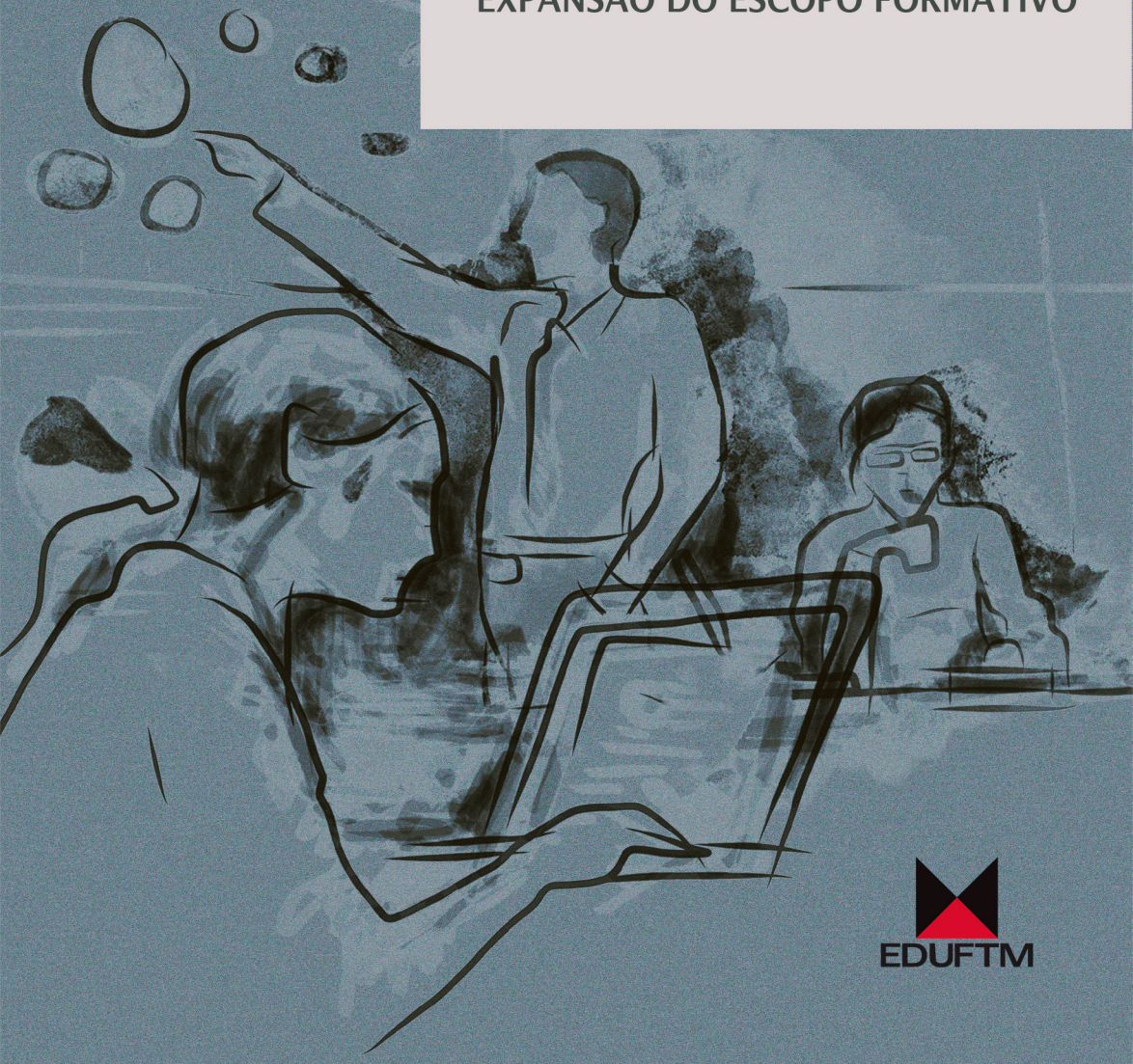


JOÃO PEDRO APARECIDO VICENTE

SURGIMENTO DO MESTRADO PROFISSIONAL NO BRASIL

DA CONCEITUAÇÃO INICIAL À
EXPANSÃO DO ESCOPO FORMATIVO



SURGIMENTO DO MESTRADO PROFISSIONAL NO BRASIL



Universidade Federal do Triângulo Mineiro

Reitora

Marinalva Vieira Barbosa

Vice-Reitora

Meire Soares de Ataíde



Editora UFTM

Diretor Geral da Editora UFTM

Rafael Dias Campos

Conselho Editorial

Alvaro da Silva Santos

Elisa Pinheiro de Freitas

Emiliane Andrade Araújo Naves

Fernando Luís Pereira Fernandes

João Pedro Aparecido Vicente

Keila Adriana Magalhães Ferreira

Luciana Segura de Andrade

Maria das Graças Reis

JOÃO PEDRO APARECIDO VICENTE

SURGIMENTO DO MESTRADO PROFISSIONAL NO BRASIL

DA CONCEITUAÇÃO INICIAL À
EXPANSÃO DO ESCOPO FORMATIVO

△NTHR□P□S



Copyright ©2026 by Editora UFTM

1ª Edição: 2026

Coleção Anthropos, 2

DOI [10.18554/editoraufm.68](https://doi.org/10.18554/editoraufm.68)

Catálogo na fonte: Editora Universidade Federal do Triângulo Mineiro

V681s Vicente, João Pedro Aparecido
Surgimento do mestrado profissional no Brasil: da conceituação
inicial à expansão do escopo formativo. / João Pedro Aparecido Vicente.
– [Uberaba]: Eduftm, 2026.
390 p.: il. (Coleção Anthropos, 2)

Bibliografia

E-book

ISBN 978-65-89736-33-2

1. Educação. 2. Universidades e faculdades - Pós-graduação. 3. Brasil.
I. Título. II. Série.

CDU 378.046-021.68(81)

Leila Aparecida Anastácio - Bibliotecária – CRB-6/2513

Direitos reservados à

Editora UFTM

Prédio da Reitoria

Av. Frei Paulino, nº 30, 1º andar - Sala 8 PROPPG - Bairro Abadia

CEP: 38025-180 - Uberaba - MG

editora.uftm.edu.br - editora@uftm.edu.br

Telefone: (34) 3700-6647

Foi feito o depósito legal.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
PARTE 1. GÊNESE DO CONCEITO DE MESTRADO E DOUTORADO NO BRASIL	19
1.1. Marco teórico da conceituação	19
1.2. Surgimento do ensino superior no Brasil - raízes de uma dicotomia	29
1.3. Estado, mercado e indivíduo quando da regulamentação da pós-graduação brasileira	57
1.4. Papel da formação profissional na reprodução de quadros sociais – uma observação sobre o recorte de 1965	86
1.5. Patamar de institucionalização do mestrado profissional no Brasil de 1965	97
PARTE 2: NORMATIZAÇÃO ESPECÍFICA PARA O MESTRADO PROFISSIONAL	106
2.1. Marco teórico da normatização	106
2.2. A universidade brasileira pós-1968	127
2.3. Estado, mercado e indivíduo quando da normatização específica para o mestrado profissional	173
2.4. Patamar de institucionalização do MP no Brasil em 1998	218
PARTE 3: EXPANSÃO DO MESTRADO PROFISSIONAL E AMPLIAÇÃO DO ESCOPO ORIGINAL	222
3.1. Universidade brasileira pós-1998	251

3.2. Estado, mercado e indivíduo quando do início dos
mestrados profissionais em rede 266

CONSIDERAÇÕES FINAIS 324

REFERÊNCIAS 345

ANEXOS 379

TABELAS E QUADROS

Quadro 1. Surgimento do ensino superior no Brasil, até o fim da 1ª Guerra Mundial	32
Quadro 2. Primeiras universidades brasileiras, de 1911 a 1920	36
Tabela 1. Evolução na oferta de ensino superior no Brasil, de 1932 a 1965	56
Tabela 2. Síntese socioeconômica do Brasil em 1965, sob aspectos selecionados	59
Tabela 3. Cursos de graduação mais frequentados no ensino superior brasileiro, em 1965	60
Tabela 4. Estados brasileiros com mais estudantes na graduação, em 1965	60
Quadro 3. Síntese da documentação normativa inicial do MP brasileiro	112
Quadro 4. Síntese sobre o Relatório Atcon, sob aspectos selecionados	128
Quadro 5. Síntese dos Decretos-Lei nº 53/1966 e nº 252/1967, sob aspectos selecionados	131
Quadro 6. Síntese sobre o Relatório da Comissão Meira Mattos, sob aspectos selecionados	135
Quadro 7. Convergências entre os relatórios da Eapes e do GTRU, sob aspectos selecionados	138
Quadro 8. Síntese da Lei nº 5.540/1968, sob aspectos selecionados	141

Tabela 5. Progressão das IES brasileiras de 1980 a 1990	152
Tabela 6. Progressão dos mestrados e doutorados brasileiros de 1975 a 1985	154
Quadro 9. Síntese do Relatório Geres, sob aspectos selecionados	156
Quadro 10. Síntese dos três primeiros Planos Nacionais de Pós-Graduação, sob aspectos selecionados	158
Quadro 11. Síntese do Projeto Collor de Reconstrução Nacional, sob aspectos selecionados	161
Quadro 12. Síntese da Proposta de Governo e do Plano Político Estratégico de FHC, sob aspectos selecionados	165
Quadro 13. Síntese da LDB/1996 e do Decreto nº 2.306/1997, sob aspectos selecionados	170
Tabela 7. Progressão dos mestrados e doutorados brasileiros de 1987 a 1998	172
Tabela 8. Síntese socioeconômica do Brasil em 1998, sob aspectos selecionados	175
Tabela 9. Investimento estrangeiro direto (IED), conforme aspectos selecionados	181
Tabela 10. IES brasileiras em 1998	183
Tabela 11. Perfil dos professores de ensino superior, em 1998	184
Tabela 12. Cursos de graduação mais frequentados no ensino superior brasileiro, em 1998	185
Tabela 13. Áreas com mais alunos pós-graduação stricto sensu, em 1998	186
Quadro 14. Síntese dos documentos normativos imediatamente complementares à Portaria nº 80/1998	224

Tabela 14. Expansão do mestrado profissional brasileiro de 2004 a 2009	242
Tabela 15. Distribuição geográfica da pós-graduação brasileira em 2004 e 2009	244
Tabela 16. Evolução nas matrículas e conclusões da pós-graduação brasileira, de 1999 a 2009	244
Quadro 15. Síntese das Portarias nº 7/2009 e nº 17/2009, sob aspectos selecionados	247
Tabela 17. IES brasileiras em 2002	253
Tabela 18. Ensino superior brasileiro no início e ao final dos governos FHC	254
Tabela 19. Ensino superior brasileiro no início e ao final dos governos Lula	265
Tabela 20. Síntese socioeconômica do Brasil em 2011, sob aspectos selecionados	271
Tabela 21. Distribuição da pobreza do Brasil (%), nos anos de 2003 e 2011	286
Tabela 22. Arranjos familiares no Brasil, nos anos de 2003 e 2011, sob aspectos selecionados	287
Tabela 23. IES brasileiras em 2011	288
Tabela 24. Perfil dos cargos de docência no ensino superior, em 2011	290
Tabela 25. Áreas com mais alunos pós-graduação stricto sensu, em 2011	293
Tabela 26. Inserção da população em idade economicamente ativa no mercado de trabalho (%)	295
Tabela 27. Escolaridade dos brasileiros em idade economicamente ativa, 2003 e 2011 (%)	296

Anexo 1. Síntese de fatos importantes para a história da universidade brasileira, de 1808 a 1965	378
Anexo 2. Relação Estado-mercado-indivíduo, no contexto de 1965	382
Anexo 3. Relação Estado-mercado-indivíduo, no contexto de 1998	383
Anexo 4. Relação Estado-mercado-indivíduo, no contexto de 2011	384
Anexo 5. Conformação dos elementos Estado, mercado e indivíduo nos três momentos-chave, e dos vínculos elementares de reciprocidade entre eles estabelecidos	386

INTRODUÇÃO

A presente obra é derivada de tese de doutoramento desenvolvida entre os anos de 2016 e 2019, no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Uberaba, e tem como objeto de estudo o processo de institucionalização do mestrado profissional no Brasil, a partir de três momentos-chave: conceituação inicial, reconhecimento oficial e expansão. Conferiu-se especial enfoque à relação entre cada uma dessas etapas e as estruturas socioeconômicas do período em que transcorrem: respectivamente, as décadas de 1960, de 1990 e de 2010. Para desenvolvimento da pesquisa, orientada pelo professor Wenceslau Gonçalves Neto, o autor contou com financiamento da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

O livro centra-se na elucidação das bases políticas e de organização do sistema produtivo que demandaram, apoiaram e justificaram a regulamentação da pós-graduação brasileira em 1965, a formulação do mestrado profissional como política pública a partir de 1995 e seu crescimento quantitativo nos anos 2010, adentrando inclusive o campo do preparo docente para a educação básica.

São objetivos da análise as buscas: [1] por elementos que demonstrem o condicionamento da educação como mecanismo de poder, em decorrência das relações entre Estado e agentes econômicos; [2] pela inclinação teleológica inerente aos investimentos em educação, em cada período considerado; [3] pelos interesses ensejadores das relações entre o poder público, o sistema produtivo e o indivíduo nos diferentes momentos do recorte.

Partiu-se da hipótese de que a expansão do mestrado profissional (MP) no país reflete a concretização de uma agenda globalmente estruturada para a educação, estimulando a pesquisa alinhada a necessidades práticas, de modo a aproximar academia e mercado, e priorizar a qualificação em exer-

cício. Essa dinâmica expressaria uma migração do ponto tensor de influência sobre os governantes: de uma plutocracia tradicionalista para um centro dinâmico transnacional dispensor da lógica do financeirismo.

Mencionado inicialmente no Parecer 977/1965, do Conselho Federal de Educação, como parte de uma das nomenclaturas aplicáveis à pós-graduação *stricto sensu*, o mestrado profissional brasileiro viria a ter suas primeiras iniciativas reconhecidas mais de três décadas adiante. Durante seu período de latência, o que se expandiu foi o mestrado acadêmico, compreendido como etapa anterior ao doutorado, e com grau de exigência assemelhado a este: disciplinas a serem cursadas, créditos em atividades complementares, seminários ou publicações a serem cumpridos, necessidade de proficiência em língua estrangeira, além de exames de qualificação e apresentação final de dissertação, derivada de pesquisa original e relevante, executada com rigor científico.

O cerne do mestrado acadêmico assemelha-se ao do doutorado de pesquisa germânico, que também influenciou o americano, voltado para a obtenção do título Ph.D., ainda que denotando ser uma etapa introdutória e de menor duração. Ao espelhar-se no modelo de pós-graduação dos Estados Unidos, o Parecer 977/1965 reconheceu que o mestrado naquele país seguiu a influência inglesa, não sendo compreendido como estágio prévio ao doutoramento ou voltado para a formação de um docente para o ensino superior. Buscava-se, ao invés disso, certificar a competência profissional, em alguns casos qualificando para o ensino secundário.

Entretanto, o mestrado brasileiro adquiriu identidade a partir da perspectiva acadêmica, identificando lacunas em um campo de conhecimento e fazendo avançar a produção bibliográfica sobre o objeto escolhido. O mestrado profissional, por sua vez, traria como proposta a pesquisa aplicada, voltada para a resolução de problemas concretos da indústria, agricultura, setor público e serviços, gerando um método ou produto aplicável a demandas semelhantes à estudada.

A literatura hoje disponível sobre o tema *mestrado profissional* revela uma contraposição entre mercado e academia, prática e teoria, ação e pesquisa. Grupos ligados à tradição acadêmica denunciam uma pretensa submissão do pensamento científico às necessidades imediatas das empresas. Já os que defendem investigações induzidas por problemas reais de um ambiente

de trabalho reivindicam o MP como forma adicional de se realizar ciência, o que não significa descartar os resultados obtidos pela pesquisa básica.

Aceitando-se que as políticas públicas traduzem as intencionalidades dos tomadores de decisão, na forma de ações e modos de desempenho propostos por uma parte da sociedade para o conjunto dos cidadãos como um todo, pretende-se neste livro demonstrar um movimento no qual o Estado adota mecanismos de governação híbrida. Na história da educação brasileira, isso tem acontecido ora demonstrando pendor ao ideário oligárquico, ora transnacionalizando o processo de *policy making* (criação de políticas) para adequar-se a ditames emitidos por um núcleo externo de poder econômico.

A discussão aqui proposta fundamenta-se em pesquisa documental e bibliográfica, e parte da premissa de que a compreensão dos indivíduos sobre si mesmos, a formatação do mercado e a do Estado modificam-se, ao que se rearranjam as relações entre eles estabelecidas. Na base epistemológica sobre a qual se erigiu a análise dos dados coletados destacam-se conceitos capitais trabalhados pelo sociólogo Max Weber, tais como as tipologias de poder legítimo e de educação, honra estamental e modalidades de ação social.

Do antropólogo Arnauld Van Gennep utiliza-se o conceito de rito de passagem. O filósofo Louis Althusser, com sua conceituação de ideologia e aparelhos ideológicos de Estado, também perpassa o processo analítico. As noções de modernidade líquida e pós-modernidade, do sociólogo Zygmunt Bauman e do filósofo Jean-François Lyotard, são especialmente úteis no terço final do texto.

A obra é dividida em três partes. Cada parte é iniciada por um núcleo documental, cujo intuito é a apresentação da etapa em que se encontrava o objeto de estudo, quando considerado um movimento gradual de institucionalização. Apresenta-se, então, uma sequência factual pregressa, para fins de contextualização do aporte documental, tomando como eixos estruturantes os temas educação superior, universidade e pós-graduação, poder econômico, governo e sociedade.

Cada parte descreve, ainda, as configurações do Estado, do mercado e do indivíduo no momento considerado. Para isso, são enfocadas as políticas públicas educacionais e econômicas, as relações internacionais, reformas administrativas, modos de exercício da autoridade legítima, estatísticas de

emprego, produção industrial e agrícola, de salários e demografia em geral, incluindo indicadores ligados à qualidade de vida da população.

Por fim, cada parte promove uma análise sobre as informações utilizadas para compor o perfil do indivíduo e as inclinações do Estado e do mercado, a fim de possibilitar a compreensão das relações estabelecidas entre esses agentes. Para tanto, são utilizadas quatro teorias, embora não haja preocupação quanto à ordem de aparecimento destas, e todas sejam colocadas, eventualmente, em diálogo entre si.

A primeira é a Teoria do Capital Humano (TCH), de Theodore Schultz, que expõe o potencial de lucratividade presente nos investimentos alocados em pessoas. Segundo essa perspectiva, o gasto com vacinas e outros cuidados de saúde, nutrição, saneamento básico, estrutura urbana, educação, lazer, entre outros, são superados pelos efeitos positivos que causam na prevenção de dispêndios ulteriores, como o tratamento de doenças.

Além disso, os incrementos em energia, conhecimento, capacitação e habilidade resultantes desses gastos gerariam lucros por meio da potencialização da produtividade de estudantes e trabalhadores, favorecendo o ambiente social como um todo. Considera-se, ainda, que o capital humano, assim como o físico, deprecia-se com o tempo, motivo pelo qual é preciso investir-se na manutenção da vitalidade e atualização dos conhecimentos e técnicas.

Relativiza-se, no estudo promovido neste livro, a possibilidade de que o investimento em educação superior e pós-graduação siga a mesma lógica, nos diferentes momentos do recorte, no sentido de conferir maior remuneração ao profissional detentor dos títulos resultantes do investimento. Após a reestruturação produtiva pós-fordista haveria ainda alguma proporcionalidade entre grau de formação e nível de renda? Algumas variáveis são envolvidas nessa questão, como o número de graduados, a desregulação das relações de trabalho e também áreas geográficas nas quais houve maior concentração do ensino superior, gerando saturação de diplomados em determinadas profissões.

Representando a Teoria da Reprodução Estrutural, por sua vez, abarcou-se Pierre Bourdieu, Jean-Claude Passeron, Christian Baudelot, Roger Establet, e em alguma medida também Louis Althusser. A reunião desses autores em um corpo teórico comum estrutura-se em torno da premissa de que a educação atua como legitimadora de relações de classe não assumidas, de

modo a formalizar os processos de exclusão e concessão de privilégios sob o disfarce do mérito pessoal. Parte-se, neste texto, do axioma de que as relações estruturantes que buscam se perpetuar com o maior isomorfismo possível, comparativamente à geração anterior, não são imunes a fatores externos como a globalização e o crescimento demográfico, ameaças iminentes às tradições.

A terceira teoria, formulada por Roger Dale, apresenta a existência de uma Agenda Globalmente Estruturada para a Educação (AGEE). Dale interpreta o conceito de ligação transnacional entre economias, com seus reflexos na produção de políticas públicas dos países menos desenvolvidos. Existiria, sob essa perspectiva, um alinhamento que busca tornar mais homogêneos os projetos de sociedade nas periferias do capitalismo, a partir de prioridades e métodos geridos por um núcleo de poder econômico externo.

Tratar-se-ia de proposta adequada para a compreensão das agências internacionais e sua ação junto ao *policy making* de países capitalistas dependentes de empréstimos, culminando na governação híbrida. Das quatro teorias utilizadas para interpretação dos dados e fatos, a AGEE é a que apresentou menor potencial de ser relativizada conforme os diferentes momentos. Pelo contrário, parece descrever um fenômeno que, ele próprio, dita a mudança nas circunstâncias.

Tem-se, finalmente, a Teoria das Instituições, aqui expressa na forma de duas métricas que se propõem a mensurar o grau de institucionalização de dado objeto. Para Richard Scott, institucionalizar implica encontrar apoio em três pilares que perpassam as relações humanas: regulativo, composto por regras coercitivas; normativo, expresso em mecanismos mais suaves balizados na adequação e na formação de consensos; e cognitivo, por meio do qual se conquistam comportamentos, na forma da adesão espontânea ou vitória sobre prevenções/resistências prévias.

Já Pamela Tolbert e Lynne Zucker sustentam que há uma sequência de etapas a ser observada, quando algo se institucionaliza: a habitualização consiste no reconhecimento de uma prática, comportamento ou produto como possível solução para uma lacuna ou problema identificado em determinado ambiente, após testes de diferentes opções, resultando em descarte dos fracassos e adaptações funcionais; a objetificação apresenta ao coletivo, por meio de produtiva teorização, uma novidade a priori aplicável em contex-

tos diversos daquele de surgimento, de modo a demonstrar sua utilidade no atendimento de uma função congênere àquela que originalmente se supriu; por fim, a sedimentação traduz o momento em que algo está plenamente instituído, tendo angariado grupos de defesa mais fortes que os de oposição, integrando-se à realidade social como prática legítima, a polêmica em torno de sua existência cede, nesta etapa, lugar a sua naturalização.

Na primeira parte deste livro, o leitor encontra uma síntese sobre o documento que inicialmente conceituou o mestrado e o doutorado no país, no ano de 1965. Em seguida, o surgimento da universidade brasileira é enfocado a partir de fatos relevantes para o desenvolvimento da concepção de ciência e pós-graduação no Brasil, anteriores à publicação do Parecer 977/1965, do Conselho Federal de Educação (CFE).

Descrevem-se, mais adiante na primeira parte, as funções do Estado, a situação populacional e dados gerais do setor produtivo e da economia naquele momento. As quatro teorias propostas, por fim, são utilizadas para dar sentido às relações entre Estado, mercado e indivíduo no ambiente de 1965.

Na segunda parte, descreve-se a conjuntura na qual foram reconhecidos os mestrados profissionais no país, respectiva e complementarmente em 1995 e 1998. Na sequência, a expansão da universidade brasileira a partir da Reforma de 1968 é descrita com base em fatos relevantes para o amadurecimento da concepção de ciência e pós-graduação no Brasil, até a edição das Portarias nº 47/1995 e nº 80/1998, da Capes.

As prioridades do Estado, a conformação populacional, dados econômicos e do setor produtivo são tratados na metade final da segunda parte. O corpo teórico apresentado na parte primeira é confrontado com as relações estabelecidas entre Estado, mercado e indivíduo em 1998, a fim de extrair-lhes sentido.

A terceira parte tem início explorando os documentos que traçaram diretrizes para o reconhecimento e avaliação dos MP, no início dos anos 2000, progredindo até 2010 e 2011, quando após forte expansão dos mestrados profissionais, uma vertente desses cursos passou a abranger também a formação docente para a educação básica, explicitamente como política de apoio à qualidade dos ensinos fundamental e médio. Em seguida, as instabilidades na universidade brasileira após 1998 são enfocadas, com interesse especial pelo

crescimento numérico dos mestrados profissionais, até o início do Mestrado Profissional em Matemática em Rede Nacional (Profmat).

Mais adiante na terceira parte, as funções do Estado, a situação populacional e dados gerais do setor produtivo são descritos. As quatro teorias novamente propiciam uma análise relacional localizada no contexto de 2011, enfatizando o grau de institucionalização do MP; a aplicabilidade do ideário do capital humano no último período estudado; o exame sobre a perpetuação da reprodução estrutural, e em que intensidade; e os efeitos da agenda global para a educação, no terceiro ponto do recorte.

Por fim, as considerações finais retomam alguns aspectos e indicadores tratados nos três capítulos, buscando sintetizar o movimento observado no período 1965–2011, principalmente no que diz respeito às mudanças na constituição dos agentes Estado, mercado e indivíduo, e na lógica que se pode extrair a partir das transformações expressas nas relações de interdependência entre eles.

A reflexão final sobre os dados, a partir do confronto das teorias utilizadas para analisar os documentos, visa essencialmente a expor em que medida: [1] o mestrado profissional se institucionalizou, [2] a reprodução estrutural e o capital humano foram invalidados pela globalização e [3] a estrutura estatal, incluindo a educação, demonstrou-se antes um instrumento para exercício de poder que uma geratriz deste.

PARTE 1:

GÊNESE DO CONCEITO DE MESTRADO E DOUTORADO NO BRASIL

1.1 Marco teórico da conceituação

O Parecer 977, de 3 de dezembro de 1965, exarado pelo Conselho Federal de Educação (CFE), foi o primeiro documento a conceituar a pós-graduação brasileira em níveis de mestrado e doutorado como etapas hierarquizadas, existentes sob as nomenclaturas profissional e de pesquisa. O pronunciamento sobre a matéria foi instado pelo ministro da Educação e Cultura¹ do governo Castello Branco, Flávio Suplicy de Lacerda, considerando a necessidade de implantar e desenvolver o regime dos referidos cursos, de natureza imprecisa até então.

Vigente desde 1961, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) determinava que nos estabelecimentos de ensino superior poderiam ser ministrados cursos de graduação e pós-graduação. No caso dos primeiros, o ingresso era vinculado a aprovação em exame específico, aberto a detentores de diploma colegial ou equivalente.

Já o acesso às modalidades especialização, aperfeiçoamento e extensão seguiria requisitos a critério de cada instituto de ensino. Na interpretação dos autores do Parecer, a LDB/1961 atribuiu *status* especial à pós-graduação,

1. A competência do CFE para emitir pareceres sobre questões pedagógicas e educativas submetidas pelo presidente da República ou pelo ministro da Educação e Cultura consta da LDB/1961, na qual o Conselho foi instituído. Lacerda ocupou o Ministério de abril de 1964 a junho de 1966.

distinguindo-a dos cursos cujo acesso não exigia necessariamente a graduação prévia.

Conforme a LDB, a atribuição do CFE no que tange a regulamentar cursos de pós-graduação estaria restrita àqueles capazes de assegurar privilégio para o exercício de profissão liberal. Essa limitação foi resolvida pelo Estatuto do Magistério Superior², no qual eram previstos 60 dias para que o Conselho conceituasse os cursos de pós-graduação em geral, sendo possível suprir suas características a partir de iniciativas equivalentes realizadas em instituições estrangeiras de reconhecida idoneidade.

O CFE era constituído por 24 membros nomeados pelo presidente da República, por seis anos, “dentre pessoas de notável saber e experiência, em matéria de educação”³ A escolha deveria respeitar a representatividade das diferentes regiões do país, graus de ensino e do magistério público e particular. Os conselheiros eram divididos em câmaras para deliberar sobre assuntos pertinentes ao ensino primário, médio e superior⁴.

É citado, nos parágrafos introdutórios do Parecer, que o Aviso Ministerial solicitando exame sobre o tema considerava que a formação de pesquisadores e docentes para os cursos superiores deveria conter dois ciclos sucessivos, equivalentes ao de *master* e *doctor* da sistemática norte-americana, antes em universidades que em estabelecimentos isolados⁵, devendo estar, esta última hipótese, condicionada à autorização do CFE.

São três os motivos fundamentais sobre os quais se ampara o referido Aviso, ao solicitar a regulamentação do sistema de cursos pós-graduados: formar professorado competente para atender à expansão do ensino superior com elevação dos níveis de qualidade então observados, estimular o desen-

2. Brasil, *Lei nº 4.881-A*, 1965.

3. Brasil, *Lei nº 4.024*, 1961, art. 8º.

4. Participaram da criação do Parecer 977 Newton Sucupira, como relator; Antônio Ferreira de Almeida Júnior, presidente da Comissão de Educação Superior; e oito membros vogais: Clóvis Salgado, José Barreto Filho, Maurício Rocha e Silva, Durmeval Trigueiro, Alceu Amoroso Lima, Anísio Teixeira, Valnir Chagas e Rubens Maciel.

5. As escolas superiores que antecederam a criação das universidades no Brasil, e continuaram existindo concomitantemente a elas, bem como as faculdades de áreas específicas são exemplos de estabelecimento isolado, opondo-se ao conceito de universidades enquanto instituições atuantes em diversas áreas do saber. As primeiras universidades públicas brasileiras foram compostas a partir da aglutinação de faculdades isoladas.

volvimento da pesquisa científica e, por fim, assegurar o treinamento eficaz de técnicos e trabalhadores intelectuais do mais alto padrão, para atender às necessidades do desenvolvimento nacional em todos os setores.

Chama a atenção, no primeiro dos motivos acima expostos, o uso do adjetivo “competente” relacionado à perícia ou habilidade necessárias para suprir as demandas do ensino superior, cuja expansão não poderia significar queda na qualidade. Esta deveria não apenas ser preservada como também majorada.

O conceito de competências tornar-se-ia uma constante nas políticas educacionais brasileiras em décadas seguintes, principalmente após a LDB de 1996. A pós-graduação seria pioneira no Brasil, já nos anos 1960, em prever critérios avaliativos dos parâmetros de qualidade, preocupação formalmente estendida à educação como um todo, significativamente a partir dos anos 1990.

Por sua vez, o terceiro dos motivos fundamentais apresentados pelo Aviso Ministerial diferenciou “técnicos” de “trabalhadores intelectuais”, estabelecendo uma dicotomia afim ao período, caracterizado majoritariamente pela organização taylorista-fordista do trabalho. Ambas as categorias deveriam contribuir, a partir de seus conhecimentos de alto nível, para as necessidades das diversas ramificações dos setores público e privado, numa perspectiva nacionalista e desenvolvimentista coerente com aquele momento.

Justifica o relator do Parecer que, a fim de não aviltar a pós-graduação brasileira em seu nascedouro, dever-se-ia estabelecer princípios doutrinários, critérios operacionais e normas que controlassem sua implantação e desenvolvimento. O documento classifica a pós-graduação como a cúpula dos estudos nas universidades, constituindo um sistema especial de aprofundamento do saber, que permitiria alcançar elevado padrão de competência científica ou técnico-profissional.

No que concerne à universidade brasileira, os cursos de pós-graduação, em funcionamento regular, quase não existem. [...] em muitos setores das ciências e das técnicas, o treinamento avançado de nossos cientistas e especialistas há de ser feito em universidades estrangeiras. Daí a urgência de se promover a implantação sistemática dos cursos pós-graduados a fim de que possamos formar os nossos próprios cientistas e tecnólogos, sobretudo tendo em vista que a expan-

são da indústria brasileira requer número crescente de profissionais criadores, capazes de desenvolver novas técnicas e processos, e para cuja formação não basta a simples graduação. [...] o funcionamento regular dos cursos de pós-graduação constitui imperativo da formação do professor universitário⁶.

Considerando o estágio incipiente da pós-graduação brasileira naquela década, o Parecer apresentou o modelo americano para este nível de formação⁷, no qual mestrado e doutorado representavam níveis escalonados, podendo ser oferecidos nas vertentes profissional ou de pesquisa. Para ingresso no doutorado não se exigia necessariamente o grau de mestre. No documento, a nomenclatura “de pesquisa” caracterizava a pós-graduação em senso estrito nas áreas de letras, ciências naturais, ciências humanas e filosofia; já o termo “profissional” designava cursos em áreas de formação e exercício de profissão liberal.

Na referência americana, o mestrado mostrava-se útil para certificar a competência profissional e preparar para o magistério secundário. Adquiria significação de grau terminal para aqueles que desejassem aprofundar a formação recebida na graduação, mas não possuísem vocação para as atividades inerentes ao doutorado de pesquisa, emissor do título Ph.D., por sua vez, considerado para ingresso na docência do ensino superior.

O aluno da pós-graduação norte-americana além de produzir uma tese, dissertação ou ensaio deveria participar de cursos, seminários, trabalhos de pesquisas e submeter-se a exames, incluindo provas de língua estrangeira. No caso do doutorado de pesquisa, a exigência da tese era universal, requisito que não se aplicava ao mestrado. Em ambos os níveis o aluno possuía liberdade na seleção dos cursos, embora fosse assistido por um diretor de estudos.

