c) quando os agentes são “irresponsáveis” (é o caso de crianças e loucos).

De qualquer modo, pretendemos sublinhar que não é estranho ao ideário liberal o reconhecimento de que alguma interferência do Estado é necessária. Para justificá-la, com frequência se insinua que a economia do mundo real – aquela onde se exerce a *arte* econômica – não se identifica plenamente com o universo da mão invisível de Smith ou do “tateamento”, do leilão contínuo e generalizado de Walras.

Em 1944, a teoria dos jogos de John von Neumann e Oskar Morgenstern abriria mais uma fenda nesse modelo (ou na sua aplicabilidade para problemas práticos), com a demonstração de que o livre desempenho da “mão invisível” poderia levar a consequências

inesperadas e extravagantes, apontando para a dificuldade de compatibilizar pressupostos como isolamento dos agentes e liberdade de iniciativa. A imagem insinua a confusão facilmente estabelecida entre *autonomia* (ou independência) das ações com a noção de *isolamento*. E revela que indivíduos isolados são, de fato, seres encarcerados.

A argumentação de Neumann e Morgenstern procura indicar cenários onde iniciativas racionais, tomadas em condições “insulares”, produzem resultados paradoxalmente nocivos *para a sociedade e para cada um dos indivíduos*.

Os livros-texto de economia acadêmica habituaram-se a exemplificar esse encadeamento lógico com o chamado “dilema dos prisioneiros”. Dois suspeitos adotam, no interrogatório, comportamentos que julgam adequados para obter o melhor resultado (a menor pena). São inquiridos separadamente: cada um deles ignora aquilo que o outro alegou. Contudo, o resultado depende do cotejo e da compatibilização dos testemunhos. A situação revela, assim, que se os presos tivessem acesso aos depoimentos mútuos e pudessem corrigir os termos iniciais, logriam penas menores.

A conclusão insinuada pela “moral da história é de que algo ou alguém precisa induzir/orientar as respostas dos indivíduos. Supõe-se evidentemente que as decisões são assumidas de forma isolada e não cooperativa. Nessa fábula, estamos a um passo da justificativa “técnica” do Estado como organismo descolado dos “parceiros sociais” e indutor das iniciativas mais convenientes para a sociedade e para cada um desses parceiros.

Tudo se passa como se os indivíduos calculassem suas opções, escalonassem suas preferências – como poderia imaginar a teoria do consumidor soberano. Mas estão mergulhados num contexto global peculiar: por um lado, a informação não é tão ampla, generalizada e transparente quanto supõem as condições ditas ideais; por outro, há condições circundantes que os indivíduos, isolados, pouco podem alterar. Em suma, o cenário limita efetivamente a soberania dos agentes, individualmente considerados. Entra em cena o Estado, provido de visão telescópica, prudência e outras qualidades impossíveis de supor nos indivíduos. É o Estado que pode modelar a situação e o comportamento adequado dos agentes.

Esta polêmica dá sentido e alento à noção de “economias externas”, implicando o cálculo do peso que teriam, sobre a rentabilidade privada, circunstâncias envolventes suscetíveis de algum controle central.¹⁴

Entre os economistas e planejadores seria acirrada a controvérsia quanto ao resultado sociopolítico produzido pela intervenção estatal sobre as economias externas, uma vez que as transformações produzidas nas últimas modificariam institucionalmente a chamada remuneração dos fatores. Os salários indiretos ou encargos sociais, os subsídios, as taxas, as isenções e outros instrumentos de política econômica (normas creditícias, monetárias e aduaneiras; investimento estatal em capital social básico etc.) modificam visivelmente o *rumo* do desenvolvimento e a *posição* relativa dos distintos agentes sociais. Desse modo, a forma adquirida pela sociedade – a distribuição dos indivíduos nas classes e estratos – não dependeria apenas da busca do interesse pessoal, mas das deliberações e escolhas do Estado, do “homem de sistema”, essa figura criticada por Smith porque:

[...] parece imaginar que pode arranjar os diferentes membros de uma grande sociedade tão facilmente como a mão arranja aquelas diferentes peças sobre um tabuleiro de xadrez; ele não considera que as diferentes peças sobre o tabuleiro não têm outro princípio de movimento além daquele que a mão imprime sobre elas; mas que, no grande tabuleiro da sociedade humana, cada pega singular tem um princípio de movimento em si mesma, completamente distinta daquela que o legislador pode escolher imprimir sobre ela (SMITH, 1966, vi, ii, 2.16).

Notas

1. O exemplo de Smith não é rigorosamente original. Cannan (1940, cap. V) rastreia o mesmo processo descrito na *Encyclopédie*. Não se deve, porém, esquecer que Smith havia observado uma manufatura desse tipo em Kirkcaldy, na Escócia, muito cedo. Um outro exemplo de descrição minuciosa de divisão do trabalho manufatureiro aparecera no anônimo *Considerations upon the West India Trade* (1701). Trata-se, nesse caso, de um processo mais rico e complexo, envolvendo a fábrica de relógios.