Ao conceituar os estudos pós-graduados, o CFE optou pela estruturação em dois ciclos, reconhecendo inclusive que algumas instituições já vinham adotando o título de mestre para designar o grau acadêmico correspondente ao primeiro nível da pós-graduação no país. Esperar-se-ia a geração de novos

6. CFE, *Parecer 977*, 1965, p. 164-165.

7. Citaram-se exemplos da Universidade Johns Hopkins, Universidade de Columbia, Universidade de Princeton e Universidade de Chicago.

conhecimentos sobre o tema pesquisado, qualificados pelo grau de ineditismo e relevância.

Com base na experiência estrangeira, determinou o Parecer duração mínima de um ano para o mestrado e dois para o doutorado. Cada um deles compreenderia frequência a aulas e seminários, exame de aproveitamento e investigação que culminasse em dissertação ou tese. Os cursos foram considerados relativamente autônomos, não constituindo o mestrado, obrigatoriamente, requisito prévio para inscrição no doutorado. Previu-se aceitável, inclusive, a compreensão do grau de mestre como etapa terminal em determinados campos do conhecimento.

A pós-graduação *stricto sensu* resultou diferenciada dos cursos *lato sensu*, especializações, aperfeiçoamentos e outros, por seu formato, duração, rigor no processo seletivo de candidatos e por visar ao desenvolvimento da capacidade criadora e juízo crítico, levando o aluno a exercer atividade de pesquisa, em detrimento de apenas absorver conhecimentos já consolidados.

Parte do complexo universitário, a modalidade *stricto sensu* realiza os propósitos da própria universidade e confere grau acadêmico. Já a *lato sensu* compreende outro conjunto de investimentos, mais esporádicos, rápidos, com vistas a emitir certificado e dirigidos ao treinamento em um ramo profissional ou científico de determinada área do saber ou da profissão⁸.

A regulamentação inicial relativa ao mestrado e ao doutorado brasileiros aconteceu sob um regime civil-militar com forte orientação nacionalista. A pós-graduação em âmbito doméstico era compreendida pelo governo como uma alternativa menos dispendiosa que a qualificação no exterior de professores da rede federal de universidades, em significativa expansão. Fora do mundo acadêmico, os títulos de mestre e doutor eram pouco reconhecidos⁹.

Geraria a formalização oficial dessa etapa de ensino, a partir dos anos 1960, sistemas de autorização, credenciamento, financiamento e concessão de bolsas de estudos. A política de pós-graduação brasileira surgiu como uma iniciativa estatal. Muito pouco, nesse quesito, pode ser atribuído à sociedade civil ou a instituições particulares. A ampliação do número de pesquisadores e

8. Helena Bomeny, *Newton Sucupira e os rumos da educação superior*, 2001.

9. Elizabeth Balbachevsky, *A pós-graduação no Brasil*, 2005.

professores, qualificados internamente ou no exterior, daria suporte humano à criação desses sistemas¹⁰.

Mestrados e doutorados em nosso país originaram-se então, não do desenvolvimento da pesquisa científica nas universidades ou outras instituições, mas de uma política deliberada de organismos estatais, no final da década de 1960 e inícios de 1970. No ensino superior, à época, pouca pesquisa se desenvolvia, vez que sua vocação era dirigida sobretudo à formação de profissionais liberais. As universidades nasceram da agregação de cursos e pouquíssimas tinham a pesquisa como parte integrante do trabalho de seus docentes¹¹.

O Parecer 977/1965 não impôs um sistema de cursos inteiramente estranho ao ensino superior brasileiro, uma vez que naquele ano o país contava com 23 cursos de mestrado e dez de doutorado. Considerou experiências que já se generalizavam, embora ainda vacilantes, dando-lhes forma precisa e definindo uma sistemática que contribuiu para seu desenvolvimento¹².

Existiam doutorados em áreas como medicina, direito e filosofia. Os graus eram concedidos mediante a apresentação de teses, sem orientador ou a sequência de cursos com créditos, seminários e pesquisas. A docência livre introduzida pela Reforma Rivadávia Corrêa, em 1911, funcionava como entrada na carreira, sendo exigida como condição para obter-se a cátedra¹³.

Focada no modelo francês até então, a pós-graduação brasileira visava principalmente à obtenção do título de doutor, alcançado por um número muito reduzido de pessoas¹⁴. As universidades, no início da década de 1960, continuavam focadas na reprodução dos quadros da elite nacional, cultivando um ambiente privilegiado e voltado para sua lógica interna, com predominância quase absoluta de estudantes do sexo masculino¹⁵.

A influência da vertente americana sobre o Parecer reflete as relações políticas amistosas entre Brasil e EUA no período. O relator buscou semelhan-

10. Carlos Roberto Jamil Cury, *Quadragésimo ano do parecer CFE 977/65*, 2005.

11. Bernardete Angelina Gatti, *Reflexão sobre os desafios da pós-graduação 2001*, p. 109.

12. Newton Sucupira, *Antecedentes e primórdios da pós-graduação*, 1980.

13. Edivaldo Boaventura, *A construção da universidade baiana*, 2009.

14. Bernardo Beiguelman, *Reflexões sobre a pós-graduação brasileira*, 1997.

15. Carlos Benedito Martins, *Notas sobre o sistema de ensino superior*, 1998.

ças entre o conceito brasileiro de universidade e o *college* americano, no qual se visa ao grau de bacharel, e, num plano superposto, o nível *graduate*, abrangendo cursos pós-graduados que conferem os títulos de mestre e doutor.

O padrão americano de *graduate school* é eivado de influência germânica, não bacharelesca. Essa inspiração expressa-se na busca por mais que ensinar conteúdos e formar profissionais, estimulando a pesquisa científica e tecnológica, para gerar novos conhecimentos a partir dos já existentes.

Segundo Goldschmidt¹⁶, a universidade alemã restringe o status universitário à atividade de pesquisa, sendo o grau máximo conferido o *Philosophae Doctor* (Ph.D.) resultado de tese produzida num prazo de dois a cinco anos, com orientação de um docente. Tornar-se professor, no sistema alemão clássico, exigia ainda aprovação em outro exame, chamado Habilitação, sem tempo definido, incluindo o preparo de nova tese e provas oral e didática.

A proposta alemã aplicada ao modelo americano resultou em um entendimento de que o verdadeiro nível universitário estaria na *graduate school*, onde são realizados pesquisa e treinamento de professores para a educação superior, atribuindo-se à formação de bacharéis no patamar *undergraduate* conotação não universitária. Algo que no Brasil estaria próximo das noções de universidade, onde há pesquisa, e estabelecimentos isolados, voltados para o ensino.

Isso porque o CFE sintetizou que também a universidade brasileira apresenta um nível de instrução científica e humanista básico, voltado à formação profissional, sotoposto a uma estrutura destinada à pesquisa inovadora e treinamento de investigadores, tecnólogos e profissionais de alto nível.

A universidade alemã adotou o sistema de cátedras, enquanto nos EUA a pós-graduação baseou-se em um modelo departamental hierarquizado. Tal diferença é alicerçada na história das universidades, desde o início do século XIX. As alemãs eram tradicionalmente mantidas pelo Estado, enquanto nas americanas os processos de avaliação eram desenvolvidos por organizações voluntárias. O tipo de pesquisa também era distinto, sendo privilegiada a aplicada nos EUA e a básica na Alemanha.

16. Dietrich Goldschmidt, *Estudos sobre pós-graduação na Alemanha*, 1996.

Esse contraste pode ser explicado pelo fato de as principais universidades de pesquisa estadunidenses terem sido financiadas por entusiastas capitalistas, interessados em instituições voltadas à solução de problemas práticos de uma sociedade industrialmente dinâmica, em cuja economia a iniciativa privada já detinha grande relevância¹⁷.

Também o modelo francês, sem utilizar os termos graduação e pós-graduação, adotava em 1965 o escalonamento em ciclos sucessivos. O primeiro era caracterizado por ensino propedêutico e a licença para exercício de profissões. Em seguida, vinham os estudos voltados para doutoramento. Conforme Giraud¹⁸, no topo da hierarquia dos diplomas franceses estava, antes da Reforma de 1984, o Doutorado de Estado, exigido aos cargos de professor universitário como resultado de estudos que poderiam durar mais de uma ou duas décadas. A partir da referida Reforma, o sistema francês foi homogeneizado, passando a assemelhar-se ao Ph.D. norte-americano.

O doutorado de pesquisas é apontado no Parecer 977/1965 como mais importante dos graus acadêmicos conferidos nos EUA, seguido pelos doutorados profissionais, como doutor em ciências médicas, em engenharia, em educação. O título de mestre, acadêmico ou profissional, peculiar às universidades americanas e britânicas, é originário da universidade medieval, época em que os licenciados que atuavam como docentes em todas as faculdades eram chamados mestres, à exceção daqueles da área de direito, então intitulados doutores.

Os pareceristas classificaram o mestrado como uma tradição anglo-saxônica, com tendência a desaparecer nas instituições europeias. Ressaltaram, por fim, que em contraposição à natureza do doutorado, voltado para formar um pesquisador, o mestrado europeu e o americano buscam conferir competência profissional aprofundada em diferentes áreas nas quais se presume a formação enquanto bacharel, logo, nas quais não houve verticalização nos aspectos científicos que embasam as práticas.

Nos Estados Unidos, por força da influência inglesa permaneceu o grau de mestre, sendo, por muito tempo, conferido sem maiores exi-

17. Robert Evan Verhine, *Pós-graduação no Brasil e nos Estados Unidos*, 2008.

18. Jean Giraud, *Organização dos estudos de doutorado na França*, 1996.

gências no fim da graduação [...]. Pelos fins do século passado, com a instituição do doutorado segundo o modelo germânico, foi reformulado o M.A. para obtenção do qual se exigem cursos e exames, tornando-se ele um grau inferior ao Ph.D. [...]. O mestrado adquire significação própria como grau terminal para aqueles que desejando aprofundar a formação científica ou profissional recebida nos cursos de graduação, não possuem vocação ou capacidade para a atividade de pesquisa que o Ph.D. deve ser o atestado. [...] Nos Estados Unidos o grau de mestre é de grande utilidade como sinal de competência profissional, a exemplo do que ocorre com o mestrado em engenharia, arquitetura ou ciências da administração pública ou de empresas. É importante igualmente para o magistério secundário, sobretudo porque em muitos Estados o mestrado é garantia de melhor remuneração. No ensino superior é de menor valia, pois o Ph.D. é título necessário para o acesso na carreira de professor universitário. [...] o mestrado se justifica como grau autônomo por ser um nível da pós-graduação que proporciona maior competência científica ou profissional para aqueles que não desejam ou não podem dedicar-se à carreira científica¹⁹.

Somente com a reforma do ensino superior em 1968, realizada no conjunto dos acordos MEC-USAID (Agência dos EUA para o Desenvolvimento Internacional)²⁰, as universidades brasileiras deixaram a organização catedrática, característica do formato francês, aderindo à estrutura departamental de inspiração americana. Enquanto nos EUA o âmago da pós-graduação é o doutorado, seguindo o exemplo alemão; no Brasil o foco recaiu sobre o mestrado, devido à exigência governamental de que “as universidades teriam permissão para formalizar estudos de doutorado apenas quando já tivessem um programa de mestrado consolidado”²¹.

19. CFE, *Parecer 977*, 1965, p. 167.

20. Órgão criado em 1961, com o objetivo de coordenar a ajuda financeira do governo americano a países em desenvolvimento.

21. Robert Evan Verhine, *Pós-graduação no Brasil e nos Estados Unidos*, 2008, p. 169.

O grau de mestre, não de doutor, foi considerado requisito para ingresso como professor universitário em seu posto inicial, de assistente²², a ser provido mediante concurso aberto a profissionais graduados, com especialização ou aperfeiçoamento, constituindo títulos preferenciais o diploma de mestre e o estágio probatório como auxiliar de ensino. Se o contratado como professor assistente não tivesse a titulação de mestre, deveria apresentá-la no prazo máximo de seis anos. Posteriormente, ao concluir o doutorado, seria automaticamente equiparado em vencimentos ao professor adjunto.

O mestrado profissional no Brasil seria formalmente normatizado somente nos anos 1990, tendo a categoria mestrado privilegiado, desde seu surgimento, a finalidade acadêmica, assim como o doutorado brasileiro permaneceria até o fim da década de 2010.

O mestrado americano, mesmo o acadêmico, não requer uma dissertação e sim um produto ou relatório de revisão de literatura, enquanto o doutorado é voltado para a pesquisa original, na vertente Ph.D., ou para a liderança profissional, no caso dos doutores de áreas de atuação, título sem conotação acadêmica.

A pós-graduação brasileira em senso estrito conservaria, do modelo europeu, a autonomia tutorial do orientador. Não há comitê de dissertação/tese, como acontece nos EUA, em que a orientação é compartilhada com outros docentes. No Brasil, como na Europa, a defesa é pública, para ratificar a qualidade pela comunidade como um todo. Nos EUA, é em ambiente privado, pois se entende que a sequência de cursos, exames e comitê supervisor garantiria a qualidade do trabalho final²³.

22. Decreto-Lei nº 465, de 11 de fevereiro de 1969.

23. Robert Evan Verhine, *Pós-graduação no Brasil e nos Estados Unidos*, 2008.

1.2 Surgimento do ensino superior no Brasil, raízes de uma dicotomia

1.2.1 Das escolas superiores às primeiras universidades

Para compreender melhor a lógica que estabeleceu as características dos mestrados e doutorados no país anteriormente à normatização de 1965, é necessário registrar alguns aspectos fundamentais acerca do surgimento das universidades no Brasil.

A transferência da Família Real portuguesa para terras brasileiras, acompanhada da corte de nobres e respectivos servos e valetes, em 1808, marcou o início do ensino superior no país. Schwartzman²⁴ documenta que foram fundadas naquele ano três escolas, a de Cirurgia e Anatomia da Bahia, os primeiros cursos que dariam origem à Médico-Cirúrgica do Rio de Janeiro e a Academia de Guarda da Marinha, também na capital. Dois anos depois, seria instituída a Academia Real Militar.

Alguns cursos avulsos passaram a ser criados na Bahia, como os de economia, agricultura, química e desenho técnico, respectivamente em 1808, 1812 e, no caso dos dois últimos, 1817. No Rio de Janeiro, surgiram cursos de química, em 1812, e agricultura, em 1817. Outras iniciativas pioneiras foram o curso de matemática superior em Pernambuco, no ano de 1809, desenho e história em Vila Rica (MG), em 1817, além de retórica e filosofia em Paracatu (MG), em 1821. Em comum entre tais iniciativas, o caráter pragmático, estatal e laico²⁵.

O objetivo era formar profissionais para o aparelho do Estado e as necessidades da elite local. O sistema expandiu-se lentamente. Quando proclamada a República, em 1889, eram 24 as escolas de formação profissional em funcionamento²⁶. Desde a década de 1870, liberdade, laicização e expansão do ensino foram valores defendidos pela nascente burguesia, no país²⁷.

24. Simon Schwartzman, *A space for Science*, 1991.

25. Ana Waleska Pollo Campos Mendonça, *A universidade no Brasil*, 2000.

26. Anísio Teixeira, *O ensino superior no Brasil*, 1969.

27. João Carlos da Silva, *O tema da escola pública no Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova*, 2011.

Com a Constituição de 1891, estabeleceu-se a laicidade da educação pública e que a atribuição de criar estabelecimentos de ensino superior nos estados não era privativa do Congresso, ponto em que se depreende a abertura à iniciativa particular. A liberdade de ensino vinha se apresentando como uma aspiração comum a liberais e conservadores naquele último quartel do século XIX.

Um dos chefes do Partido Conservador, Paulino de Souza, ministro de negócios do império de 1868 a 1870, aceitava-a especificamente para o ensino superior, embora pregasse a manutenção das condições previstas na Reforma Couto Ferraz, de 1854, para abertura de escolas privadas de ensino primário e secundário. Já o ministro seguinte, João Alfredo Correia de Oliveira, em projeto de 1874 demonstrou adesão irrestrita à liberalização²⁸.

Representativa do liberalismo do fim do Império foi a Reforma Leôncio de Carvalho²⁹, em 1879, que no âmbito do ensino superior permitiu o reconhecimento como faculdades livres aos estabelecimentos que adotassem as disciplinas e sistemas de exames das congêneres oficiais. A iniciativa descentralizava, nas províncias, o oferecimento de cursos superiores, desde que respeitadas as condições de fiscalização por parte do poder central.

Também a liberdade dos alunos era majorada, com abolição do registro de frequência nas aulas, adoção de exames apenas para ingresso no curso e finais em cada disciplina, e possibilidade de alunos não matriculados obterem o grau conferido se aprovados nessas provas³⁰.

Na análise de Pochmann e Moraes³¹, uma primeira onda de globalização capitalista ocorria naquele fim do século XIX, tendo se prolongado até a 1ª Guerra Mundial (1914–1918): o período caracterizava-se pela ordem liberal cujo

28. Tirza Regazinni Peres, *Educação brasileira no Império*, 2005.

29. Decreto nº 7.247, de 19 de abril de 1879. Iniciativas de liberalização do ensino foram características do final do século XIX e início do século XX. À Reforma Leôncio de Carvalho, em 1879, seguiu-se outro texto liberal, a Reforma Benjamim Constant, de 1890. Em 1901, com a Reforma Epitácio Pessoa, teve prosseguimento a desoficialização do ensino, encontrando seu ponto culminante na Reforma Rivadávia Corrêa, de 1911, que previu plena liberdade pedagógica e administrativa para as instituições privadas de ensino, inclusive no que se refere aos exames de admissão.

30. João Pedro Aparecido Vicente & Wenceslau Gonçalves Neto, *Estratificação estamental pela via da educação*, 2019.

31. Marcio Pochmann & Reginaldo Moraes, *Capitalismo, classe trabalhadora e luta política no início do século XXI*, 2017.

centro dinâmico era a Inglaterra, tomando como princípios o padrão monetário ouro-libra e a liberdade comercial e dos fluxos de capitais e de mão de obra no mundo. As políticas nacionais no Brasil configuravam um Estado mínimo.

Entre 1889 e 1918, foram criadas 56 escolas superiores no Brasil, a maioria privadas. Havia instituições católicas, empenhadas em oferecer uma alternativa confessional ao ensino leigo, e iniciativas de elites locais que buscavam dotar seus estados de estabelecimentos de ensino superior, algumas contaram com o apoio dos governos estaduais ou foram encampadas por eles, outras permaneceram essencialmente privadas³².

A criação do sistema educacional paulista, por volta de 1880/1900, é parte central desse processo. Este sistema, cujo desenvolvimento está associado à modernização do Estado de São Paulo, representa a primeira grande ruptura com o modelo de escolas profissionais centralizadas e sujeitas a um forte controle burocrático do governo nacional. [...] Com a expansão cafeeira, o pólo da economia brasileira se transfere para o estado de São Paulo, onde tem início um processo de crescimento urbano e atividade industrial. A chegada de imigrantes europeus e japoneses consolida uma classe média urbana ligada à prestação de serviços, a pequenas indústrias, à profissionalização e naturalmente à educação³³.

No início do século XX, a concepção brasileira de educação superior, essencialmente positivista, privilegiava a implantação de escolas técnicas e profissionais, com valorização da ciência aplicada. O tipo prevalecente de instituição era a isolada, sendo a universidade, unicamente, aglutinadora de faculdades³⁴.

O positivismo predominante entre os intelectuais brasileiros daquele período compreendia a universidade como instituição arcaica, sendo as faculdades mais adequadas por serem menos voltadas para o passado teológico ou metafísico³⁵. O governo e o parlamento recusaram 42 projetos de

32. Eunice Ribeiro Durham, *O ensino superior no Brasil*, 2003.

33. Helena Sampaio, *Evolução do ensino superior brasileiro*, 1991, p. 7.

34. Antônio Paim, *Por uma universidade no Rio de Janeiro*, 1982.

35. José Carlos Rothen, *A universidade brasileira segundo o estatuto de 1931*, 2006.

universidades apresentados ao longo do primeiro e segundo reinados, de 1822 a 1889³⁶.

Quadro 1. Surgimento do ensino superior no Brasil, até o fim da 1ª Guerra Mundial

Ano	Escolas de ensino superior	Contexto
1808	3	Brasil Império. Chegada da Família Real. Cursos destinados a atender às necessidades do Estado e da elite.
1889	24	República. Contexto liberal, Estado mínimo. Constituição de 1891: a criação de instituições de ensino superior nos estados deixa de ser incumbência privativamente governamental. Estabelece-se a laicidade de todo o ensino ministrado em estabelecimentos públicos.
1918	80	Fim da 1ª Guerra Mundial. Primeira onda de globalização capitalista, cujo centro dinâmico era a Inglaterra, tomando como princípios o padrão monetário ouro-libra e a liberdade comercial no mundo.

Elaborado pelo autor a partir de Simon Schwartzman, *A space for Science*, 1991 ; Anísio Teixeira, *O ensino superior no Brasil*, 1969; Eunice Ribeiro Durham, *O ensino superior no Brasil*, 2003.

O Brasil aproximava-se de potências emergentes como Inglaterra e Estados Unidos, no início do século XX, importando formas avançadas de produção e adequando políticas educacionais internas, com a implantação de cursos técnico-profissionalizantes para atender a demanda gerada pela indústria e pelo comércio. A sociedade brasileira, de rural-agrícola, passava a urbana-comercial³⁷.

A Universidade do Rio de Janeiro foi a primeira criada pelo Estado brasileiro, em 1920, sob a forma de agregação de três escolas superiores já existentes: faculdade de direito, de medicina e escola politécnica³⁸. Outras iniciativas já haviam surgido no setor privado, como consequência da Lei Orgânica

36. Anísio Teixeira, *O ensino superior no Brasil*, 1969.
37. Eraldo Leme Batista & José Carlos da Silva, *Notas sobre a educação profissional no Brasil*, 2018.
38. Decreto nº 14.343, de 7 de setembro de 1920, durante o governo Epitácio Pessoa.

do Ensino Superior e Fundamental de 1911³⁹, que reafirmava o não monopólio da União no que tange a criar instituições de ensino superior, bem como a não exigência de equiparação a uma instituição modelo de nível federal.

Tais iniciativas precursoras foram a Universidade de São Paulo, em novembro de 1911, a do Paraná, em dezembro de 1912, e a de Manaus, em março de 1913. Cunha⁴⁰ chama essa tríade de universidades passageiras. A primeira seria extinta em 1917, a segunda em 1915 e a terceira em 1926.

A Universidade de São Paulo, cujos cursos eram pagos pelos alunos, deixou de funcionar depois de seis anos de atividades. Seu histórico foi marcado por conflitos com professores e alunos da Escola Politécnica e da Escola de Farmácia, Odontologia e Obstetrícia, mantidas pelo governo estadual, e da Faculdade de Direito, federal. Estes a acusavam de praticar um baixo nível de ensino. Ao final, enfrentava problemas financeiros decorrentes da criação, pelo governo estadual, em 1912, de uma Faculdade de Medicina⁴¹.

Dela não restou uma só escola superior que servisse de núcleo a outra universidade futura. A Universidade de São Paulo fundada em 1934, de caráter público, resultaria da reunião de escolas oficiais existentes como as de medicina, odontologia e direito, não guardando qualquer relação com a homônima de 1911⁴².

Causaria o Decreto nº 11.530, de 18 de março de 1915, na Reforma Maximiliano, o encerramento da Universidade do Paraná, ao exigir que novamente as instituições de ensino superior fossem equiparadas a estabelecimentos oficiais e tivessem cinco anos de funcionamento, em localidade com população superior a 100 mil habitantes. Conforme o recenseamento de 1920, naquele ano Curitiba tinha 78,9 mil moradores⁴³.

Essa instituição refez seus Estatutos em 1918, separando as faculdades de direito, engenharia e medicina. Concedeu-lhes autonomia de ensino e as manteve no mesmo edifício, sob uma única direção⁴⁴. A reunião dessas faculdades com a de filosofia, ciência e letras seria reconhecida pela União como

39. Decreto nº 8.659, de 5 de abril de 1911, ou Lei Rivadávia Corrêa, no governo Hermes da Fonseca.

40. Luiz Antônio Cunha, *A universidade temporã*, 1986.

41. Thimoteo Camacho, *A universidade pública no Brasil*, 2005.

42. Luiz Antônio Cunha, *A universidade temporã*, 1986.

43. IBGE, *Anuário estatístico do Brasil*, 1967.

44. Nadir Ferrari, *O departamento de genética da UFPR na origem da genética humana brasileira*, 2000.

universidade no Decreto-Lei nº 9.323, de 6 de junho de 1946. Sua federalização como Universidade Federal do Paraná ocorreria em dezembro de 1950, oferecendo 17 cursos.

Já a Universidade de Manaus resultou da prosperidade do ciclo da borracha no Amazonas. Em 1909, Manaus atraía mão de obra de várias regiões do país, bem como comerciantes e profissionais liberais. Tão rapidamente quanto surgiu, acabou por desaparecer frente à decadência daquele ciclo extrativista⁴⁵.

O fim da Universidade de Manaus, em 1926, ocorreu por meio de sua fragmentação em três faculdades: de engenharia, direito, farmácia e odontologia. Essa última foi a única que se perpetuou, sendo federalizada em 1949 e incorporada à Universidade do Amazonas, instalada em 1965⁴⁶.

Observa-se, portanto, que um movimento de desoficialização do ensino em 1911 favoreceu o surgimento de instituições privadas de ensino superior. Uma iniciativa governamental centralizadora, em 1915, buscou desestimular a tendência liberalizante. Para compreender tais iniciativas em direções opostas, é útil destacar que a Reforma proposta pelo ministro de justiça e negócios interiores Rivadávia Corrêa deu-se sob o governo do marechal Hermes da Fonseca, cujo mandato ocorreu entre 1910 e 1914. Já no ulterior governo Venceslau Brás, ocorreria a Reforma assinada pelo ministro Carlos Maximiliano.

Tanto Hermes da Fonseca quanto Rivadávia Corrêa apresentavam postura filosoficamente positivista e politicamente liberal, culminando na Reforma que subtraiu do Estado a interferência no domínio da educação por meio da fiscalização e dos exames. A experiência viria a durar apenas um quadriênio, devido a problemas identificados na estrutura das universidades e ao baixo rigor na concessão de diplomas⁴⁷. Já a Reforma Maximiliano, a partir de 1915, apresentou características de recuo à oficialização, limitando a equiparação entre instituições privadas e públicas, sob rigorosa inspeção. A expansão foi controlada pela criação do vestibular, aperfeiçoando o exame de admissão previsto em 1911.

A década de 1920 seria marcada pelo debate público incentivado pela Associação Brasileira de Educação (ABE), fundada em 1924, e pela Academia

45. Thimoteo Camacho, *A universidade pública no Brasil*, 2005.

46. Luiz Antônio Cunha, *A universidade temporã*, 1986.

47. Antônio Ferreira de Almeida Júnior, *Enquanto se espera pelas diretrizes e bases*, 1953; Carlos Roberto Jamil Cury, *A desoficialização do ensino no Brasil*, 2009.

Brasileira de Ciências (ABC), existente desde 1916, sobre a concepção e modelo de universidade, suas funções e autonomia. Destacavam-se três posições teleológicas: ser uma arena para o desenvolvimento da pesquisa científica, além de formar profissionais; priorizar a formação profissional e; num desdobramento da primeira, tornar-se foco de cultura, disseminação de conhecimento e criação científica⁴⁸.

Entre os educadores que propunham a modernização do ensino superior, defendia-se a criação de universidades como centros de saber desinteressado, substituindo-se as escolas autônomas por grandes universidades, num sistema necessariamente público e não confessional⁴⁹. Para a seção de ensino técnico e superior da ABE, formada basicamente por docentes egressos da Escola Politécnica, as universidades deveriam ser usinas mentais para o progresso técnico e científico do país⁵⁰.

Já a Igreja católica, na década de 1920, pretendia restaurar sua função cristalizadora da ordem e da estabilidade. O Estado liberal era visto como ameaça pelo movimento organizado em torno do Centro Dom Vital⁵¹, uma vez que, na compreensão deles, poderia abrir caminho para o comunismo. A solução proposta pelos religiosos era a disseminação da doutrina cristã a fim de frear o pluralismo político. Para isso, propugnavam pelo ensino religioso facultativo nas escolas públicas⁵².

A Igreja tentava estabelecer no Brasil uma hegemonia no campo do ensino superior, reivindicando que o governo lhe atribuísse a missão de organizar, com dinheiro público, a primeira universidade brasileira, em troca de apoio político para o regime⁵³. A tentativa não logrou sucesso, perante a forte oposição dos intelectuais de tendência liberal e a tradição monárquica e republicana de ensino público não-confessional, de inspiração francesa. De modo

48. Maria de Lourdes de Albuquerque Fávero, *A universidade no Brasil*, 2006.

49. Eunice Ribeiro Durham, *O ensino superior no Brasil*, 2003.

50. Ana Waleska Pollo Campos Mendonça, *A universidade no Brasil*, 2000.

51. Associação civil fundada em maio de 1922. Supervisionada por autoridades eclesiásticas, visava a formar uma nova geração de intelectuais católicos. Até a criação da Pontifícia Universidade Católica do Rio Janeiro, em 1941, foi considerado o principal centro intelectual do catolicismo brasileiro. Mônica Kornis, *Centro Dom Vital*, 2015.

52. Tânia Salem, *Do Centro Dom Vital à universidade católica*, 1982.

53. Os presidentes durante a década foram Epitácio Pessoa (julho de 1919 a novembro de 1922), Artur Bernardes (novembro de 1922 a novembro de 1926) e Washington Luís (novembro de 1926 a outubro de 1930).

que as instituições confessionais, em crescimento desde 1889, continuaram a consistir em um setor do ensino privado⁵⁴.

Seriam criadas 86 escolas superiores entre 1920 e 1930⁵⁵, com maior ênfase na formação tecnológica, como é o caso das politécnicas, de minas, de agricultura e de farmácia, que se multiplicaram no período. Em muitas delas, embora utilizassem tecnologia importada para desenvolver suas atividades, a pesquisa começou a desenvolver-se nos interstícios da formação profissional⁵⁶.

A criação da Universidade do Rio de Janeiro em 1920, portanto, deu-se num contexto caracterizado pela existência de escolas superiores, públicas ou não, voltadas à formação de médicos, advogados, farmacêuticos, dentistas e engenheiros, sendo precedida por universidades privadas que não se perpetuaram.

Quadro 2. Primeiras universidades brasileiras, de 1911 a 1920

Nome	Período	Tipo	Legado	Contexto
Universidade de São Paulo	1911–1917	Privada	Não se desmembrou em faculdades.	Início favorecido pela Reforma Rivadávia Corrêa. Final ligado a embates com instituições públicas.
Universidade do Paraná	1912–1915	Privada	Faculdades de direito, engenharia e medicina. Em 1950, foi federalizada dando origem à UFPR	Início favorecido pela Reforma Rivadávia Corrêa. Final ligado à Reforma Maximiliano.

54. Eunice Ribeiro Durham, *O ensino superior no Brasil*, 2003.
55. Anísio Teixeira, *O ensino superior no Brasil*, 1969.
56. Helena Sampaio, *Evolução do ensino superior brasileiro*, 1991.

Quadro 2. Primeiras universidades brasileiras, de 1911 a 1920 (continuação)

Nome	Período	Tipo	Legado	Contexto
Universidade de Manaus	1913–1926	Privada	Fragmentou-se em três Faculdades: de engenharia, de farmácia e odontologia e de direito. Essa última foi a única que se perpetuou, sendo federalizada em 1949 e incorporada à Universidade do Amazonas, instalada em 1965.	Início favorecido pela Reforma Rivadávia Corrêa. Final ligado ao fim do ciclo da borracha.
Universidade do Rio de Janeiro	1920–	Pública	Reorganizada em 1937 como Universidade do Brasil e, a partir de 1965, UFRJ	Urbanização e industrialização do Brasil.

Elaborado pelo autor, *apud* Thimoteo Camacho, *A universidade pública no Brasil*, 2005; Luiz Antônio Cunha, *A Universidade temporã*, 1986.

1.2.2 Primícias da investigação científica no Brasil

Durante as primeiras décadas do século XX, predominou no país a pesquisa aplicada, principalmente em áreas como saúde pública, com o desenvolvimento de vacinas, ou ligadas à infraestrutura, como engenharia e geologia⁵⁷. A incipiente industrialização não estimulava a pesquisa tecnológica e científica, então restrita a intelectuais ligados à Academia de Ciências, Instituto Manguinhos e imigrantes europeus⁵⁸.

57. Conforme Schwartzman, até a década de 1930 a pesquisa no país desenvolvia-se não no âmbito do ensino superior, mas majoritariamente em institutos dependentes de apoio estatal, tendo prosperado aqueles que se legitimaram em termos de uma utilidade prática imediata, como no caso do combate a epidemias e no desenvolvimento da produção agrícola. Simon Schwartzman, *Formação da comunidade científica no Brasil*, 1979.

58. Simon Schwartzman, *Formação da comunidade científica no Brasil*, 1979.

Caracterizava-se a economia nacional por um perfil exportador agrícola que requeria uma estrutura mínima em ciência e tecnologia, o que justificava o surgimento de escolas superiores e institutos de pesquisa, a partir do final do século XIX, mormente em áreas como agricultura, engenharia e saúde, para atender a necessidades imediatas e sem um planejamento contínuo de investimentos⁵⁹.

O Decreto nº 16.782-A, de 13 de janeiro de 1925, Reforma Rocha Vaz, durante o governo Artur Bernardes, padronizou o ensino superior no país. Este passaria a ser composto por cursos de direito, engenharia, medicina, farmácia e odontologia. O dispositivo legal apresentou características centralizadoras: o Ministério citava em quais instituições oficiais seriam oferecidos os cursos, bem como tomava para si a autoridade de decidir sobre a eventual alienação de bens dos institutos de ensino e até mesmo a respeito de frequência, exames e mudanças nas taxas de matrícula.

No modelo das cátedras preservado pelas primeiras universidades brasileiras encontra-se a origem da pós-graduação no país. Tal configuração justifica-se pelo número de professores estrangeiros atraídos por tais instituições, vindos em missões acadêmicas que contavam com a colaboração de governos europeus ou fugindo da turbulência vivida no velho continente nos anos que precederam a 2ª Guerra Mundial⁶⁰.

Uma vez que as universidades europeias foram criadas a partir de corporações de professores, o docente era considerado o centro da aprendizagem. A partir do sistema focalizado nesse profissional foi instituído o papel do professor catedrático, responsável por uma área específica de conhecimento, auxiliado por assistentes e associados que trabalhavam sob sua direção personalista e autocrática; nessa relação entre professores ocorriam os estudos de doutoramento. A cátedra prevaleceria nas universidades brasileiras até a Reforma de 1968⁶¹.

O elemento central desse modelo era a relação tutorial que se estabelecia entre o professor catedrático e um pequeno grupo de discí-

59. Shozo Motoyama, *Os principais marcos históricos em ciência e tecnologia no Brasil*, 1985.

60. Elizabeth Balbachevsky, *A pós-graduação no Brasil*, 2005.

61. Robert Evan Verhine, *Pós-graduação no Brasil e nos Estados Unidos*, 2008.

pulos, os quais também atuavam como auxiliares nas atividades de ensino e/ou pesquisa. Nesse formato, o treinamento era bastante informal e estava centrado no desenvolvimento da tese. A autoridade acadêmica do professor era absoluta: apenas a ele cabia estabelecer o conteúdo e o volume das atividades a serem cumpridas pelos candidatos antes da defesa da tese, [...] quais questões e métodos de demonstração eram aceitáveis para uma dissertação e quais técnicas eram admissíveis para a pesquisa⁶².

A deposição do presidente Washington Luís, em outubro de 1930, resultou de movimento revolucionário encabeçado por lideranças de Minas Gerais e Rio Grande do Sul, em consequência, principalmente, da ruptura do pacto de alternância⁶³ entre paulistas e mineiros na Presidência do país. O então presidente mantivera a candidatura do paulista Júlio Prestes, líder do governo na Câmara Federal, às eleições presidenciais, em detrimento do governador mineiro, Antônio Carlos Ribeiro de Andrada. O movimento revolucionário iniciado por mineiros e gaúchos prosperou nacionalmente, levando à queda do presidente. Assumiu o controle uma junta militar, que em 3 de novembro indicou Getúlio Vargas como chefe do governo provisório⁶⁴.

A economia interna, com fulcro no ciclo do café, passava a exigir do Estado mínimo a adoção de intervenções como a validação de empréstimos externos concedidos aos cafeicultores. A Grande Depressão de 1929 contribuiu para o fim da centralidade inglesa como centro hegemônico mundial, posto que passou a ser ocupado, gradativamente, pelos Estados Unidos. A crise na economia primário-exportadora brasileira estimulou a adoção de um projeto de industrialização e urbanização nacional, a partir de 1930⁶⁵, década em que teve início

62. Elizabeth Balbachevsky, *A pós-graduação no Brasil*, 2005, p. 277.

63. Os civis que assumiram os governos da primeira República, após os presidentes Deodoro da Fonseca e Floriano Peixoto, de 1889 a 1894, representaram principalmente os interesses dos fazendeiros de café, senhores de engenho, criadores de gado e plantadores de cacau. Arnaldo Romero, *O sentido da Reforma*, 2011. O poder migrara do Imperador aos militares e destes à oligarquia rural, que se revezava entre mineiros e paulistas na Presidência.

64. Arnaldo Romero, *O sentido da Reforma*, 2011.

65. Marcio Pochmann & Reginaldo Moraes, *Capitalismo, classe trabalhadora e luta política no início do século XXI*, 2017.

[...] a ideologia política denominada “nacional-desenvolvimentismo”, aliada a um modelo econômico compatível, o de “substituição de importações”. Este período representou um momento de redefinição do papel e da ação do Estado brasileiro, no processo de rearticulação dos grupos no poder, efetuado pela Revolução de 1930. O Estado brasileiro, a partir daquele momento, assumiu o papel de ser o principal instrumento de financiamento da expansão capitalista no Brasil⁶⁶.

O governo resultante da Revolução de 1930 viria a representar uma ruptura com as oligarquias rurais, passando a se voltar para a atuação econômica de cunho nacional-desenvolvimentista, com foco na industrialização e em medidas de bem-estar social, visando a oferecer uma rede de proteção aos trabalhadores⁶⁷.

Não apenas a substituição de importações de produtos caracterizou a década de 1930. Também os imigrantes europeus passaram a chegar em menor escala, enquanto a migração para áreas urbanas a partir do campo acentuou-se. De 1881 a 1930, a cidade de São Paulo recebeu 2,2 milhões de imigrantes estrangeiros, ante 289,1 mil nacionais. Entre 1931 e 1946, esse fluxo modificou-se substancialmente: 651,7 mil imigrantes internos e 183,4 mil estrangeiros⁶⁸.

A industrialização dos anos 1930 foi acompanhada pela crescente urbanização. Tanto o Rio de Janeiro quanto São Paulo ultrapassaram a marca de um milhão de habitantes. Como o desenvolvimento de uma economia de serviços é subseqüente à urbanização, a demanda por educação aumentou, à medida que o trabalho braçal era associado ao morador das zonas rurais, e as profissões liberais ou atuação no comércio eram vistas como fisicamente menos desgastantes⁶⁹.

Em 11 de abril de 1931, foram baixados pelo governo provisório três decretos⁷⁰ sobre temáticas relacionadas entre si. O primeiro criava o Conse-

66. Eraldo Leme Batista & José Carlos da Silva, *Notas sobre a educação profissional no Brasil*, 2018, p. 147.

67. Bóris Fausto, *História do Brasil*, 2004.

68. Vicente Unzer de Almeida & Octávio Teixeira Mendes Sobrinho, *Migração rural-urbana*, 1951.

69. Paulo Ghiraldelli Júnior, *História da educação brasileira*, 2008.

70. Decretos nº 19.850, nº 19.851 e nº 19.852, de 11 de abril de 1931, no âmbito da Reforma Francisco Campos.

lho Nacional de Educação, câmara técnica com funções consultivas para servir ao Ministério da Educação e Saúde, existente desde o ano anterior, sob gestão de Francisco Campos.

O segundo estabelecia o Estatuto das Universidades Brasileiras, trazendo pela primeira vez a previsão de abertura de cursos de doutorado no país. Rompia-se, assim, a exclusividade da obtenção do título conferida a membros das equipes de trabalho dos professores catedráticos: autorizava-se a expedição de diplomas de doutor após a conclusão de cursos normais, técnicos ou científicos, atendidas outras exigências regulamentares dos institutos de ensino superior. O candidato deveria produzir tese sobre assunto de natureza técnica ou científica, a ser defendida perante uma comissão examinadora.

Conforme o documento, seriam finalidades do ensino universitário elevar o nível da cultura geral, estimular a investigação científica em quaisquer domínios do conhecimento humano e habilitar ao exercício de atividades que requeiram preparo técnico e científico superior, contribuindo para a educação do indivíduo e da coletividade.

Por seu turno, o terceiro Decreto, ao dispor sobre a organização da Universidade do Rio de Janeiro, consistiu na primeira aplicação do modelo institucional previsto pelo Estatuto. Criava cursos regulares de doutorado no campo do direito e das ciências exatas e naturais, com duração de dois anos, disciplinas a serem cursadas, exames e preparo de tese sob a regência de um professor catedrático.

O Estatuto oscilava entre posturas autoritárias e liberais, em consonância com o debate educacional naquele momento, em que nenhuma das posições era preponderante. Não apenas o governo revolucionário implantado no início da década de 1930 era desprovido de uma política própria para a educação⁷¹, como os próprios intelectuais da ABE dividiam-se entre um grupo centralizador e outro liberal⁷².

Ao propor um modelo único de universidade, a Reforma Francisco Campos estimulou o desenvolvimento de uma ciência universal em contraposição ao ideário científico aplicado e em instituições isoladas, característico

71. Antônio Paim, *Por uma universidade no Rio de Janeiro*, 1982.

72. Luiz Antônio Cunha, *A universidade temporã*, 1986.

do início do século. Entretanto, o modelo proposto favoreceu que a cisão entre áreas de conhecimento se mantivesse nas instituições criadas pela aglutinação de faculdades pré-existentes. A reunião em universidades dessas instituições

não teve um maior significado e elas continuaram a funcionar de maneira isolada, como um mero conglomerado de escolas, sem nenhuma articulação entre si [...] e sem qualquer alteração nos seus currículos, bem como nas práticas desenvolvidas no seu interior⁷³.

Os três decretos visaram à harmonia com o modelo em vigor nas instituições. A definição de universidade explicitaria as características principais do cerne universitário naquele momento, previa a congregação de institutos e a dotação de recursos, tanto didáticos quanto financeiros, necessários ao ensino eficiente⁷⁴.

Junto ao ensino superior tradicionalmente voltado para a formação profissional, a Reforma Francisco Campos buscou instituir uma instância destinada à pesquisa desvinculada de utilidade imediata. Tratava-se da Faculdade de educação, ciências e letras, que surgiria em 1934 com a criação da Universidade de São Paulo, onde recebeu o nome de Faculdade de filosofia, ciências e letras. No que tange ao corpo docente, foram mantidas as cátedras, a serem providas via concurso⁷⁵. De acordo com a Reforma, a pesquisa científica era atribuição do ensino universitário, cujos institutos, além de ensinar, deveriam estimular o espírito de investigação original, com foco no progresso da ciência.

A Faculdade de filosofia, ciências e letras viria a desenvolver como principal objetivo a formação de professores para o ensino secundário. Com isso, a universidade idealizada nos anos 1920, além de não ter encontrado sua expressão legítima na Reforma Francisco Campos, tampouco se refletiu na política do governo Vargas ao longo da década de 1930⁷⁶.

O elemento inovador do sistema foi a criação de uma Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, a qual oferecia bacharelados nos diferentes

73. Ana Waleska Pollo Campos Mendonça, *A universidade no Brasil*, 2000, p. 136.

74. José Carlos Rothen, *A universidade brasileira segundo o estatuto de 1931*, 2006.

75. Newton Sucupira, *A livre-docência*, 1977.

76. Helena Sampaio, *Evolução do ensino superior brasileiro*, 1991.

campos das Ciências Físicas, Exatas e Biológicas, das Humanidades e Ciências Humanas. Pensada originalmente como o *College* norte-americano, oferecendo formação básica anterior à formação profissional, jamais conseguiu desempenhar este papel. A inclusão de um setor de Educação permitiu que os bacharéis adquirissem também uma qualificação profissional como professores. Com isto, [...] em lugar de se constituir como centro da universidade, se transformou numa escola de formação de profissionais, como as demais. Apesar disto, foi esta Faculdade que abrigou a institucionalização da pesquisa básica no Brasil em umas poucas universidades. A maioria delas, entretanto, se estabeleceu como simples instituições de ensino⁷⁷.

No contexto da Reforma, as universidades já existentes, estaduais ou livres, poderiam ser equiparadas às federais para efeito da concessão de títulos, dignidades e outros privilégios universitários, mediante inspeção prévia pelo Departamento Nacional de Ensino e ouvido o Conselho Nacional de Educação.

Inexistia previsão de prova ou exame para o ingresso nos cursos superiores, apenas a conclusão do curso secundário; idade mínima de 15 ou 17 anos, de acordo com o curso; sanidade; idoneidade moral e o pagamento de taxas, vedada a matrícula em mais de um curso, exceto os avulsos, de aperfeiçoamento ou especialização.

A Reforma não eliminou as escolas autônomas e manteve a liberdade da iniciativa privada para a constituição de estabelecimentos próprios, embora sob supervisão governamental. O modelo proposto consistia numa confederação de escolas que preservaram muito de sua autonomia anterior. Muitas universidades foram criadas simplesmente reunindo estabelecimentos pré-existentes⁷⁸.

Tentou a Reforma conciliar como função da universidade o desenvolvimento de um alto padrão de cultura e a formação profissional, de modo a atender a ambas as vertentes de pensamento representadas no debate

77. Eunice Ribeiro Durham, *O ensino superior no Brasil*, 2003, p. 8.

78. Eunice Ribeiro Durham, *O ensino superior no Brasil*, 2003.

sobre o assunto. Entretanto, fê-lo antes por meio da justaposição que se valendo de mecanismos integrativos⁷⁹, de modo que a não ruptura com os padrões de ensino superior vigentes preservou a dicotomia entre ciência aplicada e básica.

Em 1932, o país contava com 190 unidades escolares ligadas a esse nível de ensino. Já o quantitativo de alunos correspondia a 21,5 mil. No ano seguinte, passaram a ser 248 unidades e 24,1 mil matriculados⁸⁰. Considerando-se que a população brasileira era estimada em 38,3 milhões em 1933, tem-se que 0,06% da população frequentava o ensino superior.

1.2.3 Evolução do debate sobre o perfil da universidade pública a partir dos anos 1930

Ainda em 1932, o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova⁸¹, ao defender uma escola única, pública, gratuita e laica, sugeriu a tendência profissionalizante do ensino secundário. Propuseram como modelo uma base comum de cultura geral com três anos de duração, ao fim da qual haveria uma bifurcação em ciclos, conforme o público: para os futuros trabalhadores intelectuais, humanidades modernas; ciências físicas e matemáticas; e ciências químicas e biológicas. Para preparar os demais trabalhadores, cursos ligados à extração e elaboração de matérias-primas, além do transporte e distribuição de produtos⁸². Quanto ao papel das universidades, defendiam a pesquisa como sistema central, além da transmissão de conhecimentos por meio do ensino e popularização da ciência e das artes, em atividades de extensão. Nas universidades deveriam ser formados a elite pensadora, cientistas, técnicos e educadores⁸³.

A classe industrial paulista, àquele momento, iniciava um processo de discussão sobre o ensino profissional no Brasil, a partir do Instituto de Orga-

79. José Carlos Rothen, *A universidade brasileira segundo o estatuto de 1931*, 2006.

80. IBGE, *Repertório estatístico do Brasil*, 1941.

81. Texto assinado por 26 intelectuais de diferentes posicionamentos ideológicos, tais como Anísio Teixeira, Afrânio Peixoto, Lourenço Filho, Roquette Pinto, Delgado de Carvalho, Hermes Lima e Cecília Meireles.

82. Fernando de Azevedo *et al.*, *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*, 1984.

83. Ana Waleska Pollo Campos Mendonça, *A universidade no Brasil*, 2000.

nização Racional do Trabalho (Idort), fundado em 1931. Em 1933, o ensino comercial no país tinha 20,3 mil alunos e o industrial, 14,6 mil⁸⁴.

Já a Escola Livre de Sociologia e Política do Idort era compreendida pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp)⁸⁵ como estratégica para a formação da elite nacional, necessária, segundo Simonsen⁸⁶, para dirigir associações industriais ou comerciais e melhor sustentar a escolha da futura classe política. Essa Escola abriria, em 1941, um mestrado em Ciências Sociais, com presença e apoio de pesquisadores americanos⁸⁷.

Em 1934, aconteceria a criação da Universidade de São Paulo (USP)⁸⁸, com forte presença de intelectuais franceses, alemães e italianos, numa iniciativa do governo estadual, oposicionista a Vargas, assumindo a pesquisa como uma das funções básicas da universidade⁸⁹.

Conforme Bartholo Junior⁹⁰, tratava-se de uma iniciativa influenciada pelo formato alemão, baseada na liberdade de ensino e aprendizagem de professores e alunos, unidade entre ensino e pesquisa, formação vinculada a conceitos éticos e da cultura independente, de forma altamente solidária à causa nacional.

Dentre as finalidades da USP, no Decreto de sua criação, destacam-se a promoção, pela pesquisa, do progresso da ciência e a transmissão, pelo ensino, de conhecimentos destinados a desenvolver o espírito ou úteis à vida. Também são mencionadas a formação de especialistas em todos os ramos da cultura, bem como técnicos e profissionais em profissões de base científica ou artística, e a vulgarização das ciências, letras e artes via cursos sintéticos, conferências e palestras, rádio, filmes científicos e outros produtos.

A USP surgiria com a proposta de pesquisa desinteressada e ensino superior de qualidade, numa aposta do governo estadual para redenção, inclusi-

84. IBGE, *Repertório estatístico do Brasil*, 1941.

85. Associação sindical patronal do ramo da indústria do estado de São Paulo, fundada em 1931.

86. Roberto Simonsen, *Rumo à verdade*, 1933.

87. Carlos Roberto Jamil Cury, *Quadragésimo ano do parecer CFE 977/65*, 2005.

88. Decreto nº 6.283, de 25 de janeiro de 1934.

89. Eunice Ribeiro Durham, *O ensino superior no Brasil*, 2003.

90. Roberto dos Santos Bartholo Junior, *Solidão e liberdade*, 2001.

ve política, após a derrota na Revolução Constitucionalista⁹¹ de 1932. Tratava-se de um investimento na formação da futura elite dirigente do estado, num movimento oposto ao da centralização e estímulo à educação para atender a interesses imediatos, vigente nas políticas do governo federal⁹². Foi criada pelo grupo de intelectuais que se articulava em torno do jornal O Estado de São Paulo⁹³.

Também em 1934 ocorreram a promulgação da segunda Constituição Republicana e a eleição do presidente Getúlio Vargas pelo Congresso, gerando a expectativa de instituição de uma democracia liberal no país. A abertura decorrente da Revolução de 1930, contudo, passou a ser vista como um erro a ser corrigido: ampliaram-se tendências centralizadoras e autoritárias, assegurando um clima propício à implantação do Estado Novo⁹⁴.

A Constituição de 1934 tratou a educação como um direito de todos, cabendo à família e aos poderes públicos ministrá-la, com ênfase no ensino pré-vocacional e profissional. A gratuidade e a obrigatoriedade do ensino primário foram mantidas, mas o Estado desobrigou-se do encargo educacional no sentido mais amplo. Estabeleceu-se a imunidade fiscal para instituições educacionais privadas.

No que diz respeito ao setor público do ensino superior, a atuação varguista foi predominantemente de caráter controlador. Centralista ao extremo, transformou a Universidade do Rio de Janeiro em Univer-

91. Movimento armado idealizado por fazendeiros paulistas interessados na retomada do revezamento, na Presidência, entre políticos paulistas e mineiros. Ocorreu entre julho e outubro de 1932, no estado de São Paulo, que pretendia derrubar o governo provisório de Vargas e convocar uma Assembleia Nacional Constituinte. O estado, entretanto, não recebeu o apoio esperado das elites políticas mineiras, gaúchas e fluminenses, sendo as tropas paulistas rendidas pelas federais. Stanley Hilton, *A guerra civil brasileira*, 1982.

92. Shozo Motoyama, *Os principais marcos históricos em ciência e tecnologia no Brasil*, 1985.

93. Ana Waleska Pollo Campos Mendonça, *A universidade no Brasil*, 2000.

94. Maria de Lourdes de Albuquerque Fávero, *A universidade no Brasil*, 2006. Como reação a movimentos oposicionistas ao presidente Vargas, como a Aliança Nacional Libertadora, composta por socialistas, comunistas, operários e intelectuais, o Legislativo passou a aprovar medidas que fortaleceram o Executivo e culminaram, em novembro de 1937, em um golpe para instauração do Estado Novo. Liberdades civis foram suspensas, o Parlamento dissolvido e partidos políticos extintos. Anticomunista e repressivo, o governo voltou-se para a consolidação industrial e diminuição da autonomia dos estados, garantindo maior controle sobre as oligarquias regionais. Dulce Pandolfi, *Repensando o Estado Novo*, 1999.

sidade do Brasil, com a pretensão de fazê-la parâmetro destinado a submeter as iniciativas federalistas que despontavam em São Paulo, no Rio Grande do Sul e no próprio Distrito Federal⁹⁵.

Fundada na capital da República⁹⁶, Rio de Janeiro, a Universidade do Distrito Federal (UDF) teria trajetória inferior a quatro anos, encerrada em 1939. A instituição buscava materializar as concepções de intelectuais ligados à ABE e à ABC no sentido de favorecer a atividade científica livre e a produção cultural desinteressada. Era composta por Instituto de educação, Escola de ciências, Escola de economia e direito, Escola de filosofia e letras, Instituto de artes e instituições complementares para experimentação pedagógica, prática de ensino e difusão cultural.

Segundo Durham⁹⁷, foi duramente perseguida pela Igreja, que a via como um centro de liberalismo anticlerical. A UDF foi um projeto de Anísio Teixeira, no contexto da reforma de ensino empreendida por ele como secretário de Educação, no Rio de Janeiro. A criação mobilizou educadores remanescentes da Seção de ensino técnico e superior da ABE, grupo quase todo vitimado em um acidente de avião em 1928. Tais profissionais incorporaram-se especialmente à Escola de ciências da UDF⁹⁸.

Para Fávero⁹⁹, o exercício da liberdade e a efetivação da autonomia propostos pela Universidade do Distrito Federal não encontraram, no contexto do Estado Novo, condições favoráveis para desenvolvimento. Anísio Teixeira exonerou-se da Secretaria de Educação do Rio de Janeiro em 1935, seu pendor liberal destoava da posição centralizadora do recém-nomeado ministro da Educação, Gustavo Capanema. Conforme Bomeny, o objetivo do Estado Novo para o ensino superior era formar as futuras elites dirigentes. Nesse sentido

Capanema empenhou-se no ensino universitário, certamente o mais ambicioso segmento de seu programa de reformas educacionais. No

95. Luiz Antônio Cunha, *Desenvolvimento desigual e combinado no ensino superior*, 2004, p. 801.

96. Decreto nº 5.513, de 4 de abril de 1935.

97. Eunice Ribeiro Durham, *O ensino superior no Brasil*, 2003.

98. Ana Waleska Pollo Campos Mendonça, *A universidade no Brasil*, 2000.

99. Maria de Lourdes de Albuquerque Fávero, *A universidade no Brasil*, 2006.

projeto Capanema, o preparo das elites teve prioridade sobre a alfabetização intensiva das massas. O ensino primário sequer foi tocado. O ministro estava convencido de que com verdadeiras elites se resolveria não somente o problema do ensino primário, mas o da mobilização de elementos capazes de movimentar, desenvolver, dirigir e aperfeiçoar todo o mecanismo de nossa civilização¹⁰⁰.

Com o fim da UDF, muitos de seus cursos foram incorporados pela Universidade do Brasil (UB), em 1939. Instituída dois anos antes, numa iniciativa de Capanema, a UB consistia numa ampliação e renomeação da Universidade do Rio de Janeiro, existente desde 1920. Reunia 15 escolas ou faculdades que receberam a denominação de nacionais. Pretendia-se implantar um padrão nacional de qualidade para o ensino superior. Existiria, sob a nova denominação, até 1965, quando seria transformada em Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

A lei de criação da UB não fez referência ao princípio da autonomia. Os reitores de universidades públicas àquela época eram escolhidos pelo presidente da República, dentre os catedráticos, e nomeados em comissão. Tornou-se proibida aos professores e alunos qualquer atitude de caráter político-partidário, como comparecer às atividades universitárias com uniforme ou emblema de partidos políticos.

O ensino técnico passou a ser estimulado, no final dos anos 1930, pelos industriais brasileiros, a fim de substituir os trabalhadores estrangeiros. Atender à demanda por pessoal qualificado para a indústria, com a substituição das importações, tornou-se uma prioridade para o poder público. Vargas instituiu o salário mínimo e sistematizou a legislação trabalhista. Para valorizar a mão de obra nacional, adotou uma política que restringia a imigração¹⁰¹.

Na Constituição de 1937, o ensino profissional foi classificado como destinado às classes menos favorecidas, sendo dever do Estado, a ser oferecido em institutos com esse fim específico. Complementarmente, eram previstos subsídios às iniciativas dos estados, municípios, indivíduos e associações

100. Helena Bomeny, *Três decretos e um ministério*, 1999, p. 139.

101. Dulce Pandolfi, *Repensando o Estado Novo*, 1999.

particulares e profissionais. Indústrias e sindicatos, deveriam, inclusive, criar escolas para filhos de funcionários ou dos sindicalizados¹⁰².

De 1934 a 1941, as unidades escolares de ensino superior no Brasil passaram de 251 para 284, aumento de 13,1%. O número de alunos, 26,2 mil em 1934, diminuiu para 19,8 mil em 1941, redução de 24,4%. A população em 1941 era de 42,6 milhões de brasileiros, portanto, o acesso ao ensino superior era restrito a 0,04% desse total¹⁰³. Também na década de 1940 teria início a criação de estabelecimentos católicos oferecendo formação em nível superior. Durham e Sampaio relatam que a Igreja, uma vez derrotada em sua pretensão de controle sobre o ensino público,

tomou a iniciativa de criação de estabelecimentos católicos privados. A primeira Universidade Católica, a do Rio de Janeiro, foi criada [...] em 1944. Consolidou-se, assim, no Brasil, nessa época, um sistema dual, no qual coexistem instituições públicas e privadas, laicas e confessionais. Esse sistema é, desde sua origem, bastante heterogêneo, pois implica também a coexistência de universidades e instituições isoladas¹⁰⁴.

De 1930 a 1945, cresceu a tendência centralizadora do poder central. A partir de 1937, além de administrativo, o Estado assumiu feições intervencionistas, criando empresas públicas e autarquias que serviriam de base futura para o desenvolvimentismo no país¹⁰⁵. Com a deposição de Vargas¹⁰⁶, em ou-

102. Brasil, *Constituições Brasileiras*, 1999.

103. IBGE, *Anuário Estatístico do Brasil*, 1946.

104. Eunice Ribeiro Durham & Helena Sampaio, *Ensino privado no Brasil*, 1995, p. 6.

105. Olavo Brasil de Lima Júnior, *As reformas administrativas no Brasil*, 1998. Até o fim da década de 1930, o governo Vargas já havia criado 35 agências estatais. De 1940 a 1945, surgiram mais 21, entre empresas públicas, autarquias, fundações e sociedades de economia mista, quase a metade delas atuando no setor produtivo. Olavo Brasil de Lima Júnior, *As reformas administrativas no Brasil*, 1998.

106. O Brasil participou da 2ª Guerra Mundial, transcorrida durante o Estado Novo, com o envio da Força Expedicionária Brasileira à Itália. A contradição entre lutar contra o nazismo e o fascismo no exterior, vivendo internamente uma ditadura, foi a causa principal da deposição de Vargas pelo Alto Comando do Exército. O presidente eleito pela população para o período 1946-1951 foi o general Eurico Gaspar Dutra, ministro da Guerra de Vargas e por ele apoiado. Carlos Fico, *História do Brasil contemporâneo*, 2015. Vargas tornar-se-ia candidato vitorioso nas eleições presidenciais de 1950, voltando ao poder em um contexto democrático. Pandolfi registra que a censura aos meios de comunicação durante o Estado Novo, a eficiente propaganda oficial e a legislação trabalhista implantada haviam consolidado a imagem de Vargas como defensor do povo. Dulce Pandolfi, *Repensando o Estado Novo*, 1999.

tubro de 1945, iniciou-se um movimento de contraposição ao autoritarismo. Uma nova Constituição foi promulgada em 16 de setembro de 1946, caracterizada pelo caráter liberal de seus enunciados¹⁰⁷.

1.2.4 Tentativas de conceituação anteriores ao Parecer 977/1965

Segundo Sucupira¹⁰⁸, o primeiro documento legal a utilizar o termo pós-graduação para designar uma modalidade de cursos superiores foi o Decreto nº 21.231, de 18 de junho de 1946, que baixou o Estatuto da UB. O autor identifica, contudo, imprecisão na tentativa de distinguir a pós-graduação e a especialização. Chama a atenção, também, o fato de o doutorado ter sido classificado como exterior à categoria de estudos pós-graduados.

O Estatuto distinguia que, dentre os cursos universitários:

- [1] os de formação diplomariam para o exercício de profissões;
- [2] os de aperfeiçoamento deveriam rever e desenvolver os estudos dos cursos de formação;
- [3] os de especialização ministrariam conhecimentos aprofundados em ramos filosóficos, científicos, artísticos ou técnicos;
- [4] os de extensão difundiriam culturalmente assuntos de interesse geral;
- [5] os de pós-graduação, destinados a diplomados, visariam à sistemática especialização profissional;
- [6] os de doutorado, por fim, deveriam ser criados e definidos conforme regimentos próprios.

Por estas definições, verifica-se que a distinção entre os cursos de pós-graduação e os cursos de especialização está em que os primeiros se restringem ao campo profissional e os segundos abrangem toda a gama dos saberes, incluindo o saber técnico. Ora, se considerarmos que é da natureza da formação técnica ter uma aplicação profissional, segue-se que, pela extensão do conceito, os cursos de especialização compre-

107. Maria de Lourdes de Albuquerque Fávero, *Vinte e cinco anos de reforma universitária*, 2006.

108. Newton Sucupira, *Antecedentes e primórdios da pós-graduação*, 1980.

endiam também os de pós-graduação. Neste caso, a classificação do estatuto infringia uma das regras elementares de toda divisão lógica, isto é, os membros da divisão devem excluir-se mutuamente. Por outro lado, como o estatuto afirmava expressamente que os cursos de pós-graduação se destinavam a diplomados e omitia esta cláusula ao caracterizar os cursos de especialização, teríamos que estes cursos não reclamavam, pelo menos necessariamente, a graduação prévia. Sendo assim, os cursos de pós-graduação definidos pelo estatuto constituíam realmente pós-graduação em sentido lato, na medida em que pressupunham a graduação, embora fossem arbitrariamente restritos ao domínio profissional. Tratava-se, pois, de uma definição esdrúxula e estreita que revelava uma concepção totalmente inadequada da pós-graduação¹⁰⁹.

Na segmentação de cursos apresentada pela UB, o proposto para a diplomação profissional coincide com a prática das faculdades e escolas superiores do período. Os cursos de aperfeiçoamento, focados na verticalização do conhecimento em área específica, haviam sido oficializados na Reforma Francisco Campos, embora as primeiras experiências remetessem a 1925, nas áreas de higiene e saúde pública¹¹⁰.

A extensão, por sua vez, fora experimentada desde a Universidade de São Paulo, em 1911, pioneira em levar à comunidade temas de interesse geral oriundos da academia¹¹¹. O conflito na definição de 1946 estaria entre a especialização e a pós-graduação: a primeira dispensaria a diplomação prévia, a segunda se aproximaria do conceito que viria a ser estabelecido em 1965 para a modalidade *lato sensu*, embora restrita a práticas profissionais. Por conseguinte, restringir-se-ia ao doutoramento características futuramente identificadas como afins ao *stricto sensu*: exames, prática de pesquisa, preparo e defesa de tese.

Nos vinte anos que se seguiram à implantação das primeiras universidades, o ensino superior não experimentou crescimento mais significativo, tampouco reformas de grande magnitude em seu formato, organizado na dé-

109. Newton Sucupira, *Antecedentes e primórdios da pós-graduação*, 1980, p. 6.

110. No contexto da Reforma Rocha Vaz.

111. Thimoteo Camacho, *A universidade pública no Brasil*, 2005.

cada de 1930. O sistema ganhou corpo com o desenvolvimento da rede de universidades federais, uma série de universidades católicas e particulares, um amplo sistema estadual em São Paulo e a criação de instituições menores, estaduais e locais, em outras regiões¹¹².

Após a 2ª Guerra Mundial (1939–1945) sedimentou-se a hegemonia estadunidense enquanto núcleo dinâmico do capitalismo ocidental. Acordos econômicos como os de Bretton Woods¹¹³ possibilitaram a generalização das políticas de desenvolvimento nos EUA, caracterizando a consolidação do *welfare state*¹¹⁴. Os países em geral passaram a se voltar para políticas intervencionistas, o que permitiu importante ênfase do Estado na defesa do crescimento econômico¹¹⁵.

Nos anos 1940 e 1950, registraram-se alguns marcos importantes na área de ciência e tecnologia, como a inserção na Constituição do Estado de São Paulo da previsão de 0,5% da receita orçamentária para amparo da ciência, em 1947; mesmo ano da criação do Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA). A fundação da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) aconteceu em 1948, e a do Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq)¹¹⁶, em 1951, pelo almirante Álvaro Alberto da Mota e Silva, ano de criação, também, da Campanha de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes)¹¹⁷, iniciativa de Anísio Teixeira.

Resultante de uma proposta do Relatório Smith¹¹⁸, o ITA surgiu concomitante à constituição do Ministério da Aeronáutica, a fim de atender à for

112. Helena Sampaio, *Evolução do ensino superior brasileiro*, 1991.

113. O dólar estadunidense tornou-se moeda de referência para as transações internacionais entre os países signatários, mantendo seu valor pré-fixado ao ouro.

114. Política sustentada na atuação do Estado como estimulador do pleno emprego e do crescimento do consumo, com subsídios à atividade produtiva, atuação direta em campos diversos da economia, produção de bens e prestação de serviços, e programas de assistência habitacional, de saúde, familiar e previdenciária para mitigar tensões sociais nos estratos menos favorecidos economicamente.