2. O livro I da *Riqueza das nações* examina a ordem na distribuição dos produtos entre as “diferentes categorias do povo”. Mas, pode-se dizer, trata igualmente da distribuição das “diferentes categorias do povo” entre os atos de produção.
3. Na passagem do século XIX ao XX, Durkheim irá opor ao ideário dos “economistas” a necessidade de “organizar a espontaneidade”. E essa tarefa organizadora caberia justamente a corporações, cuja existência o Estado trataria de facilitar e induzir. (Cf., por exemplo, Durkheim, 1977, livro III e Durkheim, 1983, cap. III). Durkheim critica a tentativa de fundar a propriedade privada sobre a suposta propriedade do Eu. O “não pertencemos” da doutrina durkheimiana (cf. Durkheim, 1983, 11a lição) contesta a justificativa a Locke da propriedade: se eu não me pertence, mas sou aquilo que sou por motivos que me transcendem, o esforço e o suor que verto sobre as coisas do mundo não justificam a apropriação privada desses bens. Mas a partir daí, Durkheim passa a admitir que as motivações e as regras que modelam a iniciativa dos indivíduos passariam a ser formuladas pela moral profissional, pelo universo das corporações. Onde e quando estas não existam, o Estado deve providenciar para que venham à luz. A sentença é forte: “a riqueza não se transmitirá mais segundo os mesmos princípios de hoje, o estado de anarquia não terá desaparecido, pois ele não consiste apenas no fato de as coisas estarem aqui mais do que ali, em tais mãos mais do que em outra, mas em que a atividade, da qual estas coisas são a ocasião ou instrumento, não está regulamentada; e ela não se regulamentará por encantamento assim que for útil, se as forças necessárias para instituir esta regulamentação não forem previamente suscitadas e organizadas” (DURKHEIM, 1977, p. 20). De certo modo, a “profecia” de Durkheim poderia ter sua paternidade contestada. Veja-se, por exemplo, a crítica dirigida por Augusto Comte à economia política de seu tempo, nas lições do *Curso de filosofia positiva* (na primeira metade do século XIX).
4. Tal como, por exemplo, se pode encontrar na filosofia kantiana da história. “Contudo, talvez o curso das coisas humanas nos pareça tão absurdo porque o vemos desde um ponto de vista erroneamente escolhido. Vistos da terra, os planetas às vezes retrocedem; outras, se detêm e ficam em repouso; outras avançam. Porém, observados desde o *ponto de vista do sol* – o que apenas a razão pode fazer – seguem constantemente uma marcha regular, de acordo com a hipótese de Copérnico. Contudo, algumas pessoas, no demais não carentes de saber, contentam-se em aferrar-se a seu modo de explicar os fenômenos e em permanecer dentro do ponto de vista que adotaram, ainda que se confundam até o absurdo com os ciclos e epiciclos de Tyco. Porém, a desdita consiste em que nós não podemos transladarmo-nos a esse ponto de vista *quando se trata da previsão de ações livres*. Com efeito, essa *perspectiva corresponderia à Providência*, que sobrepassa toda sabedoria humana e que também se estende às ações livres do homem, as quais este pode ver, porém não prever com certeza (*para o olho divino não há nisso diferença alguma*). Para o último, o homem necessitaria conhecer a conexão das leis naturais; mas essa direção ou indicação falta necessariamente quando de futuras ações livres” (KANT, 1964, p. 195).
5. O resultado das ações intencionais foi concebido como algo que produz, inintencionalmente, regularidades semelhantes às leis de um sistema físico. Daí o casamento entre descritivo e normativo (o normativo embutido no descritivo) e mesmo com o teleológico. As *natural laws* tendem a ser *beneficial laws*, desde que se tenha adequado ambiente institucional.
6. Mais tarde, Pareto explicitaria esse aspecto do cálculo, enquanto ideia-reguladora útil, porém necessariamente limitada. No capítulo 79 de seu *Manual de economia política*, lembra que “as condições que enumeramos para o equilíbrio econômico nos dão uma noção geral desse equilíbrio. (...) essa determinação não tem, absolutamente, como finalidade chegar a um cálculo numérico dos preços. (...) Na prática isso ultrapassa o poder da análise algébrica e ultrapassaria mais ainda se se considerasse o número fabuloso de equações que daria uma população de 40 milhões de indivíduos e alguns milhares de mercadorias. (...) Em outras palavras, se fosse possível conhecer verdadeiramente todas essas equações, o único meio acessível às forças humanas para resolvê-las seria observar a solução prática que o mercado fornece. Porém, se as condições que acabamos de enumerar não podem nos servir na prática

- para cálculos numéricos de quantidade e de preços, elas são o único meio, até aqui conhecido, para se chegar a uma noção da maneira como variam essas quantidades e esses preços ou, mais exatamente, de modo geral, para saber como se produz o equilíbrio econômico”.
7. Não são casuais as ocorrências das noções de tendência, limite, margem e inclinação. Jevons compara as leis de troca com as leis de equilíbrio (da alavanca) e, também, as “minúsculas quantidades de prazer e sofrimento” com as “indefinidamente pequenas quantidades de energia” (JEVONS, 1983, p. 4). Cf. igualmente (p. 30-1), as passagens a respeito da necessidade de simbolização matemática e aplicação do cálculo diferencial.
 8. “A livre concorrência equivale a uma recompensa que se concede àqueles que fornecem as melhores mercadorias pelos preços mais baixos. Ela oferece uma recompensa imediata e natural, que uma multidão de rivais alimenta a esperança de conseguir, e atua com maior eficácia que um castigo distante, do qual cada um talvez espere escapar” (BENTHAM apud BOBBINS, 1971, p. 32).
 9. Ou seja, “criar e manter certas obras e instituições públicas que jamais algum indivíduo ou um pequeno grupo contingente de indivíduos poderão ter interesse em criar e manter, já que o lucro jamais poderia compensar o gasto de um indivíduo ou de um pequeno contingente de indivíduos, embora muitas vezes ele possa até compensar em maior grau o gasto de uma grande sociedade” (SMITH, 1983, v. II, p. 147).
 10. A discussão de Bentham pode ser vista em seu “Método e características principais de um Instituto de Economia Política”, manuscrito inacabado de 1801-1804. Cf. Bentham, 1965, p. 257-88.
 11. O livro-manifesto de List, *Sistema nacional de economia política*, foi publicado em 1841, sendo traduzido para o inglês apenas em 1885.
 12. Cujos efeitos “civilizadores”, aliás, não cansa de louvar. O capítulo XVII de seu *Sistema* associa indústria e comércio com efeitos multiplicadores e modernizantes, desenvolvimento da ciência e das artes, limitação dos preconceitos, criatividade, inovação, energia, liberdade, tolerância, educação cívico-política.
 13. Para leitores interessados na exposição do argumento keynesiano favorável à intervenção, remeto a meu artigo: “O estranho mundo de Keynes e Cassandra”, *Ideias*, ano 2, n. 2, p. 89-126, jul./dez. 1995. Quanto ao argumento neoliberal, tive oportunidade de examiná-lo em outros dois textos: “Exterminadores do futuro – a lógica dos neoliberais”, *Universidade e Sociedade* n. 6, p. 6-11, jul. 1994 e “A democracia mal comportada – a teoria política do neoliberalismo econômico”, *Universidade e sociedade*, ano VI, n. 11, p. 121-9, jun. 1996.
 14. Para os países “atrasados”, o debate tem importância estratégica e ganharia grande impulso, sobretudo depois dos estudos de Rosenstein-Rodan, na década de 1940 (ROSENSTEIN-RODAN, 1961). Nesse particular, tomo a liberdade de remeter o leitor a outro trabalho de minha autoria: *Celso Furtado, o subdesenvolvimento e as ideias da Cepal* (MORAES, 1995).