115. Marcio Pochmann & Reginaldo Moraes, *Capitalismo, classe trabalhadora e luta política no início do século XXI*, 2017.

116. Criado pela Lei nº 1.310, de 15 de janeiro de 1951. Passaria a ser chamado Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico a partir da Lei nº 6.129, de 9 de novembro de 1974.

117. Decreto nº 29.741, de 11 de junho 1951, durante o governo Getúlio Vargas. A Capes passaria a ser denominada Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior em consequência do Decreto nº 53.932, de 26 de maio de 1964.

118. Elaborado por uma comissão presidida pelo brigadeiro Casimiro Montenegro Filho e assessorada por Richard Smith, professor do Instituto de Tecnologia de Massachusetts (EUA).

mação de pessoal especializado para aquele setor. O Instituto significou uma ruptura com o modelo tradicional de universidade: não havia cátedras e sim departamentos, com uso de um sistema de créditos, como nas universidades americanas; professores eram contratados sob normas trabalhistas e avaliados por desempenho. Alunos e docentes residiam no campus e dedicavam-se exclusivamente ao ensino e à pesquisa¹¹⁹.

A princípio, a Capes foi estruturada em apenas dois programas, um voltado para fins acadêmicos, visando a formar pessoal para universidades e institutos de ensino superior, e outro voltado à demanda de pessoal qualificado por parte dos meios profissionais e culturais do país. Na década de 1970, principalmente, essa orientação alterar-se-ia em benefício da formação de professores de ensino superior, notadamente na modalidade mestrado¹²⁰.

Segundo Motoyama¹²¹, as funções e prerrogativas de órgãos governamentais ligados ao desenvolvimento da pesquisa, como CNPq e Capes, demonstrariam a conquistar legitimidade devido a baixos e irregulares orçamentos, bem como à mentalidade política do período, com a adoção de uma matriz econômica de cunho exportador agrário e importador de ciência.

Em 1950, o Brasil contava com 382 unidades escolares de ensino superior e 37,5 mil alunos, ou seja, 0,07% da população, 51,9 milhões de habitantes. Dez anos depois, o número passaria para 95,6 mil alunos¹²². Considerando-se a população em 1960 como 65,7 milhões, o ensino superior era frequentado por 0,14% dos brasileiros.

No ano de 1952, Brasil e Estados Unidos promoveram convênios para intercâmbio bilateral entre estudantes e professores universitários, o que possibilitou a contribuição de docentes norte-americanos no desenvolvimento da pós-graduação brasileira¹²³. Essa parceria deu-se em um contexto de aproximação política entre os dois países.

A Comissão Mista Brasil-EUA fora criada no ano anterior e concluiria seus trabalhos em 1953. Como consequência desse acordo de colaboração

119. Ana Waleska Pollo Campos Mendonça, *A universidade no Brasil*, 2000.

120. Rosélia Piquet et al., *Mestrado profissional*, 2005.

121. Shozo Motoyama, *Os principais marcos históricos em ciência e tecnologia no Brasil*, 1985.

122. IBGE, *Anuário estatístico do Brasil*, 1960.

123. Carlos Roberto Jamil Cury, *Quadragésimo ano do parecer CFE 977/65*, 2005.

técnica e financiamento, colocaram-se em prática, nos primeiros quatro anos daquela década, investimentos relevantes em infraestrutura, rodovias, ferrovias, portos, rede de energia elétrica, agricultura e indústria¹²⁴.

A lógica era difusionista, com o país mais desenvolvido colaborando para a criação de condições de crescimento econômico em uma nação emergente, ao mesmo tempo em que prospectava um futuro parceiro comercial e mercado consumidor. Fundado a partir dos acordos de Bretton Woods, o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (Bird) emprestou 60 milhões de dólares para obras de infraestrutura no Brasil. Para gerir os repasses, criou-se o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE)¹²⁵, que a partir de 1953 absorveria em seus quadros muitos do ex-participantes da Comissão Mista¹²⁶.

Durham¹²⁷ registra que na década de 1950 começava a se firmar na sociedade brasileira uma posição de que toda a demanda de ensino superior deveria ser suprida por universidades públicas multifuncionais e gratuitas, que aliassem ensino e pesquisa. Algo que com o tempo mostrar-se-ia, segundo a autora, irrealizável do ponto de vista do financiamento das atividades de investigação científica.

O conceito de pós-graduação a ser formalizado oficialmente apresentou diversas concepções durante a década de 1950, enquanto tramitava a primeira lei geral de ensino do país¹²⁸, encaminhada ao Congresso em outubro de 1948 pelo ministro da Educação e Saúde Pública, Clemente Mariani. O texto permaneceria sob discussão naquela casa até sua publicação, em dezembro de 1961.

124. Marcio Augusto Falcão Lopes, *O fracasso da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU) e os rumos da política econômica do segundo governo de Vargas (1951-54)*, 2009.

125. Pela Lei nº 1.628, de 20 de junho de 1952. A denominação Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) seria adotada com a Lei nº 1.940, de 25 de maio de 1982.

126. Danilo José Dalio & Shiguenoli Miyamoto, *A Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e a barganha externa do segundo governo Vargas*, 2009.

127. Eunice Ribeiro Durham, *A universidade e o ensino*, 2002.

128. A lei alteraria regulamentações estabelecidas por Gustavo Capanema, que, após ser ministro de 1934 a 1945, elegera-se deputado federal. A presença de Capanema no Congresso constrangeu o prosseguimento das discussões, causando hiato superior a uma década entre a apresentação do projeto e sua aprovação. Ao fim dos anos 1950 contrapunham-se, de um lado, educadores como Darcy Ribeiro, comprometidos com os ideais da Escola Nova, e de outro, defensores da rede privada de ensino, que tinham o deputado Carlos Lacerda como porta-voz. Os escolanovistas acabariam por ver suas teses derrotadas ao ser aprovada a LDB, já no governo João Goulart. A rede oficial de ensino marginalizava quase 50% da população em idade escolar. Deliberou-se pela expansão da rede privada, mas a extensão dos benefícios da educação não alcançou a população mais carente. Helena Bomeny, *Educação e desenvolvimento*, 2002.

Conforme Córdova *et al.*¹²⁹, o conservadorismo das congregações de universidades públicas e dos professores catedráticos impedia o processo de modernização universitária no fim dos anos 1950, pois os postos de maior poder eram ocupados essencialmente pelos mesmos grupos que haviam concebido as políticas educacionais do Estado Novo.

A ampla variação referente à pós-graduação nos sucessivos projetos que levariam à LDB/1961, por sua vez, demonstra a falta de uma clara consciência da natureza, papel e alcance desta etapa de ensino na universidade moderna. A ideia de pós-graduação como tarefa permanente da universidade, com vistas ao aprofundamento da formação recebida na graduação, conduzindo a graus acadêmicos, foi objetivada, pela primeira vez no Brasil, no projeto da Universidade de Brasília (UnB)¹³⁰.

Pretendeu-se, com a criação daquela Universidade, fundada em 1962, fazer da pesquisa e do ensino básicos, nas ciências e nas humanidades, o núcleo em torno do qual se desenvolvessem as demais atividades universitárias. Sua estrutura apresentava institutos centrais de integração acadêmica, oferecendo cursos básicos, nas ciências e nas letras, além de faculdades com o propósito de formação profissional. A pós-graduação deveria constituir a superestrutura onde se proporcionaria a formação do mais alto nível científico¹³¹.

Na UnB, instalada na nova capital federal, inaugurada dois anos antes, encontrava-se um modelo concebido por um grupo no qual se destacavam Anísio Teixeira e Darcy Ribeiro, que se opunha à manutenção dos privilégios de cátedra. Buscava-se retomar o desenvolvimento de estudos sem preocupação com a aplicabilidade imediata, ideais até então frustrados nas experiências da USP e UDF, a primeira devido à resistência de professores da Escola de medicina, engenharia e direito quanto às disciplinas básicas e a segunda, encerrada ainda na década de 1930¹³².

O estatuto da UnB, em fins de 1962, baseava-se na autonomia universitária e na articulação entre ensino e pesquisa. A pós-graduação era proposta como uma atividade nuclear para o desenvolvimento da investigação científica. A de-

129. Rogério de Andrade Córdova *et al.*, *A pós-graduação na América Latina*, 1986.

130. Newton Sucupira, *A livre-docência*, 1980.

131. Darcy Ribeiro, *A Universidade de Brasília*, 1960.

132. Simon Schwartzman, *Educação e Ciências Sociais*, 1982.

mora na implantação efetiva desses princípios e a movimentação política em torno do assunto resultaram em instabilidade institucional e ocupação policial do campus em outubro de 1965. Quase todos os professores foram demitidos. Pensada como ambiente democrático no governo de Juscelino Kubitschek, a UnB teria sua regulamentação implantada sob o regime autoritário pós-1964¹³³.

O artigo 69 da LDB/1961 conceituou genericamente a pós-graduação e a considerou categoria própria, distinta da especialização e do aperfeiçoamento. Essa visão seria posteriormente consolidada pelo Parecer 977/1965.

Segundo Sucupira¹³⁴, os cursos de mestrado e de doutorado pioneiros, aos moldes do que fora proposto pela LDB, ocorreram nos primeiros anos da década de 1960, inicialmente na Escola Superior de Agricultura de Viçosa, transformada em Universidade Estadual Rural de Minas Gerais, em 1948, e federalizada como Universidade Federal de Viçosa, em 1969, na Universidade do Brasil, posterior UFRJ, e no ITA. O Instituto de Química da UB inaugurou, em março de 1963, o primeiro curso de pós-graduação em engenharia química nos níveis de mestrado e doutorado. No final de 1965, foi aprovado o primeiro mestrado brasileiro em educação, oferecido pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Tabela 1. Evolução na oferta de ensino superior no Brasil, de 1932 a 1965

Ano	Unidades escolares de ensino superior	Matrículas
1932	190	21,5 mil
1933	248	24,1 mil
1934	251	26,2 mil
1941	284	19,8 mil
1950	382	37,5 mil
1960	*1.191 (cursos)	95,6 mil
1965	37 universidades e 564 instituições isoladas *1.228 (cursos)	154,5 mil

Elaborada pelo autor a partir de IBGE, *Anuário estatístico do Brasil*, 1946; 1960; 1967; Luiz Antônio Cunha, *A Universidade crítica*, 1983.

133. Helena Bomeny, *A reforma universitária de 1968*, 1994.

134. Newton Sucupira, *A livre-docência*, 1980.

1.3 Estado, mercado e indivíduo quando da regulamentação da pós-graduação brasileira

1.3.1 Perfil demográfico e econômico do país na década de 1960

No Brasil de 1965, a maior parte da população ainda habitava a zona rural. A agricultura e a extração vegetal e mineral cresciam com relação à década anterior, embora a produção industrial se mantivesse constante no quadriênio. Os trabalhadores da indústria estavam em sua maioria nos ramos têxtil, metalúrgico e de produtos alimentares. Um país exportador majoritariamente de café, açúcar e metais, importador principalmente de materiais para transportes, comunicações e indústria em geral, áreas nas quais a produção demandaria maior investimento em pesquisa e tecnologia.

A população brasileira era estimada em 81,3 milhões de pessoas¹³⁵. Conforme o recenseamento de 1960, a década havia iniciado com equilíbrio entre moradores da área urbana e rural, respectivamente, 48,6% e 51,3%. Já a taxa de analfabetismo, medida no início da década, era de 39,2%¹³⁶.

O Produto Interno Bruto (PIB), em 1965, era 21,6% maior que o de 1960¹³⁷. A extração vegetal apresentava produção 64% superior à de 1955. A agricultura crescera 71% em produtividade desde 1955 e a pecuária, 46%. O pessoal ocupado em atividades agrícolas era de 15,6 milhões. A extração mineral, por sua vez, aumentara 350% com relação a 1955¹³⁸.

Em contrapartida, a produção industrial mantinha-se constante desde 1962, quando considerada a indústria de transformação, de construção civil e de energia elétrica, o que demonstrava potencial crescente nas atividades agrárias e extrativas, com lateralidade nos índices industriais. O setor empregava 1,8 milhão de brasileiros em 1965.

O gasto das indústrias com salários representava 22,9% das despesas, incluindo as com matérias-primas. Os ramos que mais empregavam eram o

¹³⁵. IBGE, *Anuário estatístico do Brasil*, 1967.

¹³⁶. IBGE, *Censo demográfico de 1960*, 1960.

¹³⁷. IBGE, *Série histórica do PIB brasileiro*, 2017.

¹³⁸. IBGE, *Anuário estatístico do Brasil*, 1967.

têxtil, 311,6 mil; o metalúrgico, 242,3 mil, e de produtos alimentares, 206,4 mil. O estado brasileiro que mais contratava na indústria era São Paulo, com 960,8 mil trabalhadores.

No setor de serviços havia 204,5 mil proprietários e 245,7 mil empregados, conforme o censo de 1960, diferentemente da indústria e da pecuária, os dados não haviam sido atualizados em nível nacional¹³⁹ em 1965, ano em que seria criado o Cadastro Geral dos Empregados e Desempregados (Caged). Pelo mesmo motivo, os dados disponíveis para o comércio também são do início da década. No varejo, o número de proprietários era ainda mais próximo do de empregados, respectivamente, 298,9 mil e 325,5 mil, o que demonstra grande pulverização de estabelecimentos com baixa geração de empregos nos serviços e no varejo. Situação diferente do atacado, no qual 19,7 mil proprietários mantinham 195,1 mil empregados.

Os índices de exportação brasileiros em 1965 eram 34,2% superiores aos registrados em 1955. Café, açúcar e metais foram os produtos mais relevantes. Já as importações foram 5,1% menores que em 1955. Maquinaria/veículos, trigo e metais foram os que movimentaram mais recursos. Os valores negociados totalizaram 1,5 bilhão de dólares em exportações, 61,8% relativos a gêneros alimentícios e bebidas e 30,5% em matérias-primas, contra 1 bilhão de dólares em importações, 24,8% em matérias-primas, 20,4% em maquinários e veículos, 19,4% em alimentos e bebidas, 17,1% em manufaturas e 15,8% em produtos químicos, farmacêuticos e semelhantes.

Dentre os parceiros comerciais do Brasil, os principais eram Estados Unidos, Argentina e Alemanha Ocidental. A cotação de um dólar equivalia a 2,20 cruzeiros novos para compra e 2,22 para venda. O investimento estrangeiro direto na indústria brasileira foi de 16,1 milhões de dólares naquele ano. Os principais investidores estavam sediados nos EUA, 7,9 milhões de dólares; na Alemanha Ocidental, 6,2 milhões de dólares; e na Itália, 1,3 milhão de dólares. A indústria de veículos, automóveis e autopeças recebeu 13,6 milhões de dólares desses investimentos, enquanto as indústrias leves mecânicas e elétricas, 2,2 milhões de dólares.

¹³⁹. Os dados de 1965 foram disponibilizados apenas para os estados de Amazonas, Pará, Pernambuco, Alagoas, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Guanabara.

Tabela 2. Síntese socioeconômica do Brasil em 1965, sob aspectos selecionados

Variável	1º lugar	2º lugar	3º lugar
Estados mais populosos/ moradores	São Paulo - 15 milhões	Minas Gerais - 10,7 milhões	Bahia - 6,5 milhões
Cidades mais populosas/ moradores	São Paulo - 4,8 milhões	Rio de Janeiro - 3,8 milhões	Recife - 973 mil
Setores com maior ocupação de trabalhadores remunerados	Agricultura - 15,6 milhões	Indústria - 1,8 milhão	Comércio - 839,3 mil
Principais produtos exportados	Café - 707,3 milhões de dólares	Açúcar - 56,7 milhões de dólares	Metais - 44,7 milhões de dólares
Principais produtos importados	Máquinas e veículos - 244,2 milhões de dólares	Trigo - 135,8 milhões de dólares	Metais - 104 milhões de dólares
Principais parceiros comerciais/ exportações + importações	EUA - 520,1 milhões de dólares exportados e 325,3 milhões de dólares importados	Argentina - 140,9 milhões de dólares exportados e 131,9 milhões de dólares importados	Alemanha Ocidental - 141,4 milhões de dólares exportados e 96,2 milhões de dólares importados

Elaborada pelo autor a partir de IBGE, *Anuário estatístico do Brasil*, 1967.

Quase metade do investimento público em educação era alocada no ensino superior, acessado por 0,19% da população. A pesquisa, ainda incipiente, recebia pouco financiamento governamental. Esses dados indicam uma hierarquização da educação superior sobre os demais níveis de ensino, com maior legitimidade para financiamento oficial e acesso restrito.

Em 1965, 47,5% dos recursos públicos federais alocados em educação foram utilizados no ensino superior, 22,4% no ensino médio e 17,6% no primário. A rubrica *Pesquisa, orientação e difusão cultural* utilizou 0,65% do investimento. No ensino superior, os cursos mais frequentados eram os de filosofia, ciências e letras; direito e engenharia. O maior número de docentes

estava nos cursos de engenharia, 8 mil; filosofia, ciências e letras, 7,4 mil, e medicina, 3,6 mil.

Tabela 3. Cursos de graduação mais frequentados no ensino superior brasileiro, em 1965

Curso superior	Cursos	Professores	Matriculados
Filosofia, Ciências e Letras	498	7,4 mil	35,7 mil
Direito	62	1,8 mil	32,9 mil
Engenharia	124	8 mil	23,3 mil
Ensino superior como um todo	1.228	33,1 mil	154,9 mil

Elaborada pelo autor a partir de IBGE, *Anuário estatístico do Brasil*, 1967.

Os estados com mais alunos, professores e cursos de graduação eram São Paulo, Guanabara e Rio Grande do Sul. Na pós-graduação havia 66 cursos, 556 professores e 1,6 mil alunos, sendo mais procurados os de direito, nove cursos, 108 professores e 758 pós-graduandos; filosofia, ciências e letras, 15 cursos, 98 docentes e 334 alunos; e higiene e saúde pública, oito cursos, 174 membros no corpo docente e 107 matrículas efetivas, curiosamente, mais professores que discentes, situação que se repetia ainda na pós-graduação em artes, 70 para 50, e farmácia, 14 para dez.

Tabela 4. Estados brasileiros com mais estudantes na graduação, em 1965

Curso superior	Cursos	Professores	Matriculados
São Paulo	259	8,1 mil	41,7 mil
Guanabara	152	5,1 mil	24,5 mil
Rio Grande do Sul	172	4,9 mil	19 mil
Ensino superior como um todo	1.128	33,1 mil	154,9 mil

Elaborada pelo autor a partir de IBGE, *Anuário estatístico do Brasil*, 1967.

1.3.2 Formação profissional no contexto dos anos 1960: tecnicismo e fragmentação

Em 1965, a principal normativa no âmbito da educação era a LDB/1961, consoante a qual o ensino superior seria ministrado em estabelecimentos agrupados ou não em universidades, com flexibilidade de organização curricular, sendo sujeitos a registro no MEC os diplomas para exercício de profissões liberais ou para admissão em cargos públicos.

A formação no período, técnica e fragmentada, justificava-se pela necessidade de mão de obra para atender aos processos de industrialização crescentes. Para Queiroz *et al.*¹⁴⁰, desde o Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek (1956-1961), o país atravessava transformações econômicas e sociais que tornavam a educação superior um instrumento de mobilidade social cobiçado pela população. Naquele governo, também marcado pela substituição de importações, a produção industrial de material de transporte, incluindo automóveis, aumentara mais de 550%, material elétrico e de comunicações, categoria na qual se enquadram os eletrodomésticos, 368%, já a produção de itens menos sofisticados cresceu em ritmo menor: 47% na indústria alimentícia e 29% na têxtil¹⁴¹.

Cunha¹⁴² expõe que no início da década de 1960, 28,7 mil aprovados em exames para ingresso em universidades públicas não haviam sido aceitos, por falta de vagas. Naquele momento, 41,2% das matrículas estavam no setor privado. Com o golpe civil-militar de 1964, a expansão das instituições de ensino superior particulares passou a ser incentivada, numa forma de dificultar a mobilização política estudantil¹⁴³, além do aspecto econômico de interiorização do ensino superior em todas as regiões do país.

Tem-se a educação superior, no Brasil do século XX, atuante como diferenciador da elite, devido aos óbices de acesso resultantes de uma política gradativa-

140. Fernanda Cristina B. P. Queiroz *et al.*, *Transformações no ensino superior brasileiro*, 2013.

141. Paul Singer, *A crise do “milagre”*, 1976.

142. Luiz Antônio Cunha, *A universidade temporã*, 1986.

143. Fernanda Cristina B. P. Queiroz *et al.*, *Transformações no ensino superior brasileiro*, 2013.

mente implantada de diferenciação entre ensino técnico para pobres e preparação para ingresso nos cursos superiores, para os de origem mais abastada.

No mesmo sentido, houve dicotomia entre os ideais de pesquisa humanística e geral, sem aplicabilidade imediata, e aqueles destinados à solução de questões específicas. Essa segunda opção apresentava-se dominante desde o surgimento das escolas superiores no Brasil do século XIX, devido a seu caráter de formação para profissões liberais.

O entendimento weberiano a respeito da tendência de desprezo dos trabalhadores intelectuais pela ação aquisitiva racional¹⁴⁴, somado à origem da educação brasileira, voltada principalmente para a elite, em tempos de escravidão e contratação de imigrantes para trabalhos braçais, é útil para a compreensão do vilipêndio historicamente construído contra funções laborais demandantes de repetição manual e esforço físico. As letras, a filosofia e as ciências contrastariam com os saberes tecnicistas ministrados nos cursos de formação profissional dos anos 1930 em diante.

Para Weber¹⁴⁵, situação estamental é o componente típico do destino humano condicionado por uma avaliação social a respeito da honra do indivíduo, positiva ou negativamente. Essa avaliação é vinculada a determinada qualidade comum a muitas pessoas, não necessariamente correspondendo a uma situação de classe. Isso porque proprietários e não proprietários de meios materiais para geração de renda, para si ou para outrem, podem pertencer a um mesmo estamento.

A exigência de uma condução de vida específica, comum àqueles que desejem compartilhar um mesmo círculo de convivências e relações, é o ponto basilar que norteia a honra no estamento. Ao mesmo tempo, há uma limitação de acesso ao grupo, vetando-se os que não compartilham das mesmas posturas e escolhas¹⁴⁶.

144. Trabalho exercido unicamente para garantir conforto material e a sobrevivência, representativo daquele que necessita da remuneração, sem guiar-se por questões como vocação, talento, sentimentos, superação pessoal, filantropia, tradições, chamamentos familiares, morais ou religiosos, que seriam motivos idealmente nobres para se exercer um ofício.

145. Max Weber, *Ensaio de sociologia geral*, 1982.

146. Max Weber, *Economia e sociedade*, 1999.

Portanto, não nos referimos a classes sociais quando operacionalizamos o termo estamento. Práticas e comportamentos comuns a grupos étnicos, religiosos, profissionais ou inerentes ao estilo de vida no campo ou nas cidades, entretanto, constituem eixos estruturantes de identidades estamentais, se aceitarmos que estas gravitam ao redor de padrões centrais de homem e de conduta.

A ilustração característica do habitante das cidades nos anos 1960, escolarizado, executor de ofício com técnicas formalmente aprendidas num ambiente de ensino, e que desse trabalho especializado extrai o sustento para si e sua família constitui uma identidade diferenciada da do trabalhador rural no mesmo período ou do analfabeto morador das cidades. Nessa perspectiva, o acesso a oportunidades de melhor remuneração constituirá pontes de ascensão social e reconhecimento pelos demais pertencentes ao estamento mais abrangente, no caso, o urbano, a partir da formação de estamentos mais específicos, nas profissões e instituições.

Estilizações de vida são características dos grupos que se formam em torno de uma padronização de conduta. Esses indivíduos são avaliados entre si a partir de uma gradação de valores, do aceitável ao louvável, conforme a maior equivalência ao padrão estamental.

Os diplomas e títulos, destaca Weber¹⁴⁷, constituem nas sociedades modernas ocidentais as credenciais para candidatar-se aos empregos mais bem remunerados e à promoção a cargos que, acompanhados de salários condignos à dificuldade de acesso, possibilitem a estima social necessária para ser elegível a frequentar locais e círculos sociais distintivos, em diferentes escalas de aceitação, do indivíduo tolerado àquele desejado.

Também o consumo de bens diferenciais faz parte dessa comunicação tácita de estamento, não apenas devido à qualidade e preço dos itens de vestuário, meios de transporte, acessórios pessoais ou local de habitação, mas pelo conteúdo imanente que constitui a assunção de uma escolha estética ou comportamental.

Exemplos de bases sobre as quais ocorreria o nascedouro de identidades estamentais podem ser encontrados nas noções weberianas de condição

147. Max Weber, *Economia e sociedade*, 1999.

e ordem. Expressa-se a primeira na forma de privilégios positivos ou negativos de consideração social resultantes do modo de vida de alguém, o tipo de instrução formal que recebeu, prestígio de nascimento ou de profissão. A segunda corresponde a uma pluralidade de indivíduos que reivindicam de forma eficaz, no seio de um grupo, uma consideração particular e um monopólio sobre sua condição, fundamentando esse direito por pertencerem a determinado tipo de vida ou profissão, possuírem algum carisma hereditário ou poderes políticos. As condições serão individuais e as ordens, coletivas, significando, em ambos os casos, o privilégio da distinção.

Na sociedade brasileira de 1965, havia um estilo de vida urbano crescente com relação às décadas anteriores, com incremento na oferta de educação básica¹⁴⁸. No ambiente rural, o letramento seria pouco reconhecido como necessário para a prática do trabalho com a terra. Com a urbanização, o acesso tornou-se facilitado e as ocupações no comércio, na indústria, nos escritórios liberais e na burocracia pública sinalizavam a relevância da escola, que conduz aos diplomas necessários para inserção no ambiente produtivo.

Se tomarmos a educação como elemento distintivo estamental, dentre os moradores das cidades, encontraremos uma dicotomia entre aqueles que tinham acesso à preparação para o ensino superior, de difícil acesso à população de baixa renda e destinado à elite, ao lado de escolas técnicas que conduziam à assimilação dos métodos de trabalho adequados para atuar nas fábricas e nas profissões prestadoras de serviços.

O ensino superior era acessível a poucos e dividido entre formar sob uma ótica de atendimento das necessidades do mercado, inclusive na pesquisa aplicada, ou atender a reivindicações de uma formação e ciência desinteressadas da prática imediata, voltando-se para estudos de composição da base do conhecimento sobre temas filosóficos, exatos, biológicos ou naturais.

¹⁴⁸. As matrículas no ensino primário eram 4,2 milhões em 1950, 7,4 milhões em 1960 e chegariam a 13,9 milhões em 1970, o que corresponde a percentuais de escolarização, respectivamente, de 26,1%, 33,3% e 53,7%. Chaiane de Medeiros Rosa *et al.*, *Expansão, democratização e a qualidade da educação básica no Brasil*, 2015.

A tipologia de educação proposta por Weber¹⁴⁹ deriva dos tipos de ação social¹⁵⁰ e dominação legítimas¹⁵¹. A educação burocrática, correspondente à ação racional com relação a fins e dominação racional-legal, respeita uma distribuição fixa de atribuições e conteúdos, segmentados conforme os campos de saber, ministrados em sequência ao longo de determinado período, elegendo uma hierarquização entre os campos de conhecimento. Uma delimitação clara entre o papel docente e o do aluno, com protagonismo do primeiro, pode ser aduzida como característica da educação burocrática, sendo o produto final mensurado em avaliações e, ao final, certificado com títulos e diplomas.

Na educação burocrática, o conhecimento é transmitido em função de sua aplicabilidade na administração pública ou privada, escritórios, oficinas, laboratórios, exércitos, nas profissões liberais, prestação de serviços e mesmo nas escolas e universidades. O tradicional e o carismático, nessa perspectiva, cedem lugar ao racional, calculado e especializado, nas economias capitalistas modernas, consistindo no processo de desencantamento do mundo ou desumanização, com o afastamento das influências afetivas e de tradições¹⁵².

Isso porque a burocracia ideal pura consistiria na busca, valendo-se de mecanismos técnicos, do máximo rendimento extraível da precisão, continuidade e disciplina. Observa-se a modernidade como a intensificação do afastamento deliberado de crenças, hábitos e atitudes, ao menos no ambiente produtivo, ligados ao carisma, ao metafísico e aos costumes.

Os diplomas representam, consoante a lógica weberiana, importante elemento de legitimidade para a ascensão social, trazendo consigo benefícios de honra como o respeito público, a admiração de um coletivo de pessoas, a aceitação em círculos de convivência e o aumento da probabilidade de sucesso traduzida em ritos de passagem como a formatura, o matrimônio, a

149. Max Weber, *Ensaio de sociologia geral*, 1982.

150. Afetiva, motivada por emoções; tradicional, baseada na perpetuação de costumes; racional com relação a valores, em que aspectos éticos e morais têm ascendência sobre o ato e, por fim, racional com relação a fins, consistindo na adoção da medida mais adequada para atingir um objetivo, sem interferência de afetos, tradições e valores. Max Weber, *Economia e sociedade*, 1999.

151. Tradicional, carismática ou racional-legal. Max Weber, *Os três tipos puros de dominação legítima*, 1986.

152. Max Weber, *Economia e sociedade*, 1999.

aquisição imobiliária em pontos específicos da cidade, a aceitação em clubes recreativos ou agremiações seletivas.

Tomando como base a teoria de Genep¹⁵³, podemos definir como ritos de passagem os interstícios através dos quais o indivíduo deixa uma etapa cronológica ou social da vida em direção a outra, progredindo nos diversos estágios que configuram o movimento considerado como evolução em determinada sociedade. Tratar-se-ia de um processo que, em geral, tem início com uma etapa de afastamento do estado cognitivo ou cultural que será superado, seguida por uma etapa de margem, na qual se dá a modificação dos comportamentos e crenças do neófito e, por fim, a etapa de agregação, caracterizada pelo reconhecimento coletivo do sujeito enquanto portador da nova condição. O rito de passagem pode ou não culminar em uma cerimônia pública ou evento, mas não se restringe a estes.

De acordo com Weber¹⁵⁴, a burocracia fomenta a adoção de modos de vida racionalistas, o que é refletido no tipo de educação oferecida aos estudantes em formação para o mercado de trabalho. Na sociedade moderna, a especialização traz como elemento predominante a possibilidade de se calcularem os fatores técnicos relacionados aos diferentes tipos de profissão. Também as atividades de ensino e pesquisa, nas universidades, adquirem características de hierarquia e alinhamento à objetividade. Um exemplo disso é a distribuição de cargos e funções conforme prerrogativas expressas em documentos.

O Aviso Ministerial que ensejou a emissão do Parecer 977/1965, ao diferenciar trabalhadores técnicos e intelectuais, demonstra o pensamento dicotômico dominante no Brasil daquele período. O país, cujo ensino superior foi implantando numa reprodução dos moldes europeus, com a chegada da Família Real no século XIX, desenvolvera-se ao longo do século XX como economia agrícola, em processo de urbanização e industrialização, tendo a mão de obra escrava sido substituída por imigrantes e trabalhadores com baixa alfabetização, oriundos de estratos economicamente menos privilegiados.

A origem da educação no país teve perfil restrito, elitista e voltado para o trabalho intelectual, não manual, como forma de diferenciação do indivíduo culto em relação ao trabalhador que migrou do campo para as cidades,

153. Arnold van Genep, *Os ritos de passagem*, 2011.

154. Max Weber, *Economia e sociedade*, 1999.

ou aos imigrantes estrangeiros que ocuparam as funções mais aproximadas dos trabalhos anteriormente desempenhados pelos escravos. Logo, guardava elementos marcadamente tradicionais, buscando formar o homem erudito e refinado, com foco em conhecimentos filosóficos e científicos.

A herança do Brasil Império para a República carregou o desprezo das oligarquias e classes médias lideradas por profissionais liberais com relação ao trabalho da massa. Em diálogo com o aspecto valorativo weberiano que deprecia a necessidade do trabalho para a sobrevivência, podemos indicar como nascedouro da futura dualidade na educação a estilização de vida eurocêntrica que permeou a sociedade brasileira já no período colonial. Arraigava-se na família patriarcal e nos círculos concêntricos de poder ao seu redor uma compreensão aristocrática de distinção.

Isso porque o colonizador buscava diferenciar-se da população nativa e mestiça. A classe latifundiária e escravocrata, detentora do poder político e econômico, a fim de imitar o estilo da Metrópole, acabou por mimetizar os hábitos e valores aristocráticos, inclusive a respeito de que tipo de trabalho seria digno e a quem se destinaria a educação formal¹⁵⁵.

[A] escravidão, que perdurou por mais de três séculos, reforçou essa distinção e deixou marcas profundas e preconceituosas com relação à categoria social de quem executava trabalho manual. Independentemente da boa qualidade do produto e da sua importância na cadeia produtiva, esses trabalhadores sempre foram relegados a uma condição social inferior. A herança colonial escravista influenciou preconceitosamente as relações sociais e a visão da sociedade sobre a educação e a formação profissional. O desenvolvimento intelectual, proporcionado pela educação escolar acadêmica, era visto como desnecessário para a maior parcela da população e para a formação de “mão-de-obra”. Não se reconhecia vínculo entre educação escolar e trabalho, pois a atividade econômica predominante não requeria educação formal ou profissional¹⁵⁶.