Referências

BENTHAM, Jeremy. *Escritos económicos.*, W. Stark (org.). México: Fondo de Cultura Económica, 1965.

CANNAN, Edwin. *Repaso a la teoría económica.* México: Fondo de Cultura Económica, 1940.

DURKHEIM, E. *A divisão do trabalho social.* Lisboa: Presença, 1977.

DURKHEIM, E. *Lições de sociologia: a moral, o direito e o Estado*. São Paulo: Ed. Universidade de S. Paulo, 1983.

FRIEDMAN, M. *Capitalismo e liberdade*. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

JEVONS, W. Stanley. *A teoria da economia política*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

KANT, Immanuel. Reiteración de la pergunta de si el género humano se halla en constante progreso hacia lo mejor. *Filosofía de la historia*. Buenos Aires: Editorial Nova, 1964.

LIST, F. *Sistema nacional de economia política*. São Paulo: Nova Cultural, 1983.

MARSHALL, A. *Princípios de economia*. São Paulo: Nova Cultural, 1982.

MILL, John Stuart. *Princípios de economia política*. São Paulo: Nova Cultural, 1983.

MORAES, Reginaldo. *Celso Furtado: o subdesenvolvimento e as ideias da Cepal*. São Paulo: Ática, 1995.

NAPOLEONI, C. *O pensamento econômico do século XX*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

RICARDO, David. *Princípios de economia política e tributação*. São Paulo: Nova Cultural, 1982.

ROBBINS, L. *Teoria da política econômica*. São Paulo: Ibrasa, 1971.

ROSENSTEIN-RODAN, P. N. Problems of industrialisation of Eastern and SouthEastern Europe. *The Economic Journal*, Cambridge University Press, v. 53, n. 210/211, p. 202-211, 1943.

_____. Notes on the theory of the Big Push. In: In: ELLIS, H. S.; WALLICH, H. C. (Ed.). *Economic development in Latin America*. New York: Macmillan, 1961a.

_____. International aid for underdeveloped countries. *The Review of Economics and Statistics*, v. 43, n. 2, p. 107-138, May 1961b.

SMITH, Adam. *Investigação sobre a natureza e as causas da riqueza das nações*. São Paulo: Nova Cultural, 1983.

ESTUDOS COMPARADOS, PROJETO HISTÓRICO E ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ENTREVISTA COM HUGO ZEMELMAN*

A entrevista que transcrevemos a seguir foi concedida pelo sociólogo chileno, radicado no México, Hugo Zemelman, por ocasião de sua passagem por São Paulo, em setembro de 2002, onde participou do Seminário Interdisciplinar Estado e Políticas Públicas na América Latina (PUC-SP). Esse encontro teve a finalidade de analisar as perspectivas da América Latina nos campos sociopolítico e cultural, as convergências e divergências que identificam cada Estado-Nação e as dificuldades de realizar estudos comparativos. Os convidados estrangeiros para o encontro foram Zemelman e o cientista político argentino, Atílio Borón.

Zemelman é, há vários anos, professor e pesquisador do El Colegio de México e coordenador do Grupo de Teoría e Método do Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (Clacso). É também assessor geral da pós-graduação em Humanidades e Ciências Sociais na Universidad de la Ciudad de México. Publicou numerosos livros e artigos sobre teoria política e epistemologia das ciências sociais, tais como: *Historia y Política en el conocimiento* (1979); *Estado, poder y lucha política* (1986); *De la historia a la Política: la experiencia de América Latina* (1989); *Los horizontes de la razón* (1992); *Subjetividad: umbrales del pensamiento social* (1997) e *Necesidad de conciencia* (2002).

Conhecido por seu vasto conhecimento e experiência nas áreas da epistemologia e das políticas sociais, Zemelman abordou, no encontro e na entrevista adiante reproduzida, os problemas metodo-

* A entrevista, realizada pelo prof. Reginaldo Morais e, também, pela Profa. Dra. Nora Rut Krawczyk (Unicamp) foi originalmente publicada na revista *Educación e Sociedade*, v. 24, n. 82, Campinas, 2003, p. 311-320.

lógicos envolvidos nas análises políticas que trabalham com a noção de comparação nos processos históricos.

A trajetória e as obras de Zemelman deixam entrever a sua preocupação permanente por compreender o conhecimento nas suas implicações ético-políticas e como processo de relação com o mundo.

Nesta entrevista, fica evidente a sua preocupação em propor o desafio da construção de um conhecimento sobre a realidade latino-americana que incorpore a historicidade dos diferentes processos nacionais, isto é, a complexidade dos fenômenos políticos, sociais, culturais e/ou econômicos, no momento em que eles são abordados e não se restringia à comparação de indicadores ou à elaboração de analogias, tentativa, a seu ver, enganadora, na qual teriam caído muitos estudos comparados produzidos nos últimos anos.

E¹: ¿El estudio comparado puede ser considerado más adecuado para el análisis de proyectos políticos? HZ: Lo primero que habría que señalar en relación con los estudios comparados son las diferentes funciones que esto puede cumplir. En este sentido podemos diferenciar entre estudios comparativos orientados a justificar opciones ideológicas, o bien estudios comparados orientados para determinar viabilidades concretas que se pueden contener de manera latente en una situación histórica.

La distinción anterior supone aclarar conceptualmente que los procesos asociados a políticas concretas deben ser analizados en sus determinaciones y sobredeterminaciones; esto es en su articulación dinámica y no como simples situaciones producidas por una lógica de factores encadenados, ninguno de los cuales aparece afectado por exigencias de especificidades históricas. De ahí que el desafío de la comparación la entendemos que reside en la capacidad de comparar la articulación que hace a un fenómeno, en cuanto a aquella que configura la especificidad de este. En efecto, lo que se compara es una situación de historicidad: esto es, como producto de procesos que han convergido en ella; pero también la historicidad entendida como latencia de posibilidades.

Otra línea de razonamiento a partir de lo anterior, refiere a lo que entendemos como modos de concreción de lo necesario en tanto posibili-

dad; a su vez, la posibilidad como concreción, pero la concreción como reflejo de inclusiones de niveles que cumplen la función de especificar la necesidad. Estas inclusiones las denominamos especificadoras y representan un modo de recuperar lo general como contorno del fenómeno que se muestra en contenidos particulares, pero que a la vez los rebasan como posibilidad de concreción. En este sentido, la concreción como incorporación del contorno puede interpretarse de una manera más abstracta en el siguiente enunciado: Lo que es como lo que está haciendo, y lo que está haciendo como articulación en su movimiento de cierres y aperturas al que está sometido el fenómeno particular.

En otras palabras, lo anterior podríamos esquematizarlo en la siguiente secuencia epistémico-metodológica que requiere de desarrollos puntuales:

i) los modos de concreción como inclusiones ya incluidas en un momento, lo que supone tener claro a este como universo de significaciones y, en consecuencia, de relaciones;

ii) la inclusión anterior permanece siempre abierta a posibles nuevas inclusiones en función de las necesidades de relaciones del fenómeno. Es lo que denominamos inclusividad; lo que supone saber leer al momento como universo de significaciones que están implicando relaciones necesarias entre varios planos de la realidad, a partir del propio problema que interesa en tanto eje de razonamiento;

iii) la inclusividad anterior en base a lo necesario se corresponde a la idea de lo general pero que se muestra en contenidos particulares;

iv) los contenidos propios de la inclusividad están siempre, por exigencia lógico-epistémica, rebasados por un contorno que es la inclusividad hecha posible a partir de determinadas prácticas, o bien de planteamientos teóricos o ideológicos; lo que de alguna manera se puede relacionar con la problemática vinculada con las lecturas alternativas de una situación dada;

v) por último lo que es como lo que está siendo en tanto totalización abierta.

Lo que está implícito en lo anterior es la necesidad, desde la exigencia de la historicidad, de proceder de una descomposición de los cuerpos teóricos. En este sentido, me permito leer a usted algunas reflexiones escritas a este respecto:

El distanciamiento respecto de los encuadres teóricos del razonar se cimenta en la lógica de pensar desde lo externo y lo ignorado en base a relaciones posibles (todo fenómeno podrá ser definido como nivel dinámico de una articulación posible, cuya función será problematizar cualquier organización teórica “cerrada” que desconozca las exigencias lógico epistemológicas).

El uso de los conceptos exige ser historizado, en el sentido de que deben ser definidos en función de la articulación y no de la función de explicación implícita en la teoría de origen. Los conceptos son objeto de una problematización para determinar su especificidad en función de la articulación. La explicación es absorbida al interior de un campo de observación que define las bases para una nueva teorización.

No se trata de “probar” un concepto sino de descubrir su especificidad al interior de la articulación. La diferencia consiste en que los conceptos no buscan garantías de que su contenido se contraste con determinadas estructuras reales; sino de que el contenido sea determinable según la exigencia de especificidad creciente, que transformará el contenido definido por la pertenencia a un hábeas teórico. De manera que si adoptamos el planteamiento de la contrastación con lo real-objetivo, ésta tendrá que interpretarse como la adecuación a la exigencia de especificidad creciente, según es definida por la función lógico epistemológica de la articulación. (Confrontar uso crítico de la teoría: Apartado: pasos para la descomposición de los hábeas teóricos, *El Colegio de México*, p. 149-150)

E: ¿En América Latina la investigación educacional crítica fue cada vez más alejándose del enfoque comparativo debido a su fuerte asociación con el paradigma posibilista y con la política imperialista de desarrollo. Los estudios comparados pueden adquirir otro sentido epistemológico que escape de esse destino. Es posible pensar en una perspectiva histórico-sociológica?

HZ: Pensamos que supone un razonamiento de articulación al interior de campos de significación histórico-sociales; lo que supone como desafío que enfrentado al problema del recorte este debe ser de una articulación en tanto concreción especificadora, esto es que a pesar de su delimitación el recorte debe incluir distintos

niveles tanto aquellos que están más directamente vinculados con el problema como los que están en una relación mediata, pudiendo considerarse que están fuera de sus límites. Es precisamente en relación con un problema de esta naturaleza donde se plantea el problema anterior de las inclusiones.

En el marco de esta pregunta cabe incorporar la idea, ya mencionada, de los campos de significación histórico-sociales. La función de estos es planearnos exigencias de articulación desde lo necesario, según resulte de una problematización del momento histórico del que situamos el problema, aunque estas no se materialicen concretamente. Lo que no podemos olvidar es la relación entre niveles y momentos fundamental si concebimos al problema, más allá de su condición morfológica de producto, como un proceso.

E: ¿Estudios comparados dirigidos a entender o a evaluar políticas públicas: suponen ellos unidades que mantienen entre si relaciones de semejanza o de pertinencia en un mismo campo (niveles de desarrollo, padrones sociales, tradiciones culturales)?

HZ: Respecto de las unidades de análisis, nos planteamos el problema de la homogenización de la realidad cuando la leemos en función de ciertos límites. Esta aseveración debe ser corregida siempre que observemos al problema desde sus exigencias dinámicas, esto es, desde el ángulo de procesos que constituyen el producto, trascendiendo su condición de producto medido o medible.

Lo anterior exige comprender las unidades de análisis como recortes que, organizados en función de determinados límites empíricos o conceptuales, debe incorporar los procesos constitutivos; de ahí que sus elementos componentes deben dar cuenta del movimiento del límite: de lo dándose en lo dado. Esto es, construir la articulación en función de una doble exigencia: la articulación en función de lo articulado históricamente, en una situación dada; y la articulación en función de lo articulable según las exigencias del momento entendido en términos secuenciales, esto es, en la perspectiva del tiempo longitudinal. En pocas palabras, lo anterior se podría condensar en el concepto de historicidad.

En efecto, “una de las formas para organizar un acercamiento hacia la realidad puede ser el razonamiento por inclusiones crecientes

y necesarias de elementos. Sin embargo, esta inclusión no siempre sirve de premisa para derivar conclusiones cualitativas. Esto ocurre cuando la inclusión consiste en simple agregación, pues en ese caso no permite otro tipo de conclusiones que la contenida en la propia descripción morfológica de los datos (...)."