155. Otaíza de Oliveira Romanelli, *História da educação no Brasil (1930/1973)*, 2007.

156. CNE, *Parecer 16, de 5 de outubro de 1999*, 1999, p. 8.

Desse modo, o trabalho braçal e o técnico mantinham conotação ligada à escravidão, à imigração e aos pobres. Os trabalhadores intelectuais, advindos das famílias cujas maiores condições de renda houvessem permitido a diplomação em profissões liberais como engenharias, áreas da saúde e direito, eram tidos como aqueles que traçariam planos, teorias e aplicariam técnicas refinadas. O prosaísmo do ofício manual, com uso da força e repetição de métodos elaborados por outrem recairia sobre os técnicos. Essa característica foi reforçada pelo modo fordista de organização do trabalho, replicado mundialmente no período posterior à 2ª Guerra Mundial.

A especialização que Weber destaca como insígnia do indivíduo bem-sucedido na economia moderna está presente nas diferentes modalidades de pós-graduação definidas pelo Parecer 977/1965, desde os aperfeiçoamentos focados na atualização de conteúdos até mestrados e doutorados voltados para o desenvolvimento do senso crítico e produção de novos conhecimentos. Enquanto o trabalhador especializado via *lato sensu* tenderia a ser considerado mais bem informado e treinado em determinado assunto, o pesquisador buscava inovações tecnológicas ou conceituais tendo como base os saberes já sedimentados e sobre eles buscando avançar, com respaldo científico. Na hierarquia universitária, a pós-graduação passou a ser denominada, pelo Parecer, a cúpula dos estudos.

A exemplo do que ocorrera com o ensino superior a partir do século XIX, a pós-graduação consolidou-se no século XX como uma política estatal deliberada, que ao expandir-se foi delegada também aos estabelecimentos privados, sob inspeção e controle de qualidade do poder público.

Episódios liberalizantes como as reformas Leôncio de Carvalho, em 1879, e a Rivadávia Corrêa, em 1911, e outros de cunho centralizador como a Reforma Maximiliano, em 1915, e Rocha Vaz, em 1925, são exemplos de como na educação brasileira o poder emana do governo central e por ele é delegado ou retomado, estando a sociedade civil localizada, em maior ou menor escala, de forma concêntrica marginal a esse poder.

A reunião de indivíduos em agências guiadas por um interesse comum, na distribuição do poder que deriva de um centro dinâmico, auxilia, embora não necessariamente garanta, a migração da margem para ponto mais próximo do núcleo tomador de decisões legítimas.

Ações associativas racionais, assim nomeadas por Weber¹⁵⁷, consistem em uniões de pessoas ligadas por interesses comuns, em consequência de motivações objetivas ou mesmo afetivas. Os indivíduos isoladamente tomados, como poderemos chamar de agentes, unir-se-iam em agências, para coletivamente buscar um objetivo. A ação associativa racional pode se tornar uma ação política, uma vez que aumenta a representatividade de um grupo, majorando, por conseguinte, a possibilidade de ressonância para seus pleitos.

Organizados em agências como associações, sindicatos, empresas, clubes, grupos e agremiações, tende a ser maior a aproximação entre o indivíduo e o centro dinâmico de poder. Tem-se como exemplos a ABE e a ABC, organizadas em torno do debate sobre o modelo de universidade a ser adotado, nos anos 1920, de modo a tentar influenciar as decisões dos detentores de poder estatal.

Por extensão, pode-se aventar que o indivíduo não apenas trilha os caminhos indicados pelo estamento como possíveis, para alcançar a prosperidade. Ele também depende da ação associativa racional para aumentar o alcance de sua ação social, tanto em maior medida quanto mais distante esteja do padrão bem-sucedido, a partir de uma perspectiva de poder burocrático.

Tais atores, reunidos, tendem a elaborar e difundir coletivamente discursos que deem visibilidade a suas demandas e à identidade da associação que se faz ouvir por meio de seu integrante. Não raro, a ação associativa racional traz consigo um elemento estamental implícito, na defesa por privilégios de ordem como o monopólio ou a manutenção de regras.

São exemplos, nas primícias da universidade brasileira, não apenas centros representativos da Igreja católica como o Dom Vital, portador de uma pauta, como a Fiesp com sua agenda específica de incentivo ao ensino técnico e formação de uma elite para compor as gestões nacionais futuras. As cátedras mantidas na formação das primeiras universidades, influência francesa, não resistiriam à reforma universitária de 1968, inspirada pelo padrão americano, que se associava à educação crescentemente a partir de 1965, com os acordos MEC-USAID, entre agências oficiais.

A LDB/1961 trazia mecanismos de controle da expansão do ensino superior e dos conteúdos de ensino, com prerrogativas centralizadas no CFE,

157. Max Weber, *Economia e sociedade*, 1999.

substituto do anterior CNE. A ele competia a fixação dos currículos de cursos superiores para todas as instituições e a autorização para que fossem criados novos cursos no setor federal e no privado.

Segundo Durham¹⁵⁸, o Conselho tornou-se rapidamente objeto de pressões dos empresários da área, na defesa de seus interesses, em contraposição aos estudantes e intelectuais de esquerda, que defendiam a expansão da universidade pública gratuita, com vinculação entre ensino e pesquisa, para combater desigualdades sociais, e a supressão do sistema privado de ensino, considerado por eles pouco progressista.

Tem-se acima um exemplo de como a ação associativa racional motivada por demandas econômicas ou ideológicas pode exercer ação política no sentido de tentar influenciar as decisões dos detentores de poder central. A disputa entre ideologia e poder econômico, no exemplo anterior, resultou na vitória dos interesses do segundo, ao menos na concepção da Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

Investidores e empresários organizam-se em ações associativas racionais. Da mesma forma o faz o indivíduo comum, membro de um ou mais estamentos e partícipe de agremiações junto às quais possa buscar aumento na probabilidade de sucesso de seus intentos, bem como uma legitimação identitária de si mesmo enquanto ator daquele coletivo.

Isso porque a compreensão sobre si não se consuma, em uma perspectiva weberiana, fora da relação social¹⁵⁹, que pressupõe um constante rearranjo mútuo de ações sociais. A ascendência da ordem estamental sobre o participante via sanções positivas e negativas, tácitas ou manifestas, conforme o grau de adequação do indivíduo frente ao padrão comutado pelos demais do estamento, surge como força estrutural que parametriza a ação social aceitável, ao menos ao estabelecer quais são as atitudes e hábitos esperados e vedados, e em que medida o distanciamento à regra pode ser tolerado.

158. Eunice Ribeiro Durham, *O ensino superior no Brasil*, 2003.

159. A adoção de condutas reciprocamente referidas entre indivíduos em suas interações, norteadas a partir de conceitos que sirvam de referência mútua para uma pluralidade de pessoas está no cerne do que Weber denomina relação social. Nessa concepção, os membros de uma coletividade envolvem-se em ações cotidianas partindo de expectativas prévias de conduta, construídas com base em um sentido comum de ação esperada. Max Weber, *Economia e sociedade*, 1999.

Com a ascensão da racionalidade-legal, passa a existir clareza da especialização necessária para o exercício de cargos e funções. A adoção de normas formais também tende a favorecer qualidades como precisão, velocidade, clareza, unidade, redução de custos de material e pessoal, além da eliminação dos sentimentos pessoais no que diz respeito ao mundo dos negócios¹⁶⁰.

Quando considerados os princípios constitutivos do paradigma fordista, encontra-se uma convergência com relação ao tipo ideal de burocracia weberiana. Conforme enumera Boyer¹⁶¹, tal vertente de organização laboral parcela horizontalmente as etapas de produção e divide verticalmente as fases de planejamento e execução, privilegia o uso de equipamentos altamente especializados, a produção em massa de bens com elevado grau de padronização e adota uma prática salarial crescente, que incorpora ganhos de produtividade.

Já a padronização de processos proposta por Taylor¹⁶² baseia-se no aprimoramento técnico do trabalho, racionalizando o tempo e os movimentos dos operários durante suas atividades. Instrução e treinamento nos processos adotados pela empresa também são previstos, para evitar que cada trabalhador aja conforme um critério próprio, gerando entropia. Assim, uma equipe tornar-se-ia responsável por idealizar os processos a serem executados por outros, que não participaram dessa criação.

A pedagogia orgânica às formas de divisão técnica do trabalho no taylorismo/fordismo objetivava atender às demandas de educação de trabalhadores e dirigentes a partir de fronteiras bem definidas entre ações intelectuais e instrumentais, como consequência de relações de classe que determinavam o lugar e as atribuições de cada um. Tais demandas correspondiam às de uma sociedade também marcada pela rigidez e estabilidade, inclusive das normas e comportamentos.

Do paradigma fordista decorre para o campo da educação uma dualidade estrutural, definindo tipos diferentes de escola segundo a origem de seu público, refletindo o tipo de subsunção social a eles pretendida: trabalho ma-

160. Maria Lígia de Oliveira Barbosa & Tania Quintaneiro, *Max Weber*, 2002.

161. Robert Boyer, *New directions in management practices and work organization*, 1989.

162. Frederick Taylor, *Princípios de administração científica*, 1990.

nual técnico, ou intelectual e especializado. Também resultam do fordismo a fragmentação curricular em áreas e disciplinas trabalhadas de forma isolada¹⁶³.

Com a finalidade de obter o máximo lucro, as empresas capitalistas procuram organizar de modo racional o trabalho e a produção, necessitando, para tanto, garantir-se contra as irracionalidades dos afetos e das tradições que perturbam a calculabilidade indispensável ao seu desenvolvimento. Os indivíduos tenderiam, igualmente, a se tornar mais racionais em suas ações¹⁶⁴.

Quando observada a história da educação brasileira no século XX, é demonstrável o aspecto de dualidade entre tipos de formação para diferentes categorias de trabalho, aos quais destinar-se-iam pessoas oriundas de estratos sociais específicos. A urbanização e a industrialização registradas até 1965 mostram que esse processo se perpetuou, tendo a prosperidade sido apresentada à classe média como um propósito a ser alcançado a partir de diplomas e qualificações.

1.3.3 Circunstâncias de implantação do regime civil-militar

Vivia-se em 1965, no Brasil, o início de um regime governamental centralizador, com supressão do contraditório e da dissidência a fim de se manter a ordem. Tinha-se um país com a população dividida entre o campo e a cidade, sendo, no caso da população urbana, crescente a inserção no trabalho industrializado, que requeria formação para executar tarefas conforme linhas horizontais de produção.

Após governos de forte apelo popular devido às políticas voltadas ao trabalhador e considerável crescimento econômico, a experiência com João Goulart mostrara-se economicamente frágil e ideologicamente perigosa para os grupos com maior influência política junto ao poder central. Desde 1º de abril de 1964, instalara-se no país uma ditadura, encerrando a gestão Goulart,

163. Acácia Zeneida Kuenzer, *Exclusão includente e inclusão excludente*, 2005.

164. Maria Lígia de Oliveira Barbosa & Tania Quintaneiro, *Max Weber*, 2002, p. 139.

que por sua vez substituíra Jânio Quadros após sua renúncia, em 1961. Tinha início, em 1964, um período autoritário e nacionalista, politicamente alinhado aos Estados Unidos.

A deposição de Goulart deu-se num contexto de tensão internacional em torno da Guerra Fria travada entre EUA e União Soviética, superpotências militares dotadas de sistemas econômicos conflitantes. Havia o temor de que o Brasil viesse a se tornar uma ditadura socialista¹⁶⁵, em face de medidas como o tabelamento do preço dos aluguéis em todo o território nacional¹⁶⁶, encampação de companhias permissionárias de refino de petróleo¹⁶⁷ e desapropriações de áreas rurais para atender a projetos de reforma agrária¹⁶⁸.

Tais fatos foram recebidos por parcela da sociedade civil, pela Igreja católica e Forças Armadas como uma ameaça de pendor ao comunismo. A deflagração do golpe viria a ser festejada pela maior parte da mídia nacional, como o Jornal do Brasil, Correio da Manhã, O Globo, Folha de São Paulo e O Estado de São Paulo, além da Igreja, Ordem dos Advogados do Brasil e organizações privadas como o Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (Ipes) e o Instituto Brasileiro de Ação Democrática (Ibad)¹⁶⁹.

Todos os anteriormente citados emitiam discursos de grupos economicamente protagonistas. Não se pode ignorar o poder de convencimento massivo do público no qual focaram a respeito da pauta capitalista, e a construção cultural do comunismo como inimigo em comum, artifício já explorado pela comunicação oficial durante o Estado Novo.

A Marcha da Família com Deus pela Liberdade, em 19 de março de 1964, buscou manifestar a resposta da iniciativa privada e da Igreja, em reação ao Comício das Reformas, convocado por centrais sindicais sob a liderança do Comando Geral dos Trabalhadores (CGT). Nesse evento, o presidente da República e outros oradores haviam adotado, seis dias antes, uma retórica de esquerda, a fim de pressionar o Congresso a aprovar as reformas bancária,

¹⁶⁵. Jan Knippers Black, *United States penetration of Brazil*, 1977; Luís Mir, *A revolução impossível*, 1994.

¹⁶⁶. Decreto nº 53.702, de 14 de março de 1964

¹⁶⁷. Decreto nº 53.701, de 13 de março de 1964

¹⁶⁸. Decreto nº 53.700, de 13 de março de 1964.

¹⁶⁹. Thomas Skidmore, *Brasil*, 1988.

administrativa, fiscal, eleitoral e urbana¹⁷⁰. Aplaudido por sindicalistas, João Goulart assustava a classe média, receosa dos rumos de sua administração¹⁷¹.

Outras marchas no mesmo modelo, contrárias a Goulart, replicaram-se no interior paulista entre os dias 20 e 29 de março, em cidades como Araraquara, Assis, Santos, Itapetininga, Atibaia, Ipauçu e Tatuí. Após o golpe, manifestações populares apoiando a mudança aconteceram no interior do Paraná, Rio de Janeiro, Minas Gerais e outras cidades de São Paulo, além de capitais como Teresina, Recife, Goiânia e Brasília, sendo então chamadas de marchas da vitória¹⁷².

Como exemplos de entidades que reuniam indivíduos em torno da pauta esquerdista havia a União Nacional dos Estudantes (UNE), CGT, a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria (CNTI), e o Pacto de Unidade e Ação (PUA)¹⁷³. Também as pautas de direita impulsionavam a ação associativa racional, encontrando ressonância em grupos como Ipes, Ibad, Campanha da Mulher pela Democracia, União Cívica Feminina, Movimento Universitário do Desfalecimento, Instituto de Formação Social, Centro de Orientação Social¹⁷⁴, Associação dos Dirigentes Cristãos de Empresas do Brasil, Movimento Anticomunista, Comando de Caça aos Comunistas e Frente da Juventude Democrática¹⁷⁵.

Destaque-se o protagonismo do Ipes, fundado em 29 de novembro de 1961, em representar o pensamento contrário a João Goulart, sob patrocínio de bancos nacionais e internacionais, associações de banqueiros, fundos norte-americanos e mais de 400 empresas dos ramos de indústria e comércio, incluindo setores como exploração de petróleo, serviços de eletricidade, construção civil, papel e celulose, refrigerantes, tecidos, editoras de livros, joalherias, papelarias, rouparia masculina e equipamentos esportivos, dentre outros. O Ipes estimulou, financiou ou organizou diversos movimentos naque-

170. As propostas incluíam maior taxação sobre a renda dos mais ricos, legalização do Partido Comunista, direito de voto para analfabetos, e desapropriação de latifúndios e de imóveis residenciais nas cidades para atender a fins sociais, se o proprietário fosse dono de diversos imóveis.

171. Oscar Pilagallo, *A história do Brasil no século XX (1960 a 1980)*, 2009.

172. Gustavo da Frota Simões, *Turbulência política interna e política externa durante o governo Castello Branco (1964-1967)*, 2010.

173. Anderson da Silva Almeida, *Hierarquia e (in)disciplina*, 2012.

174. Afonso Celso Scocuglia, *Goulart e o golpe de 1964*, 2007.

175. Mônica Kornis, *Associação dos Dirigentes Cristãos de Empresa do Brasil*, 2009; CPDOC, *Frente da Juventude Democrática*, 2009; CPDOC, *Movimento Anti-Comunista*, 2009.

le período, que reproduziam sua pauta focando públicos específicos como as mulheres¹⁷⁶, mas também falando à sociedade como um todo por meio de encartes e artigos nos principais jornais de circulação nacional, além de produzir filmes, peças de teatro e programas de rádio com o intuito de disseminar o pensamento anticomunista¹⁷⁷.

A implantação da ditadura não partiu de um movimento de camadas distantes do centro do poder. Foi executada pelas Forças Armadas, ou seja, parte do aparato estatal, com apoio de detentores de poder simbólico como o clero e setores politicamente mais conservadores, como o empresariado e industriais nacionais¹⁷⁸.

Os grupos que orbitavam mais proximamente o poder central, devido a sua representatividade econômica, no caso do empresariado, e simbólica, no que tange à religião, coligaram-se à deposição da forma de governar, que atendia de forma pouco satisfatória a suas demandas e buscava base de apoio junto ao proletariado e aos assalariados, representados por sindicatos e movimentos sociais.

Nessa perspectiva, fica clara a ameaça sentida pelos detentores de poder secundário ao perceberem a tentativa do poder central em privilegiar demandas oriundas da margem da estrutura. Em última instância, o socialismo não propõe dissolver o poder do Estado e distribuí-lo igualmente a toda a sociedade: é mantido o poder central e planificada a parcela anteriormente monopolizada pelos atores privados imediatamente avizinados a esse núcleo, a saber, as classes médias, empresariado e detentores de prestígio simbólico, religiões, indústria cultural, mídia.

Os agentes, quando reunidos em agências, tendem a unificar suas diferentes posições em torno de um discurso uniformizado, de cunho político, motivo pelo qual podem ser compreendidos como eivados de ideologia, visão de mundo e subjetividade. Tais discursos constituem uma versão dos fatos

¹⁷⁶. Tais como as já mencionadas Campanha da Mulher pela Democracia e Movimento Cívico Feminino, além do Movimento de Arregimentação Feminina, a Liga Independente da Liberdade, o Movimento Familiar Cristão, a Confederação das Famílias Cristãs, a Cruzada do Rosário em Família, a Cruzada Democrática Feminina do Recife, a Associação Democrática Feminina e a Liga de Mulheres Democráticas. Elaine de Almeida Bortone, *O Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (Ipes) na construção da reforma do estado autoritário (1964-1968)*, 2014.

¹⁷⁷. Elaine de Almeida Bortone, *O Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (Ipes) na construção da reforma do estado autoritário (1964-1968)*, 2014.

¹⁷⁸. Carlos Fico, *O golpe de 1964*, 2014.

que não presa pela neutralidade, pelo contrário, revela, porque expressa, o status de localização do grupo na estrutura. Consiste no que Weber¹⁷⁹ denomina ação política.

No caso das organizações civis e movimentos que reivindicam uma causa específica, não tratamos da figura weberiana do político profissional, que anseia o poder a fim de obter enriquecimento ou o prazer da possibilidade de mando. São ações associativas com vistas a conferir visibilidade e força a um pleito, ao torná-lo coletivo, de modo a influenciar o tomador de decisão, em geral, esse sim um político profissional.

Nas primeiras horas do dia 2 abril de 1964, o presidente do Senado, Auro de Moura Andrade, declarava vago o cargo de presidente da República, após viagem de João Goulart para Porto Alegre, no dia 4 seguiria para a capital uruguaia. Diante da ausência de condições de governabilidade, com as Forças Armadas e o Congresso pressionando por sua renúncia, Goulart não ofereceu resistência frente à iminente ameaça de intervenção, consciente inclusive de que navios de guerra americanos se encaminhavam para o porto de Santos (SP)¹⁸⁰.

Ainda no dia 2, o presidente da Câmara dos Deputados, Ranieri Mazzilli, foi convocado para assumir interinamente a Presidência da República, sendo o novo governo de pronto reconhecido pelos Estados Unidos. A posse de Mazzilli, todavia, contrariava a previsão constitucional de que tal ato só teria legitimidade caso houvesse o presidente deixado o país sem autorização do Congresso. Goulart havia apenas deixado Brasília¹⁸¹.

O general Artur da Costa e Silva assumira o Ministério da Guerra em 1º de abril, sob a justificativa de ser o mais antigo membro do Alto Comando do Exército. No dia seguinte, assumia a chefia do Comando Revolucionário, formado por ele próprio e pelos ministros da Marinha, Augusto Rademaker Grünewald, e da Aeronáutica, Francisco de Assis Correia de Melo.

O Ato Institucional nº 1 viria a ser assinado pelos três ministros militares no dia 9 de abril, abrindo a possibilidade de cassação, nos 60 dias seguintes, de mandatos legislativos e suspensão de direitos políticos por dez anos

179. Max Weber, *Ciência e política*, 1970.

180. John Watson Foster Dulles, *Carlos Lacerda*, 2000.

181. Jorge Ferreira & Ângela de Castro Gomes, *1964*, 2014.

daqueles que pudessem ser contrários ao regime. Projetos de lei apresentados pelo presidente tornar-se-iam leis se não fossem votados dentro de 30 dias em cada casa legislativa, vedava-se majorar orçamentos propostos pelo chefe do Executivo federal e emendas constitucionais de autoria da Presidência poderiam ser aprovadas por maioria absoluta, em dois turnos, com prazo de 30 dias para votação, a partir de seu recebimento.

Mazzilli deixou a Presidência com a posse, em 15 de abril, do até então chefe do Estado-Maior do Exército, marechal Humberto de Alencar Castello Branco, candidato único eleito indiretamente pelo Congresso. Tinha início um modelo econômico de combate à inflação caracterizado por medidas de austeridade, incentivo a investimentos estrangeiros no país, aumento de exportações e produção doméstica de bens duráveis. No aspecto político, houve alijamento da vida pública de adversários do novo regime¹⁸².

A primeira lista de cassações, em abril, incluiria 102 políticos. Em julho, seriam suspensos por dez anos os direitos públicos de 337 pessoas, incluindo os ex-presidentes Juscelino Kubitschek e Jânio Quadros, seis governadores estaduais, 50 deputados federais e senadores, líderes operários, intelectuais e funcionários públicos¹⁸³.

O expurgo a lideranças trabalhistas e sindicalistas, sob alegação de ideologia ligada ao comunismo, teve apoio da Ordem dos Advogados do Brasil, Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, Conselho Superior das Classes Produtoras, associações comerciais dos estados, Centro Industrial do Rio de Janeiro, Sociedade Rural Brasileira, Campanha da Mulher pela Democracia e diversos governadores¹⁸⁴.

Do início da década de 1950 a 1964, a inflação brasileira acelerou de 12% ao ano para mais de 90% ao ano¹⁸⁵. Na gestão Goulart, ao lado de uma generosa política de aumento nominal nos salários, inclusive instituindo o chamado décimo terceiro¹⁸⁶, haviam sido colocadas em prática políticas de controle de preços aplicadas a tarifas de serviços públicos, aluguéis e taxa de câmbio.

182. Oscar Pilgallo, *A história do Brasil no século XX (1960 a 1980)*, 2009.

183. Editor, *Linha do tempo da resistência à ditadura militar no Brasil (1960-1985)*, 2014.

184. Jorge Ferreira & Ângela de Castro Gomes, *1964*, 2014.

185. Dércio Garcia Munhoz, *Inflação brasileira*, 1997.

186. *Lei nº 4.090*, de 13 de julho de 1962.

O governo Castello Branco baixaria a inflação de 92% em 1964 para 34,5% em 1965, e 24,5% em 1967. Houve corte do déficit público de cerca de 4% do PIB para 1,1%. O produto agrícola aumentou 13,8% em 1965, com relação ao ano anterior, devido ao bom desempenho das safras, o que também auxiliou a economia nacional. Os salários, contudo, sofreram retração. Na indústria de transformação cairiam 24,8%, de 1964 a 1967¹⁸⁷.

1.3.4 Panorama político em que se deu a emissão do Parecer 977/1965

O custo unitário do trabalho, medido pela relação salário-produto, caiu sucessivamente durante o governo castellista, numa consequência do aumento da produtividade laboral em contraste com a estagnação dos salários reais. As políticas econômicas, tais como o cálculo salarial no setor privado, baseado na média dos 24 salários passados, somada a estimativas da produtividade passada e inflação futura, além da repressão ao movimento sindical, beneficiaram diretamente a lucratividade do setor industrial¹⁸⁸.

A aliança estabelecida entre o poder central e os estamentos e agências apoiadores da deposição de Goulart traduziu-se em um processo de inserção do Brasil como campo produtivo no qual poderiam prosperar os lucros industriais, atraindo investimentos e capital estrangeiro. O cenário de combate à inflação e arrocho salarial tornava ainda mais atraente a relação entre o custo da produção e o lucro. Os pontos mais afastados do núcleo do poder, representados pelos sindicatos e movimentos sociais com maior diálogo e prestígio no governo Goulart, não foram privilegiados pelos efeitos imediatos das políticas econômicas na mesma medida que os empresários.

[A] despeito da tendência estatista espontânea dos militares, políticas educacionais privatistas foram formuladas e implementadas como efeito de suas afinidades com o lado vencedor na luta pela LDB-61,

187. Mário Henrique Simonsen, *A inflação brasileira*, 1985.

188. Renato Perim Colistete, *Salários, produtividade e lucros na indústria brasileira*, 2009.

inclusive e principalmente religiosos católicos, que foram estratégicos na preparação e efetivação do golpe de Estado de 1964, contra o “ateísmo marxista”¹⁸⁹.

Três dias após o golpe de 1964, o Departamento de Estado norte-americano declarou que as relações diplomáticas com o Brasil continuariam sendo operadas dentro da normalidade. Em setembro, o governo americano enviaria 50 milhões de dólares a fim de que o país estabilizasse suas contas¹⁹⁰. O Brasil passava a alinhar-se aos Estados Unidos em assuntos internacionais estratégicos. O país rompeu relações com Cuba em 13 de maio de 1964, “por considerá-la culpada de intervenção nos assuntos internos brasileiros, financiando grupos políticos”¹⁹¹. No ano seguinte, o FMI concederia crédito de 125 milhões de dólares ao Brasil¹⁹².

Também a Bolívia seria regida por militares, a partir de 4 de novembro de 1964, quando o vice-presidente daquele país, general René Barrientos, liderou um golpe para tomar o poder, com estreito alinhamento à política americana de segurança, anticomunista, e enfraquecimento de sindicatos, suborno e perseguição a instituições dissidentes. A economia boliviana passaria a abrir-se para a privatização de bancos e explorações minerais por parte de empresas estrangeiras¹⁹³.

No âmbito sul-americano, a relação mais sólida no período viria a ser estabelecida com a Argentina¹⁹⁴, a partir do golpe de Estado liderado pelo general Juan Carlos Onganía, em 28 de junho de 1966, depondo o presidente Arturo Illia, considerado de extrema-esquerda pelo movimento que culminou na Revolução Argentina. Tinha início uma ditadura militar no país vizinho, reconhecida pelo governo brasileiro já no início do mês de julho.

189. Luiz Antônio Cunha, *O legado da ditadura para a educação brasileira*, 2014, p. 361.

190. Gustavo da Frota Simões, *Turbulência política interna e política externa durante o governo Castelo Branco (1964-1967)*, 2010.

191. Álvaro Roberto Labrada Bado, *A política econômica externa do governo Castelo Branco (1964-1967)*, 2006, p. 47.

192. Editor, *Linha do tempo da resistência à ditadura militar no Brasil (1960-1985)*, 2014.

193. Everaldo de Oliveira Andrade, *Bolívia, 1964*, 2005.

194. Paulo Fagundes Vizentini, *A política externa do regime militar brasileiro*, 1998.

A aproximação entre Brasil e Argentina causou desconfiança em países como Chile, Colômbia, Venezuela, Peru e Equador, que buscaram fortalecer-se entre si por meio de um mercado comercial sub-regional¹⁹⁵.

A Declaração de Bogotá, assinada em agosto de 1966, é resultante desse movimento. A iniciativa do presidente colombiano Lheras Hestrepo, juntamente com o chileno Frei Montalva e o venezuelano Raúl Leoni, definiu um novo e autônomo esquema de integração econômica. Era prevista liberalização comercial, empresas multinacionais andinas, programas conjuntos ligados a comunicações e indústria, criação de secretarias técnicas permanentes e comissões mistas intergovernamentais, para elaborar acordos e verificar resultados¹⁹⁶.

O Uruguai, único país da bacia do Prata a manter um governo democrático durante todo o período de Castello Branco na Presidência, entre 1964 e 1967, reconheceu o governo brasileiro como legítimo em 23 de abril de 1964. Goulart e seu cunhado Brizola estavam exilados em terras uruguaias¹⁹⁷.

Egressa de uma ditadura militar que durara entre 1948 e 1958, a Venezuela rompeu relações com o Brasil em 20 de abril de 1964, alegando não reconhecer governos oriundos de golpes de Estado, com base na doutrina Betancourt, norteadora da diplomacia venezuelana a partir de 1959. Segundo Avila¹⁹⁸, a política exterior do governo venezuelano que sucedera a década de ditadura militar era essencialmente voltada para o isolamento diplomático de ditaduras e apoio aos países, povos e movimentos pró-democráticos.

Em contraste, Castello Branco alegava que regimes como o brasileiro atuavam em defesa exatamente da democracia¹⁹⁹, uma vez que o discurso fo-

195. André Silva, *A diplomacia brasileira entre a segurança e o desenvolvimento*, 2004.

196. Massimo Penebianco & Anna Maria Villela, *O grupo sub-regional andino*, 1984. O Chile viria a abandonar esse pacto de integração andino em 1976, após alterar unilateralmente suas tarifas aduaneiras. Ao fim dos anos 1980, o grupo ainda não teria encontrado sucesso em seu objetivo de liberalização econômica entre os participantes. Somente em 1995 Bolívia, Colômbia, Equador e Venezuela conseguiram estabelecer uma união aduaneira parcial, incorporando o Peru ao grupo, em 1997. Manuel Carlos Lopes Porto & Renato Galvão Flôres Junior, *Teoria e Políticas de Integração na União Européia e no Mercosul*, 2005.

197. Gustavo da Frota Simões, *Turbulência política interna e política externa durante o governo Castello Branco (1964-1967)*, 2010.

198. Gustavo Salcedo Avila, *Más allá de la Doctrina Betancourt*, 2014.

199. Gustavo da Frota Simões, *Turbulência política interna e política externa durante o governo Castello Branco (1964-1967)*, 2010.

mentado pelas lideranças e movimentos contrários a Goulart caracterizavam o comunismo como uma forma autoritária de governo que subjugaria o povo a formas de vida contrárias aos valores vigentes em uma sociedade capitalista em processo de industrialização.

Também o Paraguai apresentou restrições quanto ao novo governo brasileiro, considerando-o um projeto subimperialista a serviço dos EUA²⁰⁰. Questões relativas à delimitação de fronteiras voltaram a ser suscitadas por Assunção após um episódio em outubro de 1965, em que tropas brasileiras prenderam personalidades paraguaias e concentraram-se na fronteira. Foi necessária a intervenção de Golbery do Couto e Silva, chefe do Serviço Nacional de Inteligência, para solucionar o impasse.

Em junho de 1966 foi assinada, entre Brasil e Paraguai, a Ata das Cataratas, estabelecendo o aproveitamento do Rio Paraná, inclusive os saltos de Sete Quedas, para exploração de recursos hidroelétricos em condomínio, podendo um país vender ao outro a energia produzida e internamente não consumida²⁰¹.

A integração com os Estados Unidos²⁰² levou ao envio de 1.250 soldados brasileiros para a República Dominicana em 1965, país que passava por um momento de turbulência. Em abril daquele ano, um golpe militar tentara fazer Juan Bosch retornar à Presidência, depondo exatamente a junta militar que governava o país após destituí-lo, em 1963. O receio americano era de que a República Dominicana pudesse seguir os passos da Revolução Cubana, de 1959. Paraguai, Nicarágua, Honduras, Costa Rica e El Salvador também in-

200. André Silva, *A diplomacia brasileira entre a segurança e o desenvolvimento*, 2004.

201. Gustavo da Frota Simões, *Turbulência política interna e política externa durante o governo Castello Branco (1964-1967)*, 2010.

202. O alinhamento político com os EUA, justificado pela luta contra o comunismo em favor da liberdade, expressa um viés ideológico liberal do governo Castello Branco que deriva da influência da Escola Superior de Guerra, cujo grande ideólogo era o general Golbery do Couto e Silva. Silva era ligado ao Ipes e se tornaria idealizador e primeiro chefe do Serviço Nacional de Informações, criado em junho de 1964. Contudo, a política externa brasileira não se manteve politicamente alinhada aos Estados Unidos durante todos os governos da ditadura civil-militar. Na gestão Geisel (1974-1979), devido a necessidades decorrentes da crise internacional do petróleo, houve aproximação dos países árabes e cooperação na forma de joint ventures com Líbia, Argélia, Iraque e Arábia Saudita, para prospecção de petróleo e desenvolvimento tecnológico e industrial-militar. Cresceram as relações diplomático-comerciais com a China, foi assinado um acordo nuclear com a Alemanha Ocidental em 1975 e rompido, dois anos depois, o acordo militar Brasil-EUA, vigente desde 1952. Paulo Fagundes Vizentini, *Relações internacionais do Brasil*, 2008.

tegraram a chamada Força Interamericana de Paz. Os EUA, por sua vez, enviaram 20 mil soldados²⁰³.