"De esto se desprende que es imposible resolver el problema de la derivación cualitativa desde datos estadísticos agregados, a menos que se consideren las mediaciones que operan entre la premisa numérica y los efectos cualitativos; mediaciones que se refieren a la constitución de la realidad, lo que consideramos como una condición previa a la operacionalización" (Mayores desarrollos sobre el tema los he incorporado en un artículo titulado: La relación de conocimiento y el problema de la objetividad de los datos. Estudios Sociológicos, vol. 11, n. 33, Sept.-Dic 1993)

E: ¿Cuáles son los problemas de método que surgen, en los estudios comparados, cuando pensamos en la construcción de indicadores?

HZ: En relación al problema de los indicadores creemos que se debe dar una discusión orientada a clasificarlos en función de criterios dinámicos. A manera de ejemplo podríamos señalar criterios como los siguientes:

- a) indicadores de proceso;
- b) indicadores de resultado;
- c) indicadores de relaciones;
- d) indicadores de puntos de articulación entre niveles de la realidad.

Esta clasificación podría operar tanto a niveles micro como macrosociales, como también ajustarse para manejarse para dar cuenta de situaciones estructurales como coyunturales.

El problema de fondo en la construcción de indicadores es poder determinar con ellos el campo de opciones viables, de manera de poder delimitar las potencialidades y direccionalidades posibles que se contienen en la articulación con mayor probabilidad de transformarse en proyecto de desarrollo. Lo medular es identificar la relación que las diferentes proposiciones estratégicas mantienen entre sí, tanto lo relativo al ordenamiento interno de los indicadores, como especialmente a la articulación de la base de realidad que se toma como referente para las decisiones. La reconstrucción de las

estrategias, a partir de sus indicadores, debe reflejar la relación de posibilidad objetivo de cada alternativa, en función de la presencia o ausencia de voluntades colectivas que representen una capacidad efectiva de intervención.

Lo que en resumen procuramos plantearnos es una suerte hermeneútica de los datos secundarios existentes. Propuesta que, como posibilidad, se asienta en la observación de que existen diferentes modalidades de construcción de los indicadores que dan cuenta de un producto o resultado, esto es, de los indicadores que constituyen los sistemas usuales de información. Éstas modalidades están asociadas con la flexibilidad que ofrece el dato construido en términos de posibilitar la construcción de indicadores articulados (ésta temática la he podido desarrollar con algún detalle en el trabajo titulado *Crítica Epistemológica de los Indicadores*. Jornada 114, El Colegio de México.)

E: ¿Cómo se colocan los estudios comparados – y qué problemas se presentan – cuando hay entre sus unidades de análisis relaciones de jerarquía?

HZ: Respecto del problema de la relación entre unidades de análisis, considero necesario remplazar la idea de jerarquía con la de articulación especificadora. Pues no se trata simplemente de partir de relaciones asimétricas, sino más bien de situaciones historizadas, en forma de que las relaciones de simetría (de subalternidad, de explotación etc.) puedan analizarse en el conjunto de sus dimensiones según sean los campos de significación histórica que están comprometidos en esas relaciones.

Por esta razón considero que la relación entre las unidades de análisis debe ser definida desde la perspectiva propia de las dinámicas articuladoras entre los componentes involucrados en cada una de ellas, incorporando sus implicaciones en lo que respecta a su dirección y tiempos.

E: En los últimos años, los organismos internacionales reavivaron los estudios comparados, siguiendo la lógica funcionalista de los estudios de los años 50, para apuntar déficits y la existencia de una homogeneidad de los problemas educacionales en la región. De ese modo, parecen unificar un cuadro de referencia conceptual

acerca de las diferentes dimensiones de la problemática educativa y de sus prioridades e estrategias nacionales. Y parecen proponer reformas educativas también homogéneas y homogeneizantes. Los estudios críticos identifican la necesidad de investigaciones que permitan comprender la complejidad de los impactos producidos por la política educativa implementada en América Latina, visualizando la interpenetración que ocurre entre los niveles globales y locales de la organización de las nuevas realidades educativas en los países latino-americanos. ¿Qué perspectiva teórico-metodológica e que categorías de análisis permitirían estudiar los procesos de mediación en la concretización de los lineamientos de la reforma educativa y de las acciones impuestas en la región?

HZ: Considero que tiene relación con una pregunta anterior, acerca de las “unidades que mantienen entre sí relaciones de semejanza o de pertinencia en un mismo campo (niveles de desarrollo, patrones sociales, tradiciones culturales)”: consideramos la necesidad de tomar en cuenta la articulación especificadora que se da en la relación entre niveles, pero pensada desde los dinamismos constitutivos de estos niveles. Metodológicamente supone orientarse en la perspectiva de rescatar las potencialidades ocultas de la realidad, recuperación de la historicidad sobre la tendencia a la generalización teórica. En este sentido, lo fundamental es captar las articulaciones ya que estas apuntan a nudos cuyo reconocimiento puede permitir definir espacios de potenciación por parte de los sujetos. De otro modo nos quedamos prisioneros de descripciones rigurosas, detallistas, pero estáticas. El problema de fondo podría también enunciarse de la siguiente manera: el conocimiento ya sea de cualquier problema social debe ir más allá de la simple descripción de objetos, de manera de poder profundizar en los espacios de posibilidades que se presentan o se ocultan en torno de ellos; espacios de posibilidades para los diferentes tipos de sujetos.

E: Analizando los efectos del proceso de avance extraordinario de la globalización, en todas las dimensiones de la sociedad contemporánea, se puede constatar la tendencia contradictoria de homogeneización de los procesos sociales y políticos y de diferenciación y profundización de los regionalismos y localismo. En los últimos

años, muchos estudios han enfatizado la homogeneización de los procesos sociales, políticos y económicos y otros tienen elegido el camino de la revalorización de los particularismos. En qué medida los estudios comparados podrían superar esta dicotomía?

HZ: Me limito a decir que no creo que contribuya a resolver la dicotomía.

E: ¿Un estudio comparado permitiría enriquecer las categorías de análisis para la mejor comprensión de cada una de las realidades nacionales?

HZ: La confrontación de especificidades, esto es, de situaciones historizadas como lo hemos planteado, puede permitir construir categorías pertinentes a cada contexto. Los procesos históricos hay que analizarlos en sus modos de concreción, atendiendo a cómo son afectados por las múltiples articulaciones que conforman el perfil de un momento histórico, no limitándose a describirlos a lo que tienen de general. En términos más amplios, lo que decimos plantea la problemática entre historicidad y legalidad. La historicidad apuntaría a lo que hemos llamado concreción de los procesos, según coordenadas de tiempo y espacio, aunque siempre analizadas en su secuencia longitudinal. Mientras que la legalidad podría estar apuntando a esta secuencia longitudinal elevada a rango, a veces ontológico, sin cuidar muchas veces de las exigencias epistémicas de la concreción en tiempo y espacio.