Tem-se o Estado brasileiro em 1965 situado politicamente como aliado norte-americano, com uma visão de democracia incompatível com o ideário dito comunista. Buscava-se defender, oficialmente, valores afins aos de modos de vida capitalistas. A força repressiva contra subversões aparece como elemento coercitivo integrativo das estruturas morais, políticas e econômicas com vistas à manutenção da ordem²⁰⁴. As relações com os vizinhos sul-americanos eram pautadas por interesses comerciais e pela prevenção contra o surgimento de governos socialistas na região. Com países dos continentes europeu, asiático e africano seriam caracterizadas pelo pragmatismo das parcerias econômicas.

A Alemanha Ocidental estreitou relações com o Brasil durante o governo Castello Branco, tendo em 1964 reescalonado, até 1972, a dívida brasileira, de 5,25 bilhões de dólares. Dentre os investimentos estrangeiros no Brasil, a participação alemã correspondia a 20% desde o fim da 2ª Guerra, superada apenas pelo investimento americano, correspondente a 44%. As indústrias alemãs implantadas no Brasil trabalhavam em áreas que iam desde à exploração de matérias-primas até a produção de bens de consumo, manufaturas, automóveis, tratores, além dos setores siderúrgico, químico e eletrônico. Das 10 maiores empresas da Alemanha Ocidental, oito já estavam representadas no Brasil em 1964. Entre as 100 principais corporações alemãs, 45 tinham parcerias com brasileiras que possibilitassem a produção no país²⁰⁵.

Com Portugal, o Brasil firmaria em 1966 acordos de livre comércio, incentivando a criação de empresas de capital misto, principalmente na área

203. O Globo, *Missão de paz da OEA anuncia acordo em São Domingos*, 1965; O Globo, *A repercussão da crise dominicana*, 1965; O Globo, *O Uruguai vai pedir à ONU que ajude a OEA a restabelecer a paz na República Dominicana*, 1965.

204. Militantes e organizações resistentes, atuando de forma clandestina, continuariam a manifestar-se em oposição à ditadura, inicialmente na forma de passeatas, evoluindo para expressões violentas, como a explosão de uma bomba no aeroporto de Recife, em julho de 1966, local que receberia a comitiva do general Costa e Silva; e invasões de prédios públicos, como o da UFRJ em setembro de 1966. A classe artística, por sua vez, utilizava festivais de música e teatro para difundir mensagens em favor da liberdade e contra a repressão. Editor, *Linha do tempo da resistência à ditadura militar no Brasil (1960-1985)*, 2014.

205. Christian Lohbauer, *Brasil-Alemanha*, 2000.

da mineração, num exemplo da preocupação em manter boas relações comerciais com a Europa ocidental. Perante os países socialistas prevaleceria o pragmatismo mercantil. A Ásia teve pouca representatividade nas relações internacionais brasileiras durante o governo Castello Branco²⁰⁶.

A relação com os países africanos mudou, de uma postura de apoio a descolonizações, que vinha se estabelecendo após a 2ª Guerra, para a conivência frente a temas polêmicos, com vistas a alavancar as exportações sem a interferência de indisposições políticas. Como 90% do mercado africano para o Brasil era composto pela África do Sul, o país manteve-se omissivo em questões como as propostas de Gana e Nigéria no sentido de tentar punir a política sul-africana do *apartheid*²⁰⁷.

Um novo modelo econômico liberalizante foi elaborado pelos ocupantes das pastas da Fazenda e do Planejamento e Coordenação, Octavio Gouvêa de Bulhões e Roberto Campos, contendo regras mais flexíveis para remessas monetárias aos EUA, corte de gastos públicos e criação do Banco Central para cuidar da moeda. O regime traria vigorosa expansão econômica ao país, especialmente de 1969 a 1974²⁰⁸.

Concomitante à abertura ao capital estrangeiro, o aparelho estatal, na forma de empresas públicas e intervenção para acelerar o crescimento econômico, manteve o perfil nacional-desenvolvimentista na administração, embora sem vinculação com políticas populistas como as dos governos a partir de 1946.

As forças sociais e políticas que apoiaram e orientaram ideologicamente o golpe militar de 1964 e os primeiros anos do regime deram a entender que, a partir do poder, iriam procurar afirmar no país, de maneira impositiva, o ideário do liberalismo econômico. Contudo, [...] a presença da corporação militar, no interior da nova coalizão governante, fez valer toda sua força e poderio, mudando a orientação a ser

²⁰⁶. André Silva, *A diplomacia brasileira entre a segurança e o desenvolvimento*, 2004.

²⁰⁷. José Flávio Sombra Saraiva, *A África e o Brasil*, 1998. Regime de segregação racial formalmente assumido, de 1948 a 1994, na África do Sul. A legislação dividia áreas residenciais, oferta de educação, saúde e serviços públicos conforme a origem étnica do morador. Analúcia Danilevicks Pereira, *Apartheid*, 2008.

²⁰⁸. Oscar Pilgallo, *A história do Brasil no século XX (1960 a 1980)*, 2009.

seguida. Retornava-se, assim, ao ideário do nacional-desenvolvimentismo que havia sido o suporte tanto ideológico quanto político-social da modernização das décadas anteriores, desde a instituição do Estado Novo de Getúlio Vargas, passando pelos glamourosos "anos dourados" da era Juscelino Kubitschek. A partir desta redefinição, ficou explicitado que o regime de 1964 não apenas iria manter intacto o sistema produtivo estatal, deslocando para a dimensão do mundo privado o tema do "liberalismo puro", como, ao contrário, iria intensificar fortemente a intervenção do Estado na economia, objetivando acelerar o desenvolvimento como forma de superação do atraso econômico²⁰⁹.

A repressão às dissidências passaria a dar-se de forma punitiva, inclusive com uso de recursos de espionagem²¹⁰, torturas, execuções sumárias e gradual implantação de censura moral e ideológica aplicada a artes, além de controle de publicações da imprensa que pudessem colocar em perigo, sob a ótica do regime, os interesses nacionais e a ordem social²¹¹. Tem-se um cenário de acentuada utilização do poder coercitivo a fim de se manter a integridade do sistema político.

No que diz respeito aos órgãos de representação de estudantes do ensino superior, a Lei nº 4.464, de 9 de novembro de 1964, vedou aos diretórios representativos qualquer ação, manifestação ou propaganda de carácter político-partidário, bem como a incitação a ausências coletivas aos trabalhos escolares.

O Estado brasileiro no ano de 1965 passava por um processo de ressignificação, rompendo com o regime democrático para, sob a égide do autoritarismo, buscar a estabilidade política e o crescimento econômico, por meio de uma economia mais aberta ao capital externo. Um retorno para o lema positivista da ordem aliada ao progresso, em detrimento de um período de conflitos sociais e entre instituições, com dissensos envolvendo os poderes

209. Alberto Aggio, *Regime militar e transição democrática*, 1996, p. 56.

210. O Serviço Nacional de Informações, por exemplo, foi criado pela Lei nº 4.341, de 13 de junho de 1964, como órgão vinculado à Presidência da República, com a finalidade superintender, em todo o território nacional, as atividades de informação e contrainformação de interesse da segurança nacional.

211. Jorge Ferreira & Ângela de Castro Gomes, *1964*, 2014.

Executivo e Legislativo, além de conflitos protagonizados por marinheiros e fuzileiros navais, colocando em xeque a hierarquia nas Forças Armadas²¹².

Para adequar sua burocracia aos novos ditames políticos, houve um processo de troca de quadros relevante. De 1964 a 1966, cerca de dois mil funcionários públicos foram demitidos ou aposentados compulsoriamente, 421 oficiais militares passaram para a reserva e 386 foram cassados. Dentre os marinheiros e fuzileiros navais, 400 foram expulsos e outros 963, licenciados. Sete de cada dez diretorias de confederações de sindicatos perderam seus mandatos²¹³.

Não apenas políticas, mas também administrativas, foram as mudanças iniciadas em 1964. Uma Comissão, presidida pelo ministro Roberto Campos, foi composta para reformar a administração central. A nova formatação do Estado seria consubstanciada na forma do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. O modelo, entretanto, não corresponderia a uma organização do tipo weberiano, passando a administração indireta a prescindir de concurso público ou recrutar via exames específicos de habilitação²¹⁴.

Baseava-se o Decreto-Lei em delegação de autoridade, coordenação e controle, isto é, descentralização. Isso se daria expandindo empresas estatais, fundações e autarquias, com fortalecimento dos sistemas de avaliação por mérito. Departamentos, divisões e serviços da administração direta seriam reorganizados, ainda, em 16 ministérios.

O resultado, segundo Alves²¹⁵, foi a proliferação, na década seguinte, de contratações sob regime celetista e não estatutário, abrangendo, até 1985, quase 100 mil empregados sem concurso e com salários superiores aos do Plano de Classificação de Cargos, que regeria o serviço civil da União

212. Uma semana antes da deposição de Goulart, marinheiros e fuzileiros navais amotinaram-se no Sindicato dos Metalúrgicos da Guanabara reivindicando o reconhecimento de sua entidade representativa. A quebra de hierarquia deu a munção necessária para os conspiradores. A entidade representativa em questão havia em 1963 se aproximado de órgãos civis de esquerda como a UNE e o CGT, atraindo também a atenção de políticos ligados à Frente Parlamentar Nacionalista, que tinha como principal articulador o cunhado de João Goulart, Leonel Brizola. Os subalternos rebeldes apoiavam as reformas de base do governo, mas contribuíram indiretamente para a queda do presidente. Paulo Roberto de Almeida, *A diplomacia da era Lula*, 2011/2012.

213. Jorge Ferreira & Ângela de Castro Gomes, 1964, 2014.

214. Olavo Brasil de Lima Júnior, *As reformas administrativas no Brasil*, 1998.

215. Aluísio Alves, *Administração Pública Federal*, 1987.

e das autarquias federais a partir da publicação da Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970.

Se considerarmos a expansão no ensino superior brasileiro a partir da década de 1970, teremos uma evidência de que a repressão política não fez decrescer a educação superior no país, diferentemente do que ocorreria na Argentina e no Chile. Para Durham²¹⁶, ajudam a compreender a expansão do ensino superior brasileiro durante o regime civil-militar a prosperidade econômica e a relação do regime com as classes que o apoiaram. No mesmo sentido, Cunha²¹⁷ chega a tratar a política do período como empresarial-militar.

1.4 Papel da formação profissional na reprodução de quadros sociais – uma observação sobre o recorte de 1965

É coerente estabelecer uma semelhança entre a perspectiva sociológica de Weber e a Teoria do Capital Humano (TCH), ao que esta enfatiza a importância do investimento em qualificações como um ativo destinado a gerar riquezas para o indivíduo e a sociedade na qual ele se insere.

Conforme Schultz²¹⁸, a aquisição de conhecimentos e capacidades possui valor econômico e, combinada com outros investimentos humanos, é responsável pela superioridade produtiva dos países tecnicamente avançados. Entre as categorias mais importantes de investimento nessa forma de capital o autor enumera saúde e serviços que afetam a expectativa de vida, o vigor e a vitalidade; treinamento realizado no local do emprego; educação formal elementar, secundária e de maior elevação; programa de estudos para adultos fora das firmas e migração geográfica para aproveitamento de oportunidades flutuantes de emprego.

Schultz²¹⁹ parte da premissa de que as pessoas adquirem capacidades e conhecimentos, produto de investimento deliberado, que podem aumentar

²¹⁶. Eunice Ribeiro Durham, *O ensino superior no Brasil*, 2003.

²¹⁷. Luiz Antônio Cunha, *O projeto reacionário de educação*, 2016.

²¹⁸. Theodore Schultz, *O capital humano*, 1973.

²¹⁹. Theodore Schultz, *O capital humano*, 1973.

seu raio de escolha e seu bem-estar, por meio da maior produtividade que resultaria desse desenvolvimento individual. Se as despesas para aumentar as qualificações e a vitalidade do trabalhador forem menores que o posterior resultado do esforço humano, terá havido rendimento. O investimento em capital humano, aponta o autor, apresentou crescimento em escala superior aos investimentos em capital convencional, nas sociedades capitalistas centrais, durante a primeira metade do século XX.

Já Charlot²²⁰ ressalta a preocupação econômica que passa a incidir sobre a educação a partir dos anos 1960 e 1970, auge do estado desenvolvimentista. Uma política que encontrou amplo consenso social por gerar novos empregos qualificados, acessíveis para aqueles com escolaridade mais ampla, satisfazendo o desejo de ascensão da classe média e despertando a esperança nas classes populares. Prolongou-se, no período, a escolaridade obrigatória e aconteceu a massificação da escola, com efeitos tanto de reprodução social quanto de democratização.

A lógica do capital humano catalisou a inserção, nos segmentos mais afastados do poder central, de uma noção já assimilada por aqueles tradicionalmente destinados ao ensino superior devido a seus estamentos de origem: a importância da diplomação como forma de legitimar a ocupação de cargos dotados de melhor remuneração e, conseqüentemente, maior reconhecimento e estima nas relações interpessoais.

A Teoria do Capital Humano evidencia uma pertinência entre melhores condições de saúde, higiene, infraestrutura, nutrição e formação, de um lado, e maior produtividade, inovação e eficiência, de outro. Uma política de Estado embasada na TCH buscava efetivamente investir no indivíduo para conferir-lhe condições adequadas de desenvolvimento físico e intelectual que ampliasse sua capacidade, técnica ou criativa, material ou imaterial, de contribuir com o crescimento econômico do país.

Nessa perspectiva, a educação caracteriza-se como atividade de consumo que oferece satisfações às pessoas no momento em que é ministrada, por meio da assimilação de habilidades e saberes, mas predominantemente em

220. Bernard Charlot, *Da relação com o saber às práticas educativas*, 2009.

longo prazo, incrementando os rendimentos futuros do agente em formação. Torna-se um bem durável do consumidor²²¹.

No trecho abaixo, o autor trata da conjugação entre formação cultural e capacitação para o sistema produtivo, numa contraposição ao posicionamento de que o segundo não deveria tornar-se o principal intuito da escola. Tal pensamento reflete as concepções de educação da sociedade brasileira, dicotômica, e também o pressuposto weberiano de que a ação racional aquisitiva, o agir visando ao sustento e conforto material, é menos valorizada na honra estamental que o trabalho e o estudo diletantes, originalmente ligados aos tipos ideais dos gentlemen e da nobreza.

É sustentado por muitos ser degradante ao homem e moralmente errado tomar-se a sua educação como uma maneira de criar-se capital. [...] para eles, a educação é basicamente cultural e não econômica em seus objetivos, porquanto a educação serve para desenvolver os indivíduos e ajudá-los a se tornarem competentes e responsáveis cidadãos, ao dar aos homens e às mulheres a oportunidade de adquirir uma compreensão dos valores que sustentam e uma apreciação do que significam para a vida. [...] além de realizar esses objetivos culturais, algumas espécies de educação podem incrementar as capacitações de um povo na medida do seu trabalho e na administração de seus negócios e [...] tais incrementos podem aumentar a renda nacional. Estes efeitos culturais e econômicos podem, assim, ser consequências conjugadas da educação²²².

A produção desse capital indissociável da pessoa que o adquiriu, na realidade brasileira, ocorreu massivamente na forma de alfabetização elementar e preparo para o exercício de ofícios. Principalmente a partir dos anos 1960, a educação básica brasileira assumiu como prioridades o combate ao analfabetismo e a formação de nível médio com tom profissionalizante, técnica, ligada à absorção de informações úteis para o trabalho.

²²¹. Theodore Schultz, *O capital humano*, 1973.

²²². Theodore Schultz, *O capital humano*, 1973, p. 81-82.

Por seu turno, a diplomação em nível superior passaria a consolidar-se como diferencial na empregabilidade e fator restritivo para seleções da administração pública, bem como para acesso às melhores remunerações, na esfera privada. Os crivos de acesso, tais como exame vestibular e mensalidades, moldaram um público oriundo das classes mais abastadas, egressas de um tipo de escola em geral diferente daquele que privilegia o ensino técnico profissionalizante.

O avanço da urbanização e do desenvolvimento industrial, a partir da década de 1930, favoreceu uma nova ordem político-econômica, sustentada pela mobilidade social. A bem demarcada dualidade entre grandes donos de terra e comerciantes ricos, de um lado, e o restante da população, orbitando a subsistência rural, de outro, cedeu lugar ao surgimento de assalariados e profissionais liberais que, no ambiente urbano, desenvolviam um novo modo de organização de vida, uma classe média. A expansão da escola para atender à nova demanda foi quantitativa e não qualitativa: manteve-se o mesmo padrão de ensino primário vinculado a escolas profissionais para pobres, e ensino secundário preparando os ricos para ingressarem no ensino superior²²³.

Ao fornecer tipos distintos de escola e de formação a diferentes estratos sociais, o Estado reproduziu o antagonismo entre trabalho físico e imaterial, conforme a origem do educando, mantendo uma tradição da escolaridade como distintivo de classe. O mérito daquele que consiga ascender pela formação e pelo trabalho torna-se motivo de reconhecimento especial por parte dos indivíduos do estamento de origem. Não é incomum qualquer desconforto, inicial ou duradouro, despertado naqueles originalmente destinados ao estamento no qual é inserido quem muda positivamente de papel social, como indicam Baudelot e Establet²²⁴.

Isso porque enquanto aparelhos ideológicos, escola e universidade seguem uma lógica de sociodiceia: legitimar o sucesso daqueles já destinados a ocupar os papéis mais honrados, devido a sua origem, preservando o conjunto cultural do estamento dos questionamentos e valores que trazem consigo o recém-chegado, que logrou migrar pelo próprio esforço.

223. Otaíza de Oliveira Romanelli, *História da educação no Brasil (1930/1973)*, 2007.

224. Christian Baudelot & Roger Establet, *La escuela capitalista*, 1980.

Partindo do pressuposto de que a rede de escolarização primária-profissional configura o oposto da rede secundária-superior, não havendo uma terceira rede, Baudelot e Establet²²⁵ analisam que existe um processo de produção de trabalhadores manuais na primeira delas, e intelectuais na segunda. Tais redes se separariam e não tornariam a se encontrar.

As exceções seriam os desviados da rede secundária-superior, que por falta de adequação ou baixo desempenho culminam exercendo ofícios de baixa qualificação, e os casos de membros que compõem a elite do público da rede primária-profissional e atravessam “pontes estreitas, pelas quais passam de um em um”²²⁶ na direção dos egressos da rede mais escolarizada.

Para Bourdieu e Passeron²²⁷, a mobilidade de pessoas entre os diferentes pontos na estrutura das relações de classe não apenas é possível como ajuda a conservar a própria estrutura. Isso porque a estabilidade social se daria a partir da seleção controlada de um número limitado de indivíduos para ascender socialmente. Os selecionados, por sua vez, seriam modificados por e pela própria ascensão, pois para adquirir os títulos precisam passar por todo o processo educativo, etapas do rito de passagem genepiano, conviver com pares alinhados ao sistema pedagógico e assumir para si como objetivo o alcance da titulação, cujo fim culminaria em benefícios também materiais.

Querer estar mais ao centro implicaria, por si só, reconhecer o ponto central como campo de normatividade. Adequar-se ao padrão não seria uma decisão puramente determinista, uma vez que o normativo não explica a ação social por si só, na compreensão de Weber²²⁸, e sim o assenhoreamento da norma pelo ator social, podendo resultar em influência conforme diferentes graus de consciência: costume, cálculo utilitário ou respeito valorativo.

Nesse sentido, mesmo a oposição à norma pressuporia reconhecê-la como padrão. A influência do sistema cultural sobre a formação do *self* poderia alcançar diferentes níveis de profundidade, em razão do ponto de alocação

225. Christian Baudelot & Roger Establet, *La escuela capitalista*, 1980.

226. Tradução nossa: “y por estrechas pasarelas (por una pasarela se pasa de uno en uno) que conducen, no sin escandalo...” Christian Baudelot & Roger Establet, *La escuela capitalista*, 1980, p. 97.

227. Pierre Bourdieu & Jean-Claude Passeron, *A reprodução*, 1975.

228. Max Weber, *Critique of Stammler*, 1977.

do indivíduo na estrutura e a consequente relação estabelecida por ele frente ao conjunto de conceitos instituído em determinado local e período.

Como aponta Dale²²⁹, a seleção daquilo que é ensinado, a forma como se ensina e por meio de quais instituições ministra-se a educação não são questões neutras e despolitizadas. O Estado, ao regular e normatizar a área, alinha-se às intenções dos grupos com maior poder de pressão sobre a tomada de decisões nos processos de produção de políticas, centrando-se em três questões fundamentais: [1] a quem é ensinado o que, como, por quem e em que circunstâncias; [2] como, por quem e através de que estruturas, instituições e processos são definidos os conteúdos e modos de ensino; [3] as consequências sociais e individuais destas estruturas e processos. Tais questões detêm-se na definição, formulação, transmissão e avaliação do conhecimento escolar, com foco em processos como o financiamento e a regulação.

Também é dedicada, pela teoria da Agenda Globalmente Estruturada para a Educação (AGEE), atenção sobre como o sistema educativo afeta as oportunidades de vida dos indivíduos. Ao teorizar sobre a AGEe, Dale enfatiza o fenômeno globalização como acentuado a partir dos anos 1990. Contudo, a relação entre a economia e a política brasileiras em 1965 já indicavam a implantação de um processo de influência transnacional, uma vez que a industrialização incipiente no país demandava investimentos e tecnologia estrangeiros, estimulando a adoção de laços pró-capitalistas que viriam a unir ideologicamente o Brasil e seus principais parceiros comerciais: EUA, Alemanha Ocidental e Argentina. A educação, na forma dos acordos MEC-USAID e na assimilação do modelo americano de pós-graduação, denotava adesão aos modos de gerir pensados por especialistas estrangeiros, conforme conceitos e objetivos emanados por uma visão política do principal centro dinâmico de poder no continente.

No decorrer do governo Castello Branco, nota-se uma ordenação globalizante a partir da percepção do interesse nacional próprio, alinhando-se ao projeto capitalista e reforçando-o na área geograficamente mais próxima, de modo a prevenir a ruptura estrutural, do ponto de vista econômico, nas adjacências. O

229. Roger Dale, *Globalização e educação*, 2004.

zelo pelos laços comerciais com países distantes, dotados de políticas internas não alinhadas ao capitalismo, demonstra a ascendência do aspecto mercantil sobre qualquer outro conjunto de valores, como os étnicos e os políticos.

Influenciando o Estado e o modo de regulação, a globalização imprime importantes efeitos sobre os sistemas educativos nacionais, muitas vezes como resultado da ação de organizações internacionais. As políticas alinhadas entre si sobre determinado tema, quando se tornam transnacionais, não emergem de uma política mundial, mas de uma política criada por Estados específicos e difundida para outras nações²³⁰.

São três as prioridades do Estado capitalista, segundo Dale²³¹: “conceder apoio infraestrutural para o processo de acumulação”, ou seja, estradas, rodovias, portos, políticas para a agricultura e a indústria; “garantir contexto para sua expansão contínua”, o que envolve a manutenção do mercado interno e a busca por consumidores externos; e por fim, “legitimar o modo de produção capitalista”, ponto em que podemos enquadrar os processos educativos e ideológicos.

“[A] governança é sempre pedagógica, sempre ensina, é sempre ontológica, nas maneiras que delimita o mundo, [...] [sob formas] aparentemente neutras”²³². Nessa citação, o autor vai ao encontro do pensamento de Bourdieu, Passeron, Baudelot, Establet e Althusser, ao que sublinham o papel ideológico da educação enquanto reprodutora de estruturas subjacentes que dão sentido, coerência e continuidade à constelação de significados e relações entre atores sociais, conforme a distribuição de papéis já existente quando tal ação pedagógica foi planejada.

Conforme Dale²³³, o capital não pode prover, sozinho, condições de coesão social, motivo pelo qual recorre ao poder público para exercer tal disciplinamento e adaptação. Dale²³⁴ cita como modelo de Estado disseminado na Europa do século XX, prévio às reformas neoliberais, o socialdemocrata, que executava medidas para mitigar os efeitos do capitalismo na concentração de renda e desigualdade social, com intervenções diretas.

230. Roger Dale, *Globalisation*, 2000.

231. Roger Dale, *Estado, globalização, justiça social e educação*, 2014.

232. Roger Dale, *Estado, globalização, justiça social e educação*, 2014, p. 12.

233. Roger Dale, *Estado, globalização, justiça social e educação*, 2014.

234. Roger Dale, *A sociologia da educação e o Estado após a globalização*, 2010.

O tipo ideal puro de país fordista industrializado coincide com a aplicação dos métodos keynesianos de gestão, disseminados nos 30 anos posteriores à 2ª Guerra Mundial. Contudo, o Brasil apresentava-se como desvio do padrão fordista em 1965. Isso porque as instituições nacionais e o aparato por meio do qual se consubstanciam as políticas públicas serviam a um projeto economicamente voltado para o exterior, a fim de consolidar o desenvolvimento capitalista em âmbito nacional, ainda que para isso fosse necessário levar a efeito o achatamento dos salários.

O fordismo pode ser descrito como um paradigma de organização do trabalho caracterizado pela segmentação horizontal, ou seja, parcelamento de tarefas, realizadas em série, por segmentos de trabalhadores consecutivos, mas também pela verticalização, separando os departamentos que concebem as tarefas daqueles que as executam.

A racionalização taylorista marca fortemente esse modelo, sendo eliminadas etapas, práticas e movimentos desnecessários, para otimizar a ação do trabalhador. Visa-se, no fordismo, à produção em massa de bens padronizados e estocáveis. Já o padrão fordista de salários prevê aumentos gradativos, conforme a antiguidade, e incorporação de ganhos de produtividade²³⁵.

A consolidação do *welfare state* nos países do capitalismo central coincidiu com o período de expansão massiva na indústria de bens duráveis, compondo uma simbiose. De um lado, observou-se o que Boyer²³⁶ denomina círculo virtuoso: a produção crescente gerava alta empregabilidade, os lucros permitiam aumentos do salário real e isso estimulava o consumo das famílias, gerando mais demanda pelos produtos da indústria. Do outro lado, o dinamismo da economia permitia ao Estado assumir uma postura interventora, com fornecimento de ampla cobertura social aos cidadãos e tomada de medidas para estimular ainda mais o emprego e a geração de renda.

Tratava-se da abordagem econômica keynesiana, com o Estado assumindo: [1] a regulação das relações de trabalho para compensar os efeitos distributivos do mercado; [2] o fornecimento de serviços e insumos a baixo

²³⁵. Robert Boyer, *New directions in management practices and work organization*, 1989.

²³⁶. Robert Boyer, *Technical changes and the theory of regulation*, 1987; *New directions in management practices and work organization*, 1989.

custo, financiando a atividade privada e treinando a mão de obra; e [3] a garantia de assistência familiar, habitacional e de saúde à população.

O fordismo nos países europeus e no Japão, entretanto, não equivalia fielmente ao modelo genuíno americano, flexibilizando-se conforme as condições da economia local, como no caso de Alemanha Ocidental, Suécia, Itália, França e Grã-Bretanha²³⁷.

No Brasil houve o que Lipietz²³⁸ classificou fordismo periférico: também baseado na acumulação intensiva de capital a partir do crescimento do mercado de bens duráveis; contudo, com importação de tecnologias e mão de obra qualificada, somada ao direcionamento da população nativa para trabalhos de menor complexidade. A produção atendia principalmente ao consumo interno das classes médias, não contemplando as baixas, e a exportação era vista no exterior como uma fonte de produtos de baixo custo.

Os trabalhadores rurais, ao migrarem para as cidades, forneceram farta mão de obra para atender à demanda de empregos semiqualeificados da indústria, a partir de saberes técnicos e instrumentais. Em grande quantidade, constituíram um estrato operário com baixo poder de reivindicação por melhorias salariais. As políticas educacionais do governo civil-militar buscavam equalizar a força de trabalho, criando uma camada de trabalhadores centrais, qualificados e estáveis, e uma massa de semiqualeificados, levados a transitar entre diferentes empregadores²³⁹.

No Brasil, a norma salarial fordista nunca foi dominante. Em 1965 havia uma forte política de arrocho salarial, vinculando os aumentos a um índice que combinava dados de produtividade passada e projeções de inflação futura. Os sindicatos eram reprimidos, diferentemente do que ocorria no fordismo genuíno. Conforme Pereira²⁴⁰, o salário-mínimo no país equivalia, em 1965, a 69,6% do que valera em 1960. Ao longo da década, o trabalhador perderia 42,9% de seu poder aquisitivo. Ao mesmo tempo, era grande o aumento no PIB: 59,7% entre 1960 e 1969. A assimetria social também era uma consequência mensurável: os 10% mais ricos no Brasil detinham 38,8%

237. Robert Boyer, *New directions in management practices and work organization*, 1989.

238. Alain Lipietz, *As relações capital-trabalho no limiar do século XXI*, 1991.

239. Elizabeth Bortolai Silva, *Refazendo a fábrica fordista*, 1991.

240. Luiz Carlos Bresser Pereira, *O novo modelo brasileiro de desenvolvimento*, 1973.

da distribuição de renda em 1960, e 48,3% em 1970. Aos 40% mais pobres, correspondiam 11,2% da renda em 1960, e 9,5% em 1970.

Tem-se, no período, uma aliança entre Estado e mercado, já em níveis supranacionais, ainda que de forma embrionária, gerando aumento da produtividade sem transferência equivalente para os assalariados. Ou seja, uma relação de desigualdade entre os detentores do poder central e do poder econômico, de um lado, e as parcelas da população distanciadas desse centro.

As políticas globalizadas, conforme Dale²⁴¹, pretendem lidar com problemas que, sob o ponto de vista de manutenção do capitalismo, afetam todos os países que as absorvem, mas que não possam ser resolvidos por nenhum deles isoladamente. Nesse processo, os Estados optam por ceder alguns aspectos de sua soberania em favor de organizações internacionais, face à premência de problemas de teor econômico que esses países não criaram sozinhos e aos quais não podem responder em termos individuais.

A globalização apresenta-se como fenômeno político-econômico, não apenas econômico, uma vez que as mudanças técnicas na velocidade das transferências financeiras e a existência de empresas transnacionais impossibilitam que a governação do sistema financeiro possa ser exercida por um Estado sem resvalar no campo de atuação de outro²⁴².

Tais relações políticas transnacionais, ao incidirem sobre o *policy making*, raramente serão recíprocas em igual medida. Isso se aceitarmos que a estrutura de poder mundial conta com centros dinâmicos de desenvolvimento e atores periféricos que se relacionam com o centro. Conforme a AGEE, as forças supranacionais derivam das agendas dos Estados com maior potencial político e econômico para o exercício de influência sobre os demais, sendo a educação um dos aspectos formativos de mão de obra para comportar as necessidades do sistema produtivo, não estando os valores culturais locais imunes às forças da globalização.

Aproximando essa proposta às noções de dominação, poder e política weberianas, pode-se compreender o centro dinâmico de poder como ocupa-

²⁴¹. Roger Dale, *Globalização e educação*, 2004.

²⁴². Roger Dale, *Globalização e educação*, 2004.

do por países líderes em termos de produção industrial, organização do sistema monetário e reversão da eficiência gerativa de lucros em prosperidade social. Os países com menor desenvolvimento industrial, científico e econômico ocupariam diferentes graus na periferia em torno do centro dinâmico capitalista. Um fluxo difusionista seria, portanto, o centro dinâmico valer-se de seu poderio comercial para persuadir Estados interessados na aproximação do tipo ideal de desenvolvimento mercantil.

Especificamente com relação à política educacional brasileira, a influência americana no estabelecimento de propostas consubstanciou-se, durante o regime civil-militar, na forma dos acordos firmados entre o MEC e a USAID, de 1965 a 1976. Inicialmente, foram contratados assessores americanos para desenvolver uma proposta de reformulação dos ensinos primário e secundário no país.

Incluiu-se o treinamento, nos EUA, de um núcleo de dirigentes da educação brasileira, tanto para verificar na prática os modos de aplicação das mudanças administrativas planejadas quanto para que se familiarizassem com os valores da educação norte-americana, adaptando para o contexto brasileiro tais experiências. Em 1966, o acordo seria expandido na forma de uma assessoria para a modernização da administração universitária, cujas influências repercutiriam na Reforma de 1968²⁴³.

Na interpretação de Fávero²⁴⁴, a intervenção da USAID na América Latina foi concebida como uma estratégia de hegemonia política americana para o continente, nos anos 1960, e ocorreu via três tipos de assistência: técnica, financeira e militar. Embora a princípio os acordos tenham se focado no ensino primário e secundário, já em 1965 existia o prelúdio de uma reforma para as universidades.

A governança educacional, central para a AGEE, encontra nos acordos MEC-USAID um processo de influência que perpassa as três questões fundamentais enumeradas por Dale²⁴⁵, uma vez que abrange uma reformulação sobre o que é ensinado e como, delimitando objetivos e conteúdos para os ensinos primário e secundário, e no caso do ensino superior, formas de organização administrativa e o enfoque dispensado à produção de ciência.

243. Alexandre Tavares do Nascimento Lira, *A legislação de educação no Brasil durante a ditadura militar (1964-1985)*, 2010.

244. Maria de Lourdes de Albuquerque Fávero, *Vinte e cinco anos de reforma universitária*, 1994.

245. Roger Dale, *Globalização e educação*, 2004.

O processo por meio do qual os conteúdos e modos de ensino são definidos passa a ser uma questão pretensamente técnica, na forma de colaboração fornecida por especialistas do país mais avançado. Contudo, trata-se também de uma expressão difusionista do movimento de adequação de políticas internas ao projeto político daquele mais aproximado, ou mesmo ocupante, do centro dinâmico de poder.