Cada situación histórica desde su especificidad se traduce en conceptos propios, lo que obliga a tener clara la siguiente distinción:

a) entre categorías de razonamiento que, en este caso, cumplen la función de vigilia para que se respeten determinadas exigencias dinámicas de la realidad socio-histórica, en cuanto a la necesidad de que tengan presencia de la construcción de problemas;

b) los conceptos en que se puede cristalizar el razonamiento epistémico cuando se pasa a la etapa de teorización.

Las consideraciones esquemáticas anteriores se formulan desde la exigencia de un esquema general metodológico en el que estamos trabajando, a partir de las premisas epistemológicas que hemos venido desarrollando en El Colegio de México. En términos sintéticos podríamos resumir este esquema en las siguientes proposiciones:

a) todo producto o problema social que aparezca como estructurado debe ser leído desde sus dinámicas constitutivas;

b) estas dinámicas constitutivas, o procesos, tienen lugar o se despliegan en diferentes niveles de la realidad, articulados entre sí; o bien, puede ocurrir que algunos de estos procesos se desplieguen involucrando a varios de estos niveles;

c) las relaciones entre estos niveles, y su efecto en los procesos, determinan la especificidad de este;

d) las relaciones aludidas no son mecánicas, sino que se caracterizan por conformar campos de relaciones internas que denominamos mediaciones de las relaciones entre niveles;

e) a partir de estas articulaciones de relaciones se pueden reconocer nudos de articulación, cuya importancia es que conforman los espacios desde los cuales se pueden potenciar los procesos en una u otra dirección.

Las consideraciones anteriores son un muy apretado resumen de problemas que exigen un mayor desarrollo. Considerando las limitaciones de esta entrevista me restrinjo a esbozar algunos lineamientos que pueden servir de base para argumentaciones que incorporen las fundamentaciones epistémicas fundamentales. No obstante, espero haber contribuido aunque someramente a un intercambio de ideas que, en el momento actual del desarrollo de las ciencias sociales, puede ser significativo para promover un debate orientado a enriquecer las formas de construcción de conocimiento socio-histórico.

Nota

1. As iniciais E e HZ no início dos parágrafos indicam, respectivamente, as perguntas dos Entrevistadores (E) e as respostas de Hugo Zemelman (HZ).

HOMENS LIVRES NA ORDEM ESCRAVOCRATA*

Este livro foi escrito em 1964, como tese de doutorado, defendida na USP. Teve sua primeira edição (pelo IEB) em 1969 e as seguintes pela Ática (1976) e pela Kayrós (1983). Várias reimpressões foram feitas pelo caminho, mas já há algum tempo era impossível encontrá-lo nas livrarias, estando o acesso limitado às inevitáveis fotocópias, fartamente utilizadas em cursos de história e ciências sociais em que a tese havia conquistado o estatuto de referência obrigatória.

Abre o trabalho uma questão decisiva para quem tenta entender a formação histórica da sociedade brasileira: Qual o significado do trabalho escravo na produção colonial moderna? Entre a escravidão antiga e a moderna, Maria Sylvia aponta uma diversidade de sentido que explica os “rumos diametralmente opostos do processo histórico das sociedades em que uma e outra se constituíram”. Questiona-se a tese da exterioridade capitalismo-escravidão e destaca-se o trabalho livre como constitutivo do mundo moderno pela mediação de seu contrário, o trabalho escravo. A escravidão é qualificada como uma “instituição submetida a outras determinações que lhe imprimiram seu sentido” (p. 13).

Revelam-se, desde logo, as implicações de longo alcance desta análise, na medida em que nela se contesta a possibilidade de “conceituar um modo de produção a partir da presença do escravo”, um modo de produção afirmado como lógica e historicamente anterior

* Trata-se de resenha escrita por Reginaldo Moraes quando da reedição do livro *Homens livres na ordem escravocrata*, de Maria Sylvia de Carvalho e Franco, pela editora da Unesp em 1997. A resenha foi publicada originalmente na revista *Educação e Sociedade*, v. 19, n. 62, Campinas, 1998, p. 184-188.

ao capitalismo, modelo este presente nas diferentes teorias “etapistas” do desenvolvimento, sobretudo naquelas que derivavam da tradição do marxismo stalinista. E novamente cabe destacar que esta tese foi defendida em 1964, quando tal tradição pesava seriamente sobre as interpretações da “revolução brasileira”. Infelizmente, custa aceitar a conjugação do verbo pesar nesse passado imperfeito, quando o presente revigora a mesma imperfeição...

Não é apenas esse aspecto que chama atenção para a atualidade da abordagem exibida no livro. Se essa análise torna-se crucial com relação ao trabalho escravo, momento de um passado histórico bem demarcado, decisiva também é a caracterização de “uma formação *sui generis* de homens livres e expropriados, que não foram integrados à produção mercantil – destituídos de propriedade dos meios de produção, mas não de sua posse” (p. 14). São homens “a rigor dispensáveis”, e a tentação é grande de aderir a alguma tese dualista das “populações marginais” ou das sobrevivências arcaicas, ora apontadas como obstáculo ao desenvolvimento capitalista “moderno”, ora como espaços funcionais e complementares a este – tentação também muitas e muitas vezes reconstruída nas décadas seguintes, na sociologia brasileira. Com respeito a essa formação *sui generis*, contudo, a advertência é clara:

O objetivo para o qual esteve basicamente orientada a sociedade brasileira determinou, de ponta a ponta, sua organização. Embora os homens livres e pobres tenham permanecido apartados da produção para mercado, este setor localizou-os na estrutura social e definiu o seu destino (p. 15).

Desse modo, a análise evita o facilitário tortuoso que tenta salvar a ortodoxia adotando hipóteses adicionais como aquela que imagina o latifúndio como algo “internamente feudal” e “externamente capitalista”. Ou como a que postula a coexistência de formas sociais que pertencem a diferentes épocas – a coexistência dos não coetâneos, as sobrevivências arcaicas. Nessa armadilha permaneceria presa mesmo a crítica do dualismo que concebe o “atrasado” não mais como obstáculo, mas como funcionalmente estimulador do “moderno”.