1.5 Patamar de institucionalização do mestrado profissional no Brasil de 1965

No que diz respeito aos processos de institucionalização, Selznick²⁴⁶ os conceitua como sendo a gradual construção de valor e relevância em torno de uma prática, comportamento ou objeto que, a princípio, tinham função meramente instrumental. O fenômeno, nessa perspectiva, quando acontece, se dá ao longo do tempo e de maneira difusa, na construção coletiva de conceitos por parte da sociedade. Cristalizando valor, significado e estima em torno de algo, a institucionalização tende a garantir a estabilidade do objeto, sua persistência ao longo do tempo.

Por sua vez, Scott²⁴⁷ define a institucionalização como um processo por meio do qual os indivíduos passam a aceitar uma visão compartilhada de algum aspecto da realidade social como válida, independentemente da compreensão de mundo ou costumes dessa pessoa. Trata-se de uma assimilação de como as coisas são ou como devem ser feitas, a partir do que é convencionado.

No mesmo sentido, Zucker²⁴⁸ teoriza que a institucionalização está enraizada na conformação de cada um a conceitos cotidianos que estão postos na vida diária como parte da realidade consolidada. Para a autora, institucionalizar é aceitar compreensões comuns sobre o que é apropriado e, fundamentalmente, o que faz sentido em termos de comportamento.

246. Philip Selznick, *Leadership in Administration*, 1957.

247. Richard Scott, *The adolescence of institutional theory*, 1987.

248. Lynne Zucker, *The role of institutionalization in culture persistence*, 1977.

Conceitos e práticas institucionalizados são classificações construídas socialmente na forma de tipificações e interpretações recíprocas, de modo que algumas noções, processos e obrigações adquirem patamar de regra, nas formas de agir e de pensar²⁴⁹.

As quatro perspectivas acima convergem no sentido de compreender que aquilo que está institucionalizado nem sempre ocupou essa condição, tornando-se recorrente, aceitável, comum e, por fim, parâmetro normativo para a compreensão de mundo, em alguma medida, do indivíduo inserido em uma coletividade. Ao mesmo tempo, uma vez que algo se institucionaliza, torna-se alvo de uma relação com outros conceitos ou estruturas, seja pelo alinhamento e simbiose, seja pela contraposição ou refutação.

Por extensão, podemos recorrer a Schultz²⁵⁰ para operacionalizar o termo instituição como aquilo que resulta de um processo de institucionalização. Trata-se de uma regra de comportamento social, mas também político e econômico, que governa as concepções de uma população de determinado local, durante um período duradouro, podendo inclusive transcender gerações. A durabilidade da instituição não a exime de sofrer alterações e adaptar-se, como resultado de pressões internas e externas ao cerne daquilo que está instituído.

Schultz²⁵¹ dá exemplos de instituições que norteiam o capitalismo de mercado e a relação entre Estado e indivíduos. Para ele, são instituições as corporações, as cooperativas, a previdência social de caráter público, os mercados futuros e o sistema bancário fornecedor de crédito. O autor também compreende como instituições os instrumentos que influenciam trocas materiais entre pessoas, como as leis de herança, o casamento e o divórcio, o direito de propriedade, além do conjunto de investimentos em infraestrutura e logística de uso essencial para o trânsito da produção societária.

Instituições são, em suma, criações humanas voltadas para aspectos interacionais e que organizam ou dão sustentação à atividade produtiva, mas também à constituição familiar, laboral, cultural, artística e outras esferas que geram significados para as relações interpessoais.

²⁴⁹. Peter Berger & Thomas Luckmann, *The social construction of reality*, 1967.

²⁵⁰. Theodore Schultz, *O capital humano*, 1973.

²⁵¹. Theodore Schultz, *O capital humano*, 1973.

Conforme Althusser²⁵², um indivíduo não convive diretamente com outro indivíduo ou com as coisas e fenômenos em si. Convive-se com as ideias que construímos sobre o outro e sobre os fatos. Essa construção sofre influências de múltiplos aspectos oriundos de nossa origem, profissão, religião, classe, estamento, papel social, meio de sobrevivência. As instituições atuam como construtoras de sentido, avalia Scott²⁵³, ao comunicar e reafirmar normas e crenças que balizam uma compreensão aproximadamente comum a respeito dos fatos e fenômenos.

O estabelecimento de significados para cada significante que faça parte de nossa realidade, em algum momento, tende a valer-se das instituições ao redor na busca por parâmetros. Os aparelhos ideológicos de Estado²⁵⁴, por exemplo, disseminam aspectos morais e valorativos de modo a difundir a norma e o central, quer seja legitimando-os e reforçando-os, quer seja refutando-os e buscando reformar a compreensão sobre o que já está instituído.

No caso do mestrado profissional brasileiro, podemos partir das noções anteriormente apresentadas para buscar entender o processo por meio do qual se institucionaliza uma política pública. Nossa proposta é que a Teoria das Instituições é aplicável para estudar a gênese, desenvolvimento e o grau de consolidação de políticas públicas.

O foco de análise direciona-se para um processo de previsão oficial, seguido de implantação e relacionamento com o público, agentes com diferentes graus de engajamento frente ao objeto e, quando reunidos em agências, orientados por um conjunto de predisposições discursivas que pode ser favorável ou contrário àquilo que se institui.

Nessa lógica, a escola é uma instituição, como também o são o exame vestibular, o conjunto dos cursos de ensino superior, o sistema de pós-graduação, as agências com fins específicos como Capes, CNPq e fundações de

252. Louis Althusser, *Aparelhos ideológicos de estado*, 1987.

253. Richard Scott, *Institutions and organizations*, 1995.

254. Os aparelhos ideológicos de Estado, tais como a família, a escola, a mídia, a política, o sistema jurídico, no limite de não se confundir com as funções repressivas do Estado, e as religiões são figuras-chave no processo de distribuição, reprodução e reforço dos conceitos morais, comportamentais e o normativo geral da conduta padrão em diferentes áreas, evitando que a moral difusa se perca e inculcando-a continuamente nos receptores das mensagens ou partícipes das relações sociais diretas. Louis Althusser, *Aparelhos ideológicos de estado*, 1987.

fomento à pesquisa. Não consideramos instituições, em contrapartida, uma disciplina específica dentro de um curso, ou a graduação em determinada profissão, seja numa universidade ou no conjunto delas. Isso devido ao caráter transitório dessas estruturas ou seu campo de influência restrito a um pequeno grupo. Em síntese, não é instituição aquilo que uma vez suprimido não demandaria, coletiva e difusamente, imediato sucedâneo no processo de dotação de significados para as formas de agir, pensar e se organizar de um grupo heterogêneo e geograficamente disperso.

O conceito também não se aplica a uma organização, empresa ou iniciativa que não seja passível de gerar resultados im pessoais, generalizáveis ao todo de uma população. Exemplificam essa categoria as lojas, ainda que organizadas em rede, que disponibilizam produtos padronizados ou comercializam serviços ou experiências que atendem a uma necessidade personalista e pontual. O comércio, em si, é uma instituição que abriga tais agências de forma abrangente.

Seria o mestrado profissional uma instituição ao fim do terceiro momento de observação proposto por esta obra, ou estaria ainda em processo de institucionalização? Em qual etapa estaria e qual caminho percorreu para chegar a sua condição? Para responder a essas questões, lançamos mão do aporte teórico de Scott, ao que este analisa que as instituições sustentam-se em três pilares: regulativo, normativo e cognitivo. De Tolbert e Zucker assimilamos a proposta de que o processo de institucionalização passa pelas fases de habitualização, objetificação e sedimentação.

A vertente regulativa proposta por Scott²⁵⁵ expressa-se nas coações e na possibilidade de conduzir comportamentos, resultante da existência de uma instituição. Tanto mais um ente estará amparado pelo pilar regulativo quanto mais puder estabelecer regras, manipular sanções positivas ou negativas, fiscalizar e examinar pessoas às quais se dirige sua ação.

Estruturas ligadas ao Estado são fortemente amparadas pelo aspecto regulativo, afetando diretamente o cotidiano da população sob sua influência: as leis e seu instrumental de aplicação, as polícias, o fisco, o sistema bancário, a vigilância sanitária, entre outras. Instituições majoritariamente amparadas

255. Richard Scott, *Institutions and organizations*, 1995.

no aspecto regulativo valem-se de mecanismos coercitivos e encontram legitimação em instrumentos legalmente sancionados. Coincidem com a dominação racional-legal que, para Weber²⁵⁶, rege a lógica da burocracia.

Compõem o pilar normativo de sustentação os valores e normas que caracterizam as obrigações sociais. A lógica regente de uma instituição normativa é o princípio da adequação²⁵⁷, na forma de autocontrole e autocensura, com vistas a atingir a aceitação do sistema moral difuso. Diferentemente das regidas pelo aspecto regulativo, as instituições normativas não estão atreladas à coerção ou a leis, amparando-se antes em práticas ligadas à disciplina, gestual, vestuário, formas de linguagem, de comportamento, de conduta. São aspectos equivalentes à honra estamental weberiana.

Enquadram-se como majoritariamente normativas instituições assemelhadas aos aparelhos ideológicos de Estado althusserianos, tais como a Igreja, a escola, a família, a mídia, a moda, associações, sociedades científicas, federações esportivas, entre outras. Nessas estruturas pode haver uma hierarquia e a distribuição burocrática de atribuições e poderes, permeada por estatutos, códigos de conduta, manuais de práticas, cadernos de processos, fluxos administrativos. São arcabouços organizativos que viabilizam seu funcionamento. Contudo, a influência dessas instituições não está em seus aspectos de governança, mas nos valores que delas emanam e que atingem a sociedade amplamente, projetando padrões e expectativas de normalidade.

Ao tratar da dimensão cognitiva, o terceiro pilar refere-se às representações simbólicas internalizadas pelos indivíduos como resultado de sua interação com o mundo. Trata-se de um processo que se dá em palavras, gestos e signos que conferem sentido a atividades, fenômenos, objetos e aos elos entre eles partilhados. A base de submissão está na aceitação de pressupostos, legitimada pelo sistema cultural e expressa pelo predomínio. Os mecanismos de ação do aspecto cognitivo das instituições são miméticos, isto é, a busca pela imitação e pelo isomorfismo, modificando crenças e até mesmo desejos²⁵⁸.

256. Max Weber, *Os três tipos puros de dominação legítima*, 1986.

257. Richard Scott, *Institutions and organizations*, 1995.

258. Richard Scott, *Institutions and organizations*, 1995.

A base cognitiva permeia, em certa medida, todas as instituições, uma vez que estas precisam da estima e da consideração dos indivíduos para se estabelecerem e perdurarem ao longo do tempo. Ao se comunicarem com as pessoas, tanto as instituições intrinsecamente regulativas quanto as normativas valem-se de símbolos, palavras, conceitos, opções estéticas ou de linguagem diversas.

Tomando como objeto de análise o mestrado profissional brasileiro, tem-se que em 1965 o embasamento regulativo deste estava restrito ao Parecer 977, do CFE, no qual era abarcado por uma das nomenclaturas possíveis para se definirem os cursos *stricto sensu*. Era nula a possibilidade de o MP influenciar condutas, ou seja, emanar ditames normativos, pois não existia, implantado, nenhum mestrado profissional no país. Tal conjuntura inviabiliza, por si só, o pilar cognitivo, pois a citação em documento oficial, quando não é colocada em prática ou conhecida por iniciativas congêneres, não gera um significante.

Se algo de normativo existia em torno do mestrado profissional no período, seria o similar norte-americano e a categoria mestrado como um todo, noções pouco popularizadas na sociedade e indicativas de uma continuidade de estudos após a graduação. Nem no aspecto normativo, nem no cognitivo, havia muita sustentação para o mestrado profissional enquanto instituição naquele estágio, existindo apenas como modalidade possível de ser adotada. Sequer coincidia com a necessidade social, uma vez que o principal intuito da pós-graduação naquele momento era formar professores para as universidades. O que caminhava para se institucionalizar era o mestrado acadêmico.

De acordo com Zucker²⁵⁹, quando comportamentos padronizados passam a ser tomados por diferentes atores sociais para solucionar problemas e demonstram-se úteis para o alcance dos propósitos que originaram a ação, tem-se a etapa de habitualização, que seria a primeira de um processo de institucionalização. Alternativas são testadas na prática, sendo escassas as atividades de teorização sobre elas.

Trata-se de estágio no qual circunstâncias similares levaram à busca de soluções que podem variar consideravelmente na forma de aplicação ou

259. Lynne Zucker, *The role of institutionalization in culture persistence*, 1977.

performance, conforme sua circunstância de aplicação²⁶⁰. Nessa perspectiva, uma política pública pode ser compreendida como pré-institucionalizada quando o problema é nítido, mas a busca pela solução ainda está na etapa de padronização de rotinas para enfrentamento de questões que se assemelham em sua natureza, embora variem quanto ao contexto de ocorrência. Nessa fase, as tentativas que não logram sucesso são descartadas ou adaptadas.

A segunda etapa consiste na objetificação, na qual há desenvolvimento de significados socialmente partilhados sobre os comportamentos que se apresentam como padrão resolutivo para determinado desafio. Tal formação de consenso é necessária para que haja a transposição de práticas e atitudes para contextos além de seu ponto de origem. É gerada alta atividade de teorização. A lógica da objetificação é reproduzir o que já foi testado alhures e tenha resultado como referência para o alcance de determinado fim.

Consiste em uma disseminação calcada no mimetismo adaptável. Quando aplicamos esse conceito às políticas públicas, tem-se o processo de divulgação de práticas e associação de medidas a resultados. Um difusionismo que, se efetuado entre países, tende a dar-se do centro dinâmico capitalista para as nações periféricas sob sua influência. As agências internacionais, aos moldes da USAID, justificam-se ao propagar informações desse caráter. O *policy making* pode variar dentro de um país, com unidades federadas adaptando ações umas das outras, bem como ser resultado de influência externa, caso em que o componente político será intrínseco à relação entre as partes.

Já a sedimentação representa o ponto culminante da institucionalização, no qual os padrões habitualizados e objetificados passam a confrontar o indivíduo como um fato consolidado e, portanto, coercitivo²⁶¹. Os novos membros que tenham contato com o que está institucionalizado, ao desconhecerem a origem das suas bases de legitimação, tendem a aceitar o padrão como algo naturalizado, um dado social. A teorização sobre o tema torna-se baixa, como consequência de ser menos problematizado²⁶².

260. Pamela Tolbert & Lynne Zucker, *A institucionalização da teoria institucional*, 1998.

261. Lynne Zucker, *The role of institutionalization in culture persistence*, 1977.

262. Pamela Tolbert, *Institutional sources of organizational culture in major law firms*, 1988.

A conformidade dos indivíduos ao comportamento dos demais é fruto de uma institucionalização de práticas e conceitos. Uma estrutura ou padrão, quando instituído, será tão mais duradouro no tempo e encontrará tão menos resistência, quanto maior tenha sido o trabalho de objetificação e sedimentação²⁶³. A total institucionalização depende dos efeitos conjuntos de uma baixa resistência por parte de círculos opositores, promoção e apoio de grupos defensores, e verificabilidade da adequação entre o que foi instituído e os resultados esperados²⁶⁴.

Note-se que as agências regulativas e as normativas, aquelas ligadas majoritariamente à ação do Estado e estas aos aparelhos ideológicos, podem elas mesmas ter passado por processos de institucionalização, adquirindo legitimidade, e atuam ativamente na objetificação e sedimentação de padrões, contribuindo para novos processos de institucionalização.

Uma vez que a partir do Parecer 977/1965 teria início o processo de institucionalização do mestrado e do doutorado acadêmicos no Brasil, compreendemos que a modalidade profissional do mestrado não entraria em processo de pré-institucionalização nos anos 1960. Como a assimilação de profissionais com titulação *stricto sensu* atenderia antes a uma demanda das universidades que da indústria, a modalidade profissional manter-se-ia prevista, mas não colocada em prática.

Para se inserir num contexto de habitualização, seria necessária a precedência de demandas do mercado não acadêmico, de modo a justificar as condutas e tentativas iniciais ligadas à implantação do MP. A objetificação e a sedimentação resultavam virtualmente não atingidas no período, em função de o processo de habitualização não ter sido iniciado.

263. Lynne Zucker, *The role of institutionalization in culture persistence*, 1977.

264. Pamela Tolbert & Lynne Zucker, *A institucionalização da teoria institucional*, 1998.

PARTE 2: NORMATIZAÇÃO ESPECÍFICA PARA O MESTRADO PROFISSIONAL

2.1 Marco teórico da normatização

Spagnolo¹ contextualiza os anos 1990 como um período dinâmico em termos de evolução do conhecimento, marcado por mudanças tecnológicas, popularização do ensino superior, majoritariamente privado, e necessidade de rápida transferência de saberes entre a universidade e a sociedade, em particular as empresas. Esse cenário acentuaria a necessidade de mestrados mais ágeis e flexíveis, norteados pela eficiência e eficácia, em contraste com o padrão acadêmico, por ele adjetivado elitista.

Para a Capes² aquela década foi caracterizada pelo uso de alta tecnologia nas empresas e na indústria, elevação dos requisitos educacionais para exercício das profissões, globalização da economia, necessidade de atualização contínua dos sistemas de produção e acirrada competitividade no mercado de produtos e serviços. Conforme a agência, a mão de obra para atender à complexidade desse cenário não poderia ser formada, na pós-graduação nacional, como subproduto de cursos voltados para a qualificação acadêmico-científica.

Parte significativa dos abandonos dos cursos de mestrado e doutorado após a obtenção dos créditos das disciplinas curriculares - fato que onera os programas e todo o sistema de pós-graduação - deve-se a alunos vocacionados para atividades profissionais que têm frustra-

1. Fernando Spagnolo, *O mais e o menos do mestrado brasileiro*, 1998.

2. Capes, *A necessidade de desenvolvimento da pós-graduação profissional e o ajustamento do sistema de avaliação às características desse segmento*, 2002.

das suas expectativas de qualificação para um segmento do mercado de trabalho em que a habilitação desejada não se relaciona com a elaboração de dissertações e teses de natureza acadêmica³.

O redesenho da pós-graduação brasileira passou a ser cogitado no início daquela década, com base no reconhecimento de que nem o mestrado nem os cursos *lato sensu* vinham atendendo às necessidades das áreas tecnológicas e profissionais. Havia a visão, por parte da Capes, de que a formação acadêmica do doutorado não deveria ser repensada, mas a dos mestrados sim, de modo a se voltarem mais diretamente às necessidades do mercado.

Em 1995, uma comissão designada pelo presidente da Capes produziu um relatório⁴ sobre a situação do mestrado brasileiro propondo, desde seu título, uma nova perspectiva para os cursos. Os participantes da comissão eram professores universitários de direito, engenharia mecânica, administração e comunicação. Segundo o diagnóstico⁵, o sistema de pós-graduação no país precisava adequar-se às mudanças tecnológicas, econômicas e sociais observadas naquele final de século.

O objetivo do documento foi analisar o surgimento de mestrados diferenciados, com relação ao modelo tradicional acadêmico, no que diz respeito a orientações curriculares, formas de financiamento, composição do corpo docente e discente, sugerindo critérios específicos para autorização de funcionamento.

De acordo com o relatório, o desenvolvimento da pós-graduação no Brasil a partir do Parecer 977/1965 originou mestrados compreendidos, predominantemente, como primeiro degrau para ingresso na carreira universitária. A justificativa para o primado da vertente acadêmica foi a de que esta poderia supostamente assegurar, também, a formação de pessoal com alta qualificação para áreas profissionais em institutos tecnológicos, laboratórios

3. Capes, *A necessidade de desenvolvimento da pós-graduação profissional e o ajustamento do sistema de avaliação às características desse segmento*, 2002. p. 52.

4. Intitulado *Mestrado no Brasil: a situação e uma nova perspectiva*, a comissão foi presidida por Darcy Dillenburg, diretor de Avaliação da Capes, e formada pelos professores Silvino Joaquim Lopes Neto (UFRGS); Luiz Bevilaqua (UFRJ); Tânia Fischer (UFBA); Jacques Marcovitch (USP); Virgílio Augusto F. Almeida (UFMG); e Edson de Oliveira Nunes (Universidade Cândido Mendes).

5. Capes, *Mestrado no Brasil*, 1995.

e indústria. Tal situação foi apontada como insustentável frente às demandas apresentadas pela sociedade ao sistema universitário 30 anos depois da regulamentação original.

A rápida evolução do conhecimento tem exigido dos graduados formação avançada e atualizada; em paralelo, as organizações governamentais e não-governamentais têm exigido constante elevação da qualidade e produtividade dos seus serviços. Em complemento, a abertura de mercado tem demandado das empresas um nível de competitividade que as leva a buscar profissionais com formação pós-graduada, de preferência mestrado. A evolução do conhecimento, a melhoria do padrão de desempenho e a abertura do mercado induzem à busca de recursos humanos que permitam uma transferência mais rápida dos conhecimentos gerados na universidade para a sociedade. Buscam-se em todo o mundo formas mais diretas de vinculação da universidade com empresas, agências não governamentais e governo. Essas formas envolvem, por exemplo, na área de Engenharia, até mesmo a realização de teses de doutorado em que o estudante trabalha sob a supervisão de um orientador acadêmico e de um mentor industrial⁶.

Alguns pontos foram apontados pela comissão como característicos de uma nova abordagem nos mestrados, destinada à formação profissional, e que começava a desenvolver-se no país. O documento assumiu que a modalidade acadêmica forma para a docência e pesquisa, resultando distanciada do preparo de pessoal qualificado para a indústria, por exemplo.

Dentre as características afins ao perfil de mestrado profissional enumerou-se a presença, no corpo docente, de profissionais que se destacam em suas áreas de atuação e não se dedicam exclusivamente ao ensino; consórcios entre programas⁷, viabilizando caráter interdisciplinar; parcerias com agências governamentais ou não, bem como empresas públicas e privadas que, interessadas na qualificação de seus funcionários, financiassem cursos; tem-

6. Capes, *Mestrado no Brasil*, 1995, p. 139-140.

7. Entre os atributos apontados, o consórcio entre programas é o único que não apareceria entre os ditames das Portarias nº 47/1995 e nº 80/1998, nem sequer indiretamente.

po de titulação menor; metodologias ativas de ensino, incluindo a distância; e formatos alternativos à dissertação como trabalho final.

A proposta da comissão, para reconhecimento e avaliação de mestrados profissionais, incluiu exigências como docentes e orientadores com título de doutor ou qualificação profissional inquestionável. Dos doutores seria esperada produção intelectual de alto nível, em sua área de conhecimento. Os selecionados por qualificação profissional poderiam atuar como coorientadores, constituindo parcela restrita do corpo docente, sendo sua escolha justificada e controlada. As atividades de ensino deveriam ser articuladas com a aplicação dos resultados dos estudos.

Também foram considerados como critérios a existência de pesquisa de boa qualidade na instituição e de projetos em parceria com o setor produtivo, assim como a oferta de atividades de extensão, estrutura curricular compatível com um tempo de titulação mínimo de um ano e trabalho final que demonstrasse domínio sobre o objeto de estudo e capacidade de expressar-se lucidamente sobre ele, na forma de dissertação, projeto, análise de casos, performance, produção artística, desenvolvimento de instrumentos, equipamentos ou protótipos.

Limitar-se-ia a recomendação de mestrados profissionais, inicialmente, a instituições com cursos de pós-graduação conceituados como A ou B, sendo realizado, na fase inicial, monitoramento anual de adequação. A produção técnico-profissional decorrente de atividades de pesquisa e extensão deveria ser especialmente valorizada. O autofinanciamento foi apontado como passível de ser decorrente de convênios. Poderia haver recomendação, contudo, de formas habituais de apoio financeiro da Capes no caso de segmentos nos quais o autofinanciamento se mostrasse de difícil concretização, como no setor de serviços e naqueles com forte participação estatal.

A partir do documento acima considerado, a agência elaborou o *Programa de flexibilização do modelo de pós-graduação senso estrito em nível de mestrado*, aprovado por seu Conselho Superior em setembro de 1995. O Programa, assim como o relatório que o originou, reconheceu que a formulação inicial do mestrado brasileiro o caracterizou como etapa preliminar ao doutorado ou grau terminal para aqueles que quisessem aprofundar a formação recebida na graduação, sem necessariamente seguir em carreira acadêmica.

Nos parágrafos iniciais do Programa⁸, a evolução do conhecimento e as mudanças sociais e econômicas foram citadas como demandantes de formação atualizada e avançada, com mais rápida transferência para a sociedade do conhecimento gerado nas universidades, além de aproximação mais estreita entre a academia e empresas, agências e governo. Para a Capes, a flexibilização de mestrados com criação de propostas voltadas para formação não direcionada ao ambiente acadêmico significava ativar um grau de liberdade já existente no sistema, embora permanecesse latente. Não há referência direta ao Parecer 977/1965, mas o Programa está em consonância com as nomenclaturas possíveis para desenvolvimento da pós-graduação *stricto sensu* nele descritas.

A preocupação com os níveis de qualidade foi desdobrada em sete apontamentos, que correspondem exatamente aos expressos no Relatório que embasou o Programa. Por fim, recomendou-se a implantação de procedimentos apropriados para a autorização, acompanhamento e avaliação de mestrados profissionais. A Portaria nº 47, de 17 de outubro de 1995, da Capes, determinou a implantação de tais procedimentos, fixando os requisitos para assegurar os níveis de qualidade, coincidentes, em conteúdo, com as sete recomendações da proposta de flexibilização.

A modalidade profissional do mestrado brasileiro tornou-se viável a partir do diagnóstico inicial emitido pela agência⁹, seguido pelo *Programa de flexibilização*¹⁰ e a Portaria determinando procedimentos para recomendação de mestrados profissionais¹¹. Na perspectiva da institucionalização, acentuava-se o atendimento do pilar regulativo¹², estabelecendo regras com impacto sobre o público postulante a esse tipo de formação.

A pré-institucionalização, ou habitualização¹³, foi demonstrada tanto no *Programa de flexibilização* quanto no relatório que o embasou, ao se presumir uma ligação direta entre as demandas da esfera econômica e social e mudan-

8. Capes, *Programa de flexibilização do modelo de pós-graduação stricto sensu em nível de mestrado*, 1995.

9. Capes, *Mestrado no Brasil*, 1995.

10. Capes, *Programa de flexibilização do modelo de pós-graduação stricto sensu em nível de mestrado*, 1995.

11. Capes, *Portaria nº 47, de 17 de outubro de 1995*, 2005.

12. Richard Scott, *Institutions and organizations*, 1995.

13. Pamela Tolbert & Lynne Zucker, *A institucionalização da teoria institucional*, 1998.

ças já existentes em 1995, na forma de mestrados direcionados antes a formar para o mercado que para a carreira acadêmica. Os então chamados mestrados profissionalizantes teriam seu reconhecimento estabelecido oficialmente na Portaria nº 80, de 16 de dezembro de 1998, que revogou a Portaria nº 47/1995.

Foi considerada, pela Portaria nº 80/1998, a necessidade de formação de profissionais pós-graduados aptos a elaborar novas técnicas e processos, com desempenho diferenciado dos egressos de mestrados acadêmicos, o caráter de terminalidade assumido pelo mestrado no Parecer 977/1965 e os padrões de qualidade condizentes com a modalidade *stricto sensu*. O mestrado profissionalizante foi condicionado a estruturas curriculares vinculando ensino e aplicação prática, quadro docente conforme já previsto na Portaria nº 47/1995, sendo admitido regime de dedicação parcial, novidade com relação ao professor pesquisador com dedicação exclusiva.

Permaneceu a previsão de flexibilidade no tipo de trabalho final. As avaliações da Capes foram estabelecidas como periódicas, sem se especificarem frequências, diferentemente da Portaria anterior, segundo a qual deveriam ser anuais. Instituições com pós-graduação *lato* ou *stricto sensu*, ou que realizassem pesquisa e prestação de serviços e, com esses produtos, revelassem qualificação científica, tecnológica ou artística presumir-se-iam aptas a ofertar o mestrado profissionalizante¹⁴, previsão vaga, porque não explicitava parâmetros para julgamento da qualificação decorrente de tais produções.

Durante os três primeiros anos de vigência da Portaria nº 47/1995, foram recomendados pela Capes cerca de 100 novos mestrados, dos quais apenas seis classificaram-se como profissionais.

Ao comentar o *Programa de flexibilização*, Spagnolo¹⁵ diagnosticou que o mestrado profissional deveria ser, idealmente, a modalidade predominante no sistema de pós-graduação brasileiro naquele momento. Isso porque, na visão dele, o mestrado acadêmico, ao cumprir a missão de “pequeno doutorado”¹⁶, ocupou os espaços vazios causados pela escassez de doutorados no país, de forma robusta o suficiente para capacitar a maioria dos docentes e

14. Capes, *Portaria nº 80, de 16 de dezembro de 1998*, 1999.

15. Fernando Spagnolo, *O mais e o menos do mestrado brasileiro*, 1998.

16. Fernando Spagnolo, *O mais e o menos do mestrado brasileiro*, 1998, p. 51.

pesquisadores brasileiros, diferentemente de formatos mais leves como, por exemplo, o inglês. A expectativa sobre o mestrado deveria ser, contudo, oferecer desenvoltura para atuar no ensino superior e certo domínio da pesquisa acadêmica, criando bons candidatos ao doutorado.

Para ele, a distorção do modelo de mestrado acadêmico estaria no tempo do curso, de três a quatro anos, ocasionando baixa formação de mestres e afugentando candidatos ao doutorado, devido à falta de disposição para enfrentar uma nova “maratona acadêmica”¹⁷, com mais quatro a cinco anos de estudos. Essa análise embasou-se no fato de que havia 1.266 cursos de mestrado em 1997, formando 12 mil mestres ao ano, isto é, em média dez por programa. Limitar os cursos a dois anos de duração foi uma medida apontada pelo autor para incrementar em cinco mil o número de concluintes de mestrado a cada ano.

Conforme a Portaria nº 80/1998, programas já existentes e avaliados pelos padrões tradicionais poderiam solicitar reenquadramento como profissionalizantes, mediante demonstração de que suas propostas estivessem voltadas para a modalidade de formação profissional, ou obtivessem aprovação para reformular seus projetos de modo a se adequarem à vertente. A vocação para o autofinanciamento foi reiterada, embora tenha-se suprimido a possibilidade de suporte financeiro por parte da Capes em segmentos nos quais os convênios com o setor profissional se mostrassem pouco viáveis.

Quadro 3. Síntese da documentação normativa inicial do MP brasileiro

	Portaria nº 47/1995	Portaria nº 80/1998
Duração prevista para os cursos	No mínimo um ano. Sem menção a prazo máximo.	Mesma previsão.
Exigências para as instituições	Possuir cursos de pós-graduação com conceito A ou B, projetos em parceria com o setor produtivo e atividades de extensão. A critério do Grupo Técnico Consultivo, pode ser considerada proposta de instituição altamente qualificada, mas sem tradição de ensino pós-graduado.	Possuir cursos de pós-graduação <i>stricto</i> ou <i>lato sensu</i> ; Ou, realizar pesquisas e prestar serviços em campo de conhecimento afim, que revelem qualificação científica, tecnológica e/ou artística.

17. Fernando Spagnolo, *O mais e o menos do mestrado brasileiro*, 1998, p. 52.

Quadro 3. Síntese da documentação normativa inicial do MP brasileiro (continuação)

	Portaria nº 47/1995	Portaria nº 80/1998
Frequência de avaliação da Capes	Anual.	Periódica.
Corpo docente	Doutores com produção intelectual de alto nível, sendo permitida uma parcela restrita de professores sem doutorado, escolhidos devido à qualificação profissional inquestionável e que não precisam ser de dedicação exclusiva. Esses últimos poderiam atuar como coorientadores.	Predominantemente doutores, com produção intelectual divulgada em veículos reconhecidos. Uma parcela poderia ser constituída por profissionais de qualificação e experiência inquestionáveis (já não se menciona a coorientação). Regime de dedicação parcial é permitido (já não se explicita ser apenas aos não doutores).
Financiamento	Deve procurar o autofinanciamento, por meio de convênios com vistas ao patrocínio. Nos segmentos em que isso não se mostre viável, pode haver fomento da Capes.	Vocação para o autofinanciamento, por meio de convênios visando ao patrocínio (já não se prevê possibilidade de fomento da Capes).
Formato dos trabalhos de conclusão de curso	Dissertação, projeto, análise de casos, performance, produção artística, desenvolvimento de instrumentos, equipamentos e protótipos, ou outras.	Mesma previsão.

Elaborado pelo autor a partir de Capes, *Portaria nº 80, de 16 de dezembro de 1998, 1999; Portaria nº 47, de 17 de outubro de 1995, 2005.*

2.1.1 Debate conceitual sobre o mestrado profissional

Quelhas *et al.*¹⁸ diferenciam que, enquanto cursos de aperfeiçoamento funcionam como atualização de conhecimentos, as especializações aprofundam saberes em uma área profissional definida e bastante circunscrita. Como são *lato sensu*, diferenciam-se do mestrado profissional devido ao caráter de pesquisa deste, com o diferencial de visar à aplicabilidade dos conteúdos. Na

18. Osvaldo Luiz Gonçalves Quelhas *et al.*, *O mestrado profissional no contexto do sistema de pós-graduação brasileiro*, 2005.

definição desses autores, os MPs buscam enfrentar um problema apresentado pelo campo profissional do aluno, valendo-se do conhecimento disciplinar existente sobre o tema e propondo novas soluções atreladas a um contexto específico. Nessa perspectiva, são

cursos voltados à problemática identificada pela instituição ou proposta por instituições/entidades/empresas específicas, que trariam, como demanda, um campo de problemas a serem enfrentados, e, como alunos, os profissionais aos quais cabe a tarefa de equacioná-los no cotidiano. À universidade, depositária do conhecimento produzido em vários campos, caberia não só buscar, mas também identificar problemas e questões, como colocar seu conhecimento à disposição dos mestrandos¹⁹.