Em suma, trata-se de apreender a unidade de dois princípios reguladores da atividade econômica essencialmente opostos – produção

direta de meios de vida e produção de mercadorias. E apreender essas modalidades como “práticas que são constitutivas uma da outra”, como unidade contraditória e não como dualidade integrada (p. 11).

Essa análise tem, ainda, consequências *políticas*, também de longo alcance. Ainda uma vez, insistente, mas não por acaso ou descuido, lembro que se trata de um livro de 1964, o que destaca a importância polêmica assumida pelas suas teses heterodoxas, a contrafluxo. Para a ortodoxia então reinante (e não apenas *então* reinante, repito), o escravismo (e não o capitalismo) seria um núcleo gerador de atraso e violência. A alegada incompatibilidade entre escravismo e capitalismo fazia acreditar que qualquer transformação deveria passar, necessária e “dialecticamente”, pela burguesia, agente subversivo imprescindível nessa “etapa”. O realismo cognitivo da análise (ou descrição) parecia tornar mais crível e legítimo o realismo normativo da política apontada como “objetivamente possível” ou “responsável”.

Mas existem ainda outros aspectos a destacar nesse livro. O historiador cuidadoso encontra aqui, também, instigante aula sobre uma forma de trabalho com fontes documentais que não se dobra ao empirismo. Por outro lado, note-se o modo como aparecem os quadros teóricos que inspiram a interpretação de tais fontes. Não é coisa fácil, numa tradição cultural que, com frequência, operou uma pasteurização funcionalista de Weber (um dos autores com os quais o livro dialoga permanentemente) ou uma redução de Marx (outra das referências decisivas) a um profeta da sucessão unilinear dos famosos cinco modos de produção.

O material empírico da pesquisa – relativo, sobretudo, à velha civilização do café, no Vale do Paraíba – faz notar, desde o início do livro, a violência como algo que irrompe decisivamente em todos os momentos da vida social, mesmo naqueles onde aparentemente as relações de “comunidade” a descartariam: nas relações de vizinhança, na cooperação para o trabalho (o mutirão), no lazer, no parentesco, na constituição da moralidade.

No material consultado, “as notícias sobre a violência cometida circulam livremente”, já que são testemunhos necessários ao esclarecimento dos processos-crime que constituem o ponto de partida do trabalho. Transcritos dura e cruamente, os testemunhos, reconstruin-

do detalhadamente situações triviais da vida social, comovem pela “naturalidade” e vigor com que essa violência aparece, inclusive lá onde menos deveria ser esperada.

Fica evidente a sua incorporação às condutas socialmente sancionadas. O fato de circularem desimpedidas de juízos restritivos indica também que a violência é incorporada não apenas como um comportamento regular, mas positivamente valorado (p. 53).

Violência e favor são dois referentes que percorrem todo o livro. Nenhum deles aparece como “princípio organizador das relações sociais e econômicas oposto ao da racionalidade impessoal capitalista”. Pelo contrário, estão “alojados na expansão do capital, no setor produtivo e financeiro, na constituição do Estado”. Veja-se, por exemplo, com relação a este último aspecto, o notável (e também sempre atual) capítulo 3, procurando apontar “as bases materiais da ‘corrupção’ no serviço público, a ideologia que suporta o ‘tráfico de influências’, nesse setor, e as condições existentes para o exercício personalizado e autoritário do poder” (como se adianta na p. 18).

O diagnóstico é, ainda uma vez em nossos dias, muito oportuno:

A espinha dorsal na formação do Estado moderno (a separação dos fundos públicos dos recursos privados, mais o exercício despersonalizado das funções públicas e sua definição por normas gerais) não encontrava condições para se completar. A escassez de funcionários qualificados, a desnecessidade imediata de racionalização em seus procedimentos, a fidelidade aos valores próximos ao grupo retardaram a separação entre autoridade oficial e influência pessoal (p. 166).

A conclusão delinea os limites do quadro:

A contradição que encontramos nas origens da sociedade brasileira, ao nível da economia – produção direta de meios de vida e produção mercantil –, desdobrou-se, ao nível da organização social, na síntese difícil das associações morais e das constelações de interesses, e desenvolveu-se, ao nível da organização política, na unidade da vida pública e da vida privada (p. 240).

Como se pode ver, nestas notas de leitura bastante seletivas e pessoais, há, certamente, muitos e bons motivos para revisitar este incômodo estudo heterodoxo. Mas existe ainda uma outra razão,

que me ocorre sobretudo ao reler o último capítulo, onde aparecem o fazendeiro e seu mundo, seu negócio, seu estilo de vida, sua ascensão e seu declínio.

Aqui, mais ainda do que antes, como na célebre análise do capital, não se espere encontrar retratos róseos, pelo contrário, já que os homens figuram também como portadores de categorias econômicas. E, nesse sentido, esse livro pode ser lido ainda de uma outra forma, ela também heterodoxa, como um “romance” de um (ou mais de um) gênero de seres humanos, cuja trajetória – vida e destino, hábitos, pensamentos, desejos e tragédias – vai sendo reconstruída pelos documentos cuidadosamente colhidos e interpretados. Também esse encanto narrativo – feliz aliança entre demonstração rigorosa e elegância da frase – faz deste estudo um clássico, isto é, um livro que deve ser lido

Nota biográfica

Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes foi professor titular da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-Ineu) e colaborador da Fundação Perseu Abramo (FPA). Graduou-se e doutorou-se pela Universidade de São Paulo (USP). Desde os tempos de estudantes, nos anos 1970, militou no movimento estudantil contra a ditadura civil militar, atuando junto aos trabalhadores da Oposição Sindical Metalúrgica de São Paulo, como professor e assessor no campo da formação política e sindical. Iniciou a carreira acadêmica como docente da Faculdade de Educação da Unesp-Araraquara, e da Faculdade de Educação da Unicamp. Na sequência, foi colaborador do programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp, professor do Programa de Ensino e Pesquisa em Relações Internacionais da Unesp e PUC-SP (Programa San Tiago Dantas). Durante quase vinte anos, integrou a Comissão Editorial da Revista *Educação e Sociedade*, publicação do Centro de Estudos Educação e Sociedade/CEDES, de Campinas. Foi, também, membro do Conselho Superior da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP). Entre outras inúmeras publicações, lançou *Estado, desenvolvimento e globalização* (Editora da Unesp, 2006); *Neoliberalismo. De onde vem, para onde vai?* (Editora Senac, 2001); *Educação à Distância e ensino, superior – introdução didática a um tema polêmico* (Editora Senac, 2010); *Ensino Superior e formação para o trabalho. Reflexões para a experiência norte-americana* (Editora da Unesp, 2019); *Capitalismo, Classe trabalhadora e luta política no início do século XXI* (Fundação Perseu Abramo, 2017). Faleceu em 26 de agosto de 2019.

Depoimentos

O Regis veio a militar na Democracia Socialista/DS, egresso da experiência do Partido Operário Comunista/POC, quando um grupo de militantes desta organização optaram pela construção do Partido dos Trabalhadores/PT e encontraram na DS muita identidade política e ideológica.

Regis tinha um trabalho antigo junto ao Movimento de Oposição Sindical Metalúrgica de São Paulo. Então, seu trabalho no “Em Tempo” era, no início, na editoria sindical. Regis logo se incorporou no trabalho de direção nacional da DS e, portanto, na colaboração para a elaboração da política geral da organização.

Afastou-se da militância mais orgânica para dar continuidade e dedicar-se mais à sua vida acadêmica. No entanto, não deixou de colaborar com a DS. Mais recentemente, a partir de 2013, manteve uma intensa colaboração com a Fundação Perseu Abramo tanto na implementação dos cursos de Pós Graduação como em diferentes grupos de trabalho, como os de “conjuntura”, “estado” e “desenvolvimento”. Reunia uma admirável capacidade de investigação, elaboração e facilidade de exposição. Não se conformava com explicações repetitivas para fenômenos que pareciam novos. Sempre aberto aos desafios para descortinar novas possibilidades.

No dia da sua despedida, a homenagem que a DS prestou finalizava assim: ‘É preciso dar um passo além da perplexidade’. Era a palavra de ordem que publicou na sua página virtual recentemente. E hoje, nós, nestes tempos de tanto luto e pulsão de morte, ousamos, então, recusar a perplexidade diante da sua súbita morte. É a vida de Régis – a sua inquebrantável dignidade, a sua generosíssima inteligência, as suas esperanças de felicidade – que abraçamos nesta hora mais difícil.

Juarez Guimarães, Carlos Henrique Árabe, Joaquim Soriano
Março de 2020

Difícil falar dele no passado...

Há um ano e meio Régis nos deixava.

Particpei, por quase 30 anos, da vida intelectual, acadêmica e de militância política de Reginaldo Moraes, meu querido companheiro. Suas inquietações, a curiosidade ilimitada e dedicação como professor/formador e pesquisador acompanharam sua trajetória pessoal, deixando muitos herdeiros. Sua paixão pelo conhecimento e as inúmeras leituras eram a tônica do dia a dia do intelectual inquieto. A conexão permanente entre educação, política e sociedade, marcas de seus escritos e reflexões. Suas colegas e parceiras muito próximas, Carmem e Ivani souberam selecionar com precisão alguns exemplos nesta coletânea lançada em um momento tão crucial da vida brasileira.

Para Reginaldo Moraes a questão do ensino público, amplo e gratuito era imprescindível. Buscava, nas análises comparativas, os elos que pudessem auxiliar na compreensão da realidade brasileira e na busca de caminhos possíveis.

Filho da escola pública, como muitos da sua geração, soube perceber, dentro de uma análise ampla, os aspectos fundamentais que poderiam levar a uma transformação real de nossa sociedade.

Régis faz falta para muitos, principalmente para mim e todos os que o amavam.

Miriam Goldfeder

Fevereiro de 2021

Título	Estado e políticas públicas de educação
Autor	Reginaldo Moraes
Organização	Carmen Sylvia Vidigal Moraes
Produção Editorial	Rodrigo Estramanho de Almeida
Projeto Gráfico de capa e miolo	Moema Cavalcanti
Editoração eletrônica	Cristina Izuno
Revisão	Luciana Colucci; Rodrigo Estramanho de Almeida
Secretaria Editorial	Ederson Crispim
Formato	16 x 23 cm
Mancha	11,6 x 17,6 cm
Tipologia	ITC Garamond Std e Futura Std
Número de páginas	312

Este livro reúne os artigos sobre Política Educacional escritos por Reginaldo Moraes e publicados na Revista *Educação e Sociedade*, do Centro de Estudos Educação e Sociedade/CEDES, entre os anos 1994 e 2019. Inclui, também, mais duas publicações selecionadas: do *Cadernos de Pesquisa* da Fundação Carlos Chagas, e uma edição especial do *Cadernos CEDEC* (Centro de Estudos e Cultura Contemporânea), espaço no qual Moraes participou de vários projetos.

Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes foi professor titular da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-Ineu) e colaborador da Fundação Perseu Abramo (FPA). Graduou-se e doutorou-se pela Universidade de São Paulo (USP). Desde os tempos de estudantes, nos anos 1970, militou no movimento estudantil contra a ditadura civil militar, atuando junto aos trabalhadores da Oposição Sindical Metalúrgica de São Paulo, como professor e assessor no campo da formação política e sindical. Iniciou a carreira acadêmica como docente da Faculdade de Educação da Unesp-Araraquara, e da Faculdade de Educação da Unicamp. Na sequência, foi colaborador do programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp, professor do Programa de Ensino e Pesquisa em Relações Internacionais da Unesp e PUC-SP (Programa San Tiago Dantas). Durante quase vinte anos, integrou a Comissão Editorial da Revista *Educação e Sociedade*, publicação do Centro de Estudos Educação e Sociedade/CEDES, de Campinas. Foi, também, membro do Conselho Superior da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP). Entre outras inúmeras publicações, lançou *Estado, desenvolvimento e globalização* (Editora da Unesp, 2006); *Neoliberalismo. De onde vem, para onde vai?* (Editora Senac, 2001); *Educação a distância e ensino superior: introdução didática a um tema polêmico* (Editora Senac, 2010); *Ensino Superior e formação para o trabalho. Reflexões para a experiência norte-americana* (Editora da Unesp, 2019); *Capitalismo, Classe trabalhadora e luta política no início do século XXI* (Fundação Perseu Abramo, 2017). Faleceu em 26 de agosto de 2019.