Também Virmond²⁰ distingue, de um lado, o mestrado profissional, voltado à formação altamente capacitada de indivíduos que serão absorvidos pelas demandas do mercado de trabalho e, de outro, os cursos de especialização, desprovidos de rigor teórico-metodológico, limitando-se ao conhecimento técnico de determinada área do saber.

Ribeiro²¹ avalia que enquanto os cursos *lato sensu* atualizam, especializam e agregam conhecimento, a modalidade *stricto sensu* pretende gerar um salto qualitativo no aluno, que não estaria sendo treinado, e sim formado, pessoalmente modificado, com a incorporação de valores e práticas capazes de torná-lo um usuário privilegiado da pesquisa. O autor equivale a experiência de pós-graduação em senso estrito a um rito de passagem genepiano.

Sob esse prisma, esperar-se-ia com o mestrado profissional que o aluno entendesse “a importância da pesquisa em sua área profissional, que [soubesse] encontrar a pesquisa ainda não feita, mas que se fará no futuro - e, finalmente, que [fosse] capaz de incorporá-la em seu exercício da profissão”²².

19. Osvaldo Luiz Gonçalves Quelhas et al., *O mestrado profissional no contexto do sistema de pós-graduação brasileiro*, 2005, p. 99.

20. Marcos Virmond, *Mestrado profissional*, 2002.

21. Renato Janine Ribeiro, *Ainda sobre o mestrado profissional*, 2006.

22. Renato Janine Ribeiro, *Ainda sobre o mestrado profissional*, 2006, p. 315.

Para o autor, os desafios do MP devem ser entendidos como tão altos ou mesmo maiores que os do acadêmico.

O mestre profissional caracterizar-se-ia pela capacidade de reconhecer problemas e usar a pesquisa para testar soluções, embasado por conhecimentos científicos, conforme a definição de Scarano e Oliveira²³. No mesmo sentido, Negret²⁴ observa que buscar a aplicabilidade dos resultados de pesquisas para transformar a realidade estudada representa o verdadeiro sentido da universidade. Para ele, os mestrados profissionais seriam uma oportunidade de maior aproximação entre a prática de pesquisa e a realidade social.

Agopyan e Oliveira²⁵ consideram que os produtos dos MP devem privilegiar a aplicabilidade em curto e médio prazos e que o papel das empresas financiadoras é fundamental, porque

o setor empresarial não deve ser visto apenas como um cliente que se beneficiará do curso, mas sim como um agente tão importante quanto a instituição que o oferece e os alunos que o fazem. O setor empresarial atingido pelo curso deve colaborar, tanto por meio de seus profissionais, que poderão ministrar aulas e coorientar os alunos, como permitindo que os alunos usem as instalações das empresas parceiras para a realização dos seus trabalhos de pesquisa. Dessa forma, a identificação dessas empresas já na concepção e na elaboração do projeto do curso é de fundamental importância [...] e deve ser uma condição importante para a aprovação, pela Capes, da proposta²⁶.

Os mestrados profissionais buscam contribuir diretamente para processos decisórios ou operacionais, em geral, ligados a uma empresa. Para tanto, é preciso dedicar mais tempo na etapa de identificação do problema, pois

23. Fábio Rúbio Scarano & Paulo Eugênio Alves Macedo de Oliveira, *Sobre a importância da criação de mestrados profissionais na área ecologia e meio ambiente*, 2005.

24. Fernando Negret, *A identidade e a importância dos mestrados profissionais no Brasil e algumas considerações para a sua avaliação*, 2008.

25. Vahan Agopyan & João Fernando Gomes de Oliveira, *Mestrado profissional em Engenharia*, 2005.

26. Vahan Agopyan & João Fernando Gomes de Oliveira, *Mestrado profissional em Engenharia*, 2005, p. 87.

não se trataria de algo simples e intuitivo. O desafio seria chegar ao problema real, a partir de um conjunto de sintomas. A busca da solução exigiria convivência mais prolongada com o local pesquisado, em apoio à literatura e às interpretações já elaboradas²⁷.

Já Barata²⁸ sintetiza que essa modalidade de formação visa a qualificar profissionalmente, mais do que formar para a docência e a pesquisa, finalidade cumprida pelos mestrados e doutorados acadêmicos. A produção de conhecimentos decorrente de um MP deveria estar voltada para a solução de problemas práticos, o que lhe conferiria caráter mais tecnológico que propriamente científico. Ao elaborar os modos por meio dos quais as teorias podem ser traduzidas em ações, o mestrado profissional pode, na visão da autora, ajudar a enfrentar o distanciamento existente entre a universidade e os setores produtivos.

Bertero²⁹ contrapõe que o mestrado acadêmico é voltado para a perpetuação da universidade, ao titular mestres e doutores voltados para a produção de conhecimento científico, enquanto o MP atenderia a interesses de setores mais amplos, aprimorando práticas em benefício da sociedade em geral e das organizações em que atuam os alunos.

O potencial de voltar-se para as necessidades de desenvolvimento regional no país é identificado por Feltes e Baltar³⁰ como um diferencial dos MP, uma vez que estes teriam o compromisso de encurtar as distâncias “que historicamente se criaram entre a academia e outros setores da sociedade, cujas necessidades já existentes ou emergentes cada vez mais enfrentam os desafios de uma atuação mais efetiva de transformação”³¹. Isso se daria por meio do desenvolvimento de atividades reflexivas, críticas e inovadoras aplicadas a campos profissionais específicos, associado à prospecção de problemas e soluções.

27. Pedro Lincoln Mattos, *Dissertações não-acadêmicas em mestrados profissionais*, 1997.

28. Rita Barradas Barata, *Avanços e desafios do mestrado profissionalizante*, 2006.

29. Carlos Osmar Bertero, *Teses em mestrados profissionais*, 1998.

30. Heloísa Pedroso de Moraes Feltes & Marcos Antonio Rocha Baltar, *Novas perspectivas para mestrados profissionais*, 2005.

31. Heloísa Pedroso de Moraes Feltes & Marcos Antonio Rocha Baltar, *Novas perspectivas para mestrados profissionais*, 2005, p. 78.

Para Quelhas *et al.*³², os produtos finais de um mestrado profissional requerem, além do entendimento teórico sobre o objeto estudado, uma dimensão prescritiva, problematizando o cotidiano de trabalho a partir de bases científicas, com qualidade equivalente ao acadêmico e desenvolvendo, ainda, uma cultura da metodologia científica nas organizações. Resultam de uma demanda crescente e irreversível por conhecimento especializado e aplicável, podendo dar respostas mais ágeis que o mestrado tradicional para a implementação das políticas públicas no país.

O surgimento do mestrado profissional recebeu significativa rejeição na comunidade de pesquisadores, embora pouco se soubesse sobre suas especificidades, naquele momento. Rapidamente, passou a ser considerado uma ameaça ao valor dos títulos emitidos pela pós-graduação acadêmica. Parte dessa polêmica deve-se ao histórico excludente e conservador da formação social brasileira, restringindo o acesso ao ensino superior e aos títulos, além do receio de que a nova modalidade viesse a prejudicar os investimentos no mestrado tradicional.

A reação da academia à Portaria nº 47/1995 foi, no geral, de perplexidade, permanecendo algumas áreas reticentes, ao passo que outras mostraram-se manifestamente hostis. Isso devido ao receio de que o modelo consolidado acadêmico estivesse ameaçado por novos percursos de formação, mais ágeis e supostamente menos exigentes. Embora não tenha recebido uma acolhida entusiástica, o MP tornou-se tema indispensável no debate nacional sobre pós-graduação, a partir de então³³. Ainda sobre a Portaria nº 80/1998,

docentes e pesquisadores que atuam em áreas aplicadas tenderam a ver a proposta como uma inovação positiva para a pós-graduação em senso estrito, enquanto os pesquisadores das chamadas áreas básicas receberam a proposta com bastante receio, vendo nela a possibilidade de descaracterização do mestrado e sua transformação em outra modalidade de especialização³⁴.

32. Osvaldo Luiz Gonçalves Quelhas *et al.*, *O mestrado profissional no contexto do sistema de pós-graduação brasileiro*, 2005.

33. Fernando Spagnolo, *Editorial*, 2005.

34. Rita Barradas Barata, *Avanços e desafios do mestrado profissionalizante*, 2006.

A Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação³⁵, por exemplo, considerou o novo modelo uma deturpação da formação do pesquisador, com a pretensão de substituir, em alguns casos, o modelo acadêmico. Em contraponto, a Fundação Nacional de Desenvolvimento do Ensino Superior Particular (Funadesp) compreendeu o MP com um avanço em termos de diversificação e flexibilidade, tanto para qualificar profissionais para o mercado quanto para formar quadros para a própria academia.

A aceitação desta modalidade, hoje regulada pela Portaria 80/98, ainda encontra resistências no meio acadêmico. Tem sido observado um descompasso entre os objetivos e procedimentos normativos estabelecidos e a prática, especialmente das comissões de avaliação que têm pautado seus pareceres nos mesmos parâmetros aplicados ao mestrado acadêmico ou em exigências que extrapolam o disposto na mencionada Portaria³⁶.

Para a Associação Nacional dos Pós-Graduandos (ANPG), a mudança representava uma mercantilização do ensino, justificada pela necessidade de corte de gastos ao promover uma formação mais rápida, sem necessidade de dissertação³⁷, crítica que revela o temor do pensamento da época, no sentido de rebaixar o mestrado profissional à categoria *Masters in Business Administration* (MBA). Algo que não viria a acontecer, uma vez que o MP manteve em legislação o prazo mínimo de formação semelhante ao acadêmico e vinculação a atividades de pesquisa-aplicada.

Voltados para o treinamento intensivo visando, principalmente, ao aperfeiçoamento gerencial, os MBA têm duração mínima de 360 horas e não dependem de autorização para início³⁸, como qualquer outro *lato sensu*. Introduzidos nas escolas de negócios americanas em 1908, esse tipo de curso

35. ANPEd, *Carta de Caxambu ao povo e às autoridades constituídas*, 2001.

36. Funadesp, *A pós-graduação stricto sensu nas IES particulares*, 2000, p. 14.

37. Pinto et al., 2001 *apud* Katya Valéria Araújo Melo, *Origem e institucionalização da pós-graduação stricto sensu profissional*, 2002. Citado via *apud* porque o texto não está disponível no repositório do periódico, embora haja citação direta na fonte referenciada e o artigo conste nos currículos dos autores.

38. Conselho Nacional de Educação, *Resolução 1, de 8 de junho de 2007*, 2007.

expandiu-se para a Europa nos anos 1960 e 1970, e para o resto do mundo a partir dos anos 1990, com características como padronização no oferecimento de conteúdos e forte apelo de marketing, buscando associar o título de especialista ao sucesso no ambiente corporativo³⁹.

Ribeiro⁴⁰, em artigo que representou o posicionamento da Capes⁴¹, argumentou que parte da rejeição ao mestrado profissional deveu-se à identificação estabelecida por alguns setores acadêmicos entre o MP e os interesses das empresas, abrindo caminho para uma suposta subordinação da ciência à lógica capitalista. O autor argumenta, entretanto, que essa modalidade de formação é dupla, por buscar atender tanto ao objetivo da comunidade universitária em gerar conhecimento quanto às necessidades do setor produtivo em receber transferência de tecnologias, técnicas, produtos e pessoal qualificado.

Algumas inquietações de parte da comunidade acadêmica sobre o papel do MP foram reunidas em tópicos pela Capes⁴²: receio de queda nos padrões de qualidade; prejuízo à continuidade e desenvolvimento do mestrado acadêmico e; por fim, não concordância com a possibilidade de ingresso e ascensão na carreira docente, em principal no ensino superior.

Sobre o cuidado com o padrão dos cursos, no mesmo nível de exigência observado na vertente acadêmica, a agência buscou esclarecer que ambas as modalidades estavam sujeitas à autorização, reconhecimento e renovação sob crivos avaliativos equivalentes. O oferecimento de pós-graduação tanto acadêmica quanto profissional foi apresentado, no documento, como essencial para o desenvolvimento do país, sendo as duas vertentes indispensáveis e não excludentes. A vocação do MP para autofinanciamento seria, formalmente, um diferencial com vistas a evitar a disputa orçamentária com a pós-graduação acadêmica.

A respeito da possibilidade de o mestre profissional seguir carreira docente, a Capes⁴³ relativizou a oposição da comunidade acadêmica, expondo

39. Thomaz Wood Junior & Ana Paula Paes de Paula, *O fenômeno dos MPAs brasileiro*, 2004.

40. Renato Janine Ribeiro, *O mestrado profissional na política atual da Capes*, 2005.

41. Conforme assumido no Editorial da RBPG. Fernando Spagnolo, *Editorial*, 2005.

42. Capes, *A necessidade de desenvolvimento da pós-graduação profissional e o ajustamento do sistema de avaliação às características desse segmento*, 2002.

43. Capes, *A necessidade de desenvolvimento da pós-graduação profissional e o ajustamento do sistema de avaliação às características desse segmento*, 2002.

que o edital de cada concurso teria a prerrogativa de aceitar ou não o título, conforme a disciplina ou área do conhecimento. Sobre a autonomia das universidades para excluir os mestres profissionais em certames, decidiu posteriormente o Conselho Nacional de Educação que tal preterimento estava vedado, assim como não poderiam os processos seletivos para ingresso em doutorados exigir necessariamente a diplomação de mestre acadêmico⁴⁴.

Também houve apontamento, no documento da Capes, de que mesmo nos países mais desenvolvidos apenas uma fração das instituições de ensino superior realiza pesquisa. Um exemplo dado foram as faculdades e centros universitários brasileiros, vocacionados para a formação profissional e aos quais os candidatos a professor oriundos do MP seriam adequados, uma vez que tais instituições

não se orientam e, muito provavelmente, jamais se orientarão para a pesquisa acadêmica [...]. [...] a contratação de egressos de mestres profissionais por instituições vocacionadas para a formação profissional ajudaria muito, bem mais do que se insistirmos na fantasia de lhes impor a contratação de acadêmicos, qualificados e vocacionados para a realização de pesquisa, para ministrar disciplinas de caráter não coerente com seus interesses e habilitação⁴⁵.

Silveira e Pinto⁴⁶ analisam que a inexistência de avaliação de qualidade dos cursos pós-graduados *lato sensu* foi uma das principais justificativas para o mestrado profissional, que surgiria como opção dotada de maior seriedade e importância, destinada àqueles que desejam prosseguir em seu aperfeiçoamento sem necessariamente investir na carreira acadêmica. Os autores contestam, com base em posicionamentos da ANPG e Movimento Nacional dos Pós-Graduandos, entretanto, o direito à docência estendido ao mestre profissional.

44. Renato Janine Ribeiro, *Ainda sobre o mestrado profissional*, 2006.

45. Capes, *A necessidade de desenvolvimento da pós-graduação profissional e o ajustamento do sistema de avaliação às características desse segmento*, 2002, p. 55.

46. Vladimir Oliveira da Silveira & Felipe Chiarello de Souza Pinto, *Reflexões necessárias sobre o mestrado profissional*, 2005.

Tal resistência, oriunda de apontamentos de agências ligadas a alunos de mestrado e doutorado acadêmicos, tratava o MP como um *lato sensu* com selo de qualidade, um desvirtuamento do congêneres acadêmico, que não deveria conduzir aos mesmos direitos, por não conferir as mesmas competências, ameaçando privatizar o ensino público, devido às parcerias de financiamento, e anunciando a futura substituição do acadêmico pelo profissional. Um discurso que argumentava com base em questionamentos e preocupações.

Severino qualificaria o MP como “grave equívoco” que traria “pesadas consequências” de “inevitável” impacto negativo, causando, “sem nenhuma dúvida” efeitos perversos contra o mestrado acadêmico, ameaçado de ser “pura e simplesmente” extinto⁴⁷. Para ele, à formação profissional deveriam dedicar-se os cursos de especialização, permanecendo os *stricto sensu* voltados à produção de conhecimento e formação de pesquisadores, presumindo que o MP não produz conhecimentos nem realiza pesquisa ou habilita para tal.

A crítica tentou sustentar-se no argumento de que o mestrado profissional não produz ciência inovadora, apenas rearticula resultados de pesquisas na área considerada e busca aplicá-los, não podendo, conseqüentemente, ser considerado *stricto sensu*. Seria um mestrado acelerado, que formaria um “simples técnico”⁴⁸, de forma desarticulada de fundamentação teórica e competência metodológica. Tais previsões, não ancoradas em exemplos concretos, pressupunham que os MP não fundamentam ou aprofundam a questão teórica e metodológica da pesquisa aplicada a que se propõem.

Para Severino⁴⁹, ainda, a pós-graduação em senso estrito tem como objetivo intrínseco o aprimoramento da capacitação pedagógica para a docência no ensino superior, aspecto que seria inexistente no MP. Por fim, classificou o MP como um processo de privatização neoliberal do ensino no país e lamentou que já não haveria “justificativa pedagógica e científica para se investir tanto no mestrado acadêmico tradicional [...]. Do mesmo modo que os candidatos serão tentados [...] a cortar caminho”⁵⁰ na direção do MP, mesmo no caso daqueles que posteriormente pretendam seguir em doutoramento.

47. Antônio Joaquim Severino, *O mestrado profissional*, 2006, p. 11; 13.

48. Antônio Joaquim Severino, *O mestrado profissional*, 2006, p. 14.

49. Antônio Joaquim Severino, *O mestrado profissional*, 2006.

50. Antônio Joaquim Severino, *O mestrado profissional*, 2006, p. 15.

A análise presente nos três parágrafos anteriores representa o sentimento contrário ao mestrado profissional, com questionamentos quanto à legitimidade para dar aulas após obtenção do título, suposta superficialidade, caráter de atalho para o doutorado e preferência por conhecimentos técnicos. Tal corrente de pensamento revelava a dúvida de que a regulamentação fosse realmente colocada em prática, indicando que qualquer negligência nesse sentido poderia levar à desqualificação dos estudos pós-graduados.

Entretanto, os parâmetros complementares à Portaria nº 80/1998, publicados em 2002 após debates e estudos, preveriam desde o início a prática de pesquisa aplicada, controle de qualidade tão rigoroso quanto do acadêmico e geração de produto final avaliado por banca examinadora. Tais documentos⁵¹ são abordados na próxima parte deste livro.

Na visão de Mattos⁵² uma vez que a academia supõe-se credenciada, pela natureza do que produz, a falar ao mundo da empresa, precisa também aceitar maneiras alternativas de gerar conhecimento com finalidades práticas, para além do atendimento de preocupações ou polêmicas internas, e manutenção de tradições criadas no âmbito das universidades.

O mestrado acadêmico busca treinar em atividades de pesquisa, qualificar para o magistério superior, e tem seus objetivos, em geral, concretizados posteriormente num doutorado. Das dissertações é esperado um exercício de aprendizagem incluindo a receptividade a críticas, a ética da investigação e a sinceridade da dúvida. Já o MP, para além disso, oportuniza a aproximação de demandas do campo social e profissional. É voltado à interpretação da prática, delineando linhas de ação para resolver problemas identificados em uma área, a partir do conhecimento teórico⁵³.

Alguns dos adversários ferrenhos que se expressaram contra os primeiros sinais de expansão e busca por legitimidade do mestrado profissional brasileiro tiveram como motivação o purismo ou a defesa de reservas de mercado, na visão de Castro⁵⁴. O autor apontou, como exemplo de pertinência

51. Revista Brasileira de Pós-Graduação, *Parâmetros para análise de projetos de mestrado profissional*, 2005; *Parâmetros para avaliação de mestrado profissional*, 2005.

52. Pedro Lincoln Mattos, *Dissertações não-acadêmicas em mestrados profissionais*, 1997.

53. Rosélia Piquet et al., *Mestrado profissional*, 2005.

54. Cláudio de Moura Castro, *A hora do mestrado profissional*, 2005.

do MP, áreas como engenharia, administração e clínica médica, nas quais o mestrado acadêmico cumpriria mal a função de complementar os conhecimentos de graduação, por ser muito teórico e oferecer menos convivência com bons profissionais de mercado, bem como conhecimento do cotidiano das empresas.

Nessa mesma direção, Barata⁵⁵ justificou a relevância do MP ao destacar a “inadequação entre os egressos dos cursos de formação universitária e os desafios da prática, revelando um desajuste entre os currículos existentes e os problemas concretos da população”⁵⁶. Para Vieira⁵⁷, a reação contrária revela em grande medida uma defesa de mercado por parte de mestres acadêmicos, receosos de que sua titulação fosse “conspurada no mercado profissional com pares que não passam de ‘operários’ qualificados [...] a resolverem eficientemente problemas mezinhos do dia-a-dia”⁵⁸.

Já André⁵⁹ esclarece que a pesquisa proposta na pós-graduação profissional aproxima-se daquela existente na acadêmica no que diz respeito ao rigor metodológico: espera-se que o pesquisador de áreas aplicadas planeje os fins a atingir e os procedimentos para alcançá-los; sistematize o conhecimento, registrando os passos seguidos e as informações obtidas; e se apoie em referenciais e conhecimentos disponíveis, o que demanda revisão da literatura produzida sobre seu objeto.

A consolidação da pós-graduação *stricto sensu* brasileira, nos anos 1970 e 1980, ocorreu fortemente orientada à formação de pesquisadores. Nos anos 1990, observar-se-ia o crescimento dos MBA, nomenclatura que buscava dar nova embalagem ao *lato sensu* na área de Administração, mas acabou sendo utilizada em outras áreas, como engenharias, o que contradiz o próprio título. Segundo Fischer⁶⁰, o MBA consistiu em um fenômeno de mercado, associado à noção de competência profissional em áreas específicas, enquanto o mestrado profissional surgiu como política

55. Rita Barradas Barata, *Avanços e desafios do mestrado profissionalizante*, 2006.

56. Rita Barradas Barata, *Avanços e desafios do mestrado profissionalizante*, 2006, p. 269.

57. Marilene Maria Augusto Vieira, *A trajetória da política de formação para o trabalho*, 2010.

58. Marilene Maria Augusto Vieira, *A trajetória da política de formação para o trabalho*, 2010, p. 216.

59. Marli Eliza Dalmazo Afonso de André, *Mestrado profissional e mestrado acadêmico*, 2017.

60. Tânia Fischer, *Mestrado profissional como prática acadêmica*, 2005.

da Capes para induzir uma alternativa de formação pós-graduada, para além da acadêmica.

No entendimento de Vasconcelos e Vasconcelos⁶¹, sem confundir-se com os mestrados profissionais, os MBA no Brasil têm corpo docente flutuante e desvinculado da pesquisa. Suprem uma demanda reprimida de formação gerencial, com regras bem mais maleáveis que os mestrados, e oferta de vagas até cem vezes superior ao sistema *stricto sensu*, gerando uma formação massiva que deveria ser reconhecida como investimento legítimo em capital humano, de modo a favorecer o crescimento do país.

Vieira⁶² interpreta que a avaliação dos órgãos governamentais sobre o MP confere-lhe a credibilidade e o rigor que faltam aos lato sensu. O mestrado profissional, para a autora, integra a prática de formação continuada em exercício: a qualificação acontece de forma concomitante ao exercício laboral, pois o curso está intimamente ligado à prática. A modalidade exigiria, entretanto

um orientador inteiramente reinventado, não exclusivamente a partir de seu currículo acadêmico, mas também de seu currículo profissional, de empreendedor ou inventor, de artista, de atleta, de intelectual, de músico, autor de soluções pautadas pela criatividade⁶³.

Defendendo que o mestre profissional possui legitimidade também para a docência, Fischer⁶⁴ enumerou que o MP deve conduzir à reflexão crítica sobre práticas profissionais, à solução inovadora de problemas e até mesmo ao aprofundamento em conteúdos e formas de ensino, num modelo voltado para formar professores. O mestrado profissional tornou-se, para ela, a forma mais visível de disputa entre lideranças da comunidade acadêmica e das instituições que defendem tradições ou inovações como campos inconciliáveis. Consistiria, entretanto, numa prática que poderia beneficiar os programas acadêmicos, se inserida na mesma estrutura de cursos.

61. Flávio Carvalho de Vasconcelos & Isabella Freitas Gouveia de Vasconcelos, *As dimensões e desafios do mestrado profissional*, 2010.

62. Marilene Maria Augusto Vieira, *A trajetória da política de formação para o trabalho*, 2010.

63. Marilene Maria Augusto Vieira, *A trajetória da política de formação para o trabalho*, 2010, p. 258.

64. Tânia Fischer, *Mestrado profissional como prática acadêmica*, 2005.

Mestrados profissionais não são cursos não-acadêmicos, já que existem principalmente nos espaços da academia. A inércia estrutural da pós-graduação brasileira e a hipervalorização do mestrado acadêmico por muito tempo, acentuada pelo esforço que as áreas aplicadas fazem no sentido de [se] constituírem e serem valorizadas como produtores de pesquisa e conhecimento, criou uma rejeição ao formato diferenciado do MP. [...] [É preciso] pensar e organizar um modelo de curso para além da academia, pelas vantagens tanto para os praticantes quanto para os acadêmicos. Entre outras vantagens, [estão] a fertilização cruzada entre cursos quando ocorrem nas mesmas estruturas de programas, conferindo maior ressonância social à pesquisa, e a reflexão sistemática sobre as práticas, além das possibilidades oferecidas ao ensino ancorado na experiência⁶⁵.

Gatti⁶⁶ pondera que a alta seletividade e o nível de exigência sobre o mestrado brasileiro equivalem seus produtos ao que se espera, internacionalmente, do nível de doutorado. A visão segundo a qual o mestrado deveria exclusivamente formar pesquisadores é apontada por ela como característica de um discurso elitista que prega a restrição de vagas e a minimização de outras funções, como a formação de professores para o ensino superior.

Menandro⁶⁷ sumariza que a recepção negativa do MP resultou tanto do contexto brasileiro nos anos 1990 quanto de ambiguidades na apresentação do tema. Ele enumera alguns fatores que contribuíram para a polêmica em torno dos primeiros documentos sobre o mestrado profissional. Inicia pelo fato de ter sido tratado como profissionalizante, termo associado à formação em nível médio e de graduação; além da repercussão inicial de que o título emitido não teria valor para a carreira acadêmica, como por exemplo na sequência de estudos em um doutorado e o pouco detalhamento sobre o potencial de se autofinanciar e da diversidade nos trabalhos de conclusão.

65. Tânia Fischer, *Mestrado profissional como prática acadêmica*, 2005, p. 29.

66. Bernardete Angelina Gatti, *Reflexão sobre os desafios da pós-graduação*, 2001.

67. Paulo Rogério Meira Menandro, *Mestrado profissional*, 2010.

Por sua vez, reduzir a exigência de titulação por parte dos docentes, quando muitas instituições públicas e privadas, com tradição em pesquisa, buscavam elevar a titulação de seus professores para implantar mestrados acadêmicos, foi percebido por muitos como uma rasteira que abriria espaço para concorrência direta com instituições de mercado sem a mesma *expertise*. Já o contexto, pouco propício para receber a nova proposta sem receios de ameaça, caracterizava-se por um momento de baixo investimento em universidades públicas⁶⁸, sendo a pós-graduação uma das áreas atingidas com menor impacto; mestrado acadêmico muito valorizado devido ao número ainda insuficiente de doutorados; e prática das instituições privadas em contratar docentes recém-aposentados de universidades públicas, esses profissionais assustaram-se diante da ameaça de perder espaço⁶⁹.

Refutando que o eixo acadêmico deva servir de referência para composição da estrutura do MP, Menandro⁷⁰ diferencia que não se trata de uma organização em linhas de pesquisa, mas em termos de

área de competência para a solução de problemas e para a inovação. Deve ficar claro que isso não impede que docentes/pesquisadores vinculados a tais cursos mantenham suas atividades em torno de linhas de pesquisa, mas sinaliza o interesse de que tais docentes construam sua produção intelectual de forma parcialmente devotada ao contexto de aplicação. Um mesmo docente pode atuar em Mestrados das duas modalidades, sem fazer a mesma coisa em ambos, sabendo explorar as possibilidades complementares que oferecem. No Mestrado Profissional, assim como no Acadêmico deve existir formação metodológica e pesquisa. O Mestrado Acadêmico altera suas características em função de transformações amplas de concepções e modelos nas áreas de conhecimento em que atua, e que se consolidam com certa morosidade.

68. De 1994 a 2002, as instituições federais de ensino superior brasileiras viriam a sofrer reduções financeiras para pagamento de pessoal em 8,4%; para manutenção, menos 62%; e para investimentos, redução de 86,4%. Nelson Cardoso Amaral, *Avaliação e financiamento de instituições de educação superior*, 2009.

69. Paulo Rogério Meira Menandro, *Mestrado profissional*, 2010.

70. Paulo Rogério Meira Menandro, *Mestrado profissional*, 2010.

O Mestrado Profissional é caracterizado por maior dinamismo, pois a adaptação é uma de suas marcas, já que é movido por demandas que lhe são endereçadas⁷¹.

O próximo tópico traz uma relação sintagmática entre a realidade da pós-graduação brasileira nos anos 1990 e fatos relevantes para a compreensão do desenvolvimento do ensino superior brasileiro nas três décadas anteriores. A exposição das relações entre o sistema universitário e as estruturas econômicas e políticas do período busca contextualizar o cenário no qual os mestrados profissionais receberam sua normatização específica.

2.2 A universidade brasileira pós-1968

Nos primeiros cinco anos da década de 1960 as matrículas no ensino superior ampliaram-se 67%, no Brasil. A partir de 1966, a tendência acentuou-se, gerando grande excedente de candidatos frente ao número de vagas no sistema público⁷². O crescimento também aconteceu na pós-graduação, e quando ocorreu a Reforma de 1968, já havia aproximadamente uma centena de cursos de mestrado e doutorado no país, eram 33 em 1965⁷³.

Entre junho e setembro de 1965, o consultor greco-alemão Rudolph Atcon produziu relatório, sob encomenda do MEC, contendo um modelo de reforma para o ensino superior brasileiro. Atcon já havia secretariado o Fórum de Reitores da Alemanha e organizado programas de reestruturação desse nível de ensino em países da América Latina. Ele conhecia o sistema universitário brasileiro há 15 anos, quando iniciou a preparação do documento. O intuito do MEC não era necessariamente implantar as diretrizes de modernização, e sim avaliar a viabilidade da proposta⁷⁴.

⁷¹. Paulo Rogério Meira Menandro, *Mestrado profissional*, 2010, p. 370.

⁷². Luiz Antônio Cunha, *A pós-graduação no Brasil*, 1974.

⁷³. Newton Sucupira, *Antecedentes e primórdios da pós-graduação*, 1980.

⁷⁴. Correio da Manhã, *Divulgado Relatório Atcon de ensino*, 1966.

O relatório Atcon preconizou que as universidades se tornassem fundações privadas e implantassem uma nova estrutura administrativa, departamental, tendo como base princípios de rendimento e eficiência, além da separação entre as funções de formulação e execução da política educacional. Foram previstas medidas como a contratação de administradores profissionais com capacidade gerencial; controle financeiro por meio de um Conselho Curador formado por industriais, juristas e banqueiros; eliminação de entraves burocráticos; adoção do sistema de créditos e a formação alinhada à realidade do mercado, de modo a buscar o avanço econômico nacional⁷⁵.

Muitas das recomendações seriam posteriormente assimiladas na Reforma de 1968, tais como a defesa dos princípios de autonomia e autoridade, a reformulação do regime de trabalho docente e a criação de centros de estudos básicos. A universidade-empresa idealizada por Atcon traduz o ideal weberiano de ação racional com relação a fins: o amadorismo deveria ser substituído pela especialização, e as paixões ideológicas isoladas, o que levava à exclusão dos estudantes de qualquer papel de influência sobre a administração e à despolitização do trabalho dos professores.

Quadro 4. Síntese sobre o Relatório Atcon, sob aspectos selecionados

Organização administrativa	Departamental, com a gestão realizada por administradores profissionais; Privatização do ensino superior na forma de fundações; Conselho de Curadores formado pela elite empresarial, para realizar a fiscalização econômico-financeira; Conselho Universitário, uma elite acadêmico-científica voltada para reflexão sobre o aspecto pedagógico; Conselho de Reitores, para gerir as universidades com autonomia quanto ao poder Executivo.
Orientação científica	Criação de unidades de ensino básico e ampliação de cursos profissionais; Sistema de créditos; Educação compreendida como ferramenta para desenvolvimento econômico.

75. Rudolph Atcon, *Rumo à reformulação estrutural da universidade brasileira*, 1966.

Quadro 4. Síntese sobre o Relatório Atcon, sob aspectos selecionados (continuação)

Orientação política	Desmobilização do movimento estudantil, compreendido como ideologicamente contrário ao capitalismo; Integração entre universidades da América Latina a fim de criar uma identidade comum voltada para o desenvolvimento; Combate à burocracia característica do serviço público, à lentidão, baixa produtividade e ineficiência, formalismos e susceptibilidades características da academia tradicional.
Corpo docente	Integração e flexibilização nas atividades docentes, com vistas à economicidade; Retirada de docentes atuando em cargos administrativos; Racionalização e otimização da atividade docente e de pesquisa, com planejamentos criados por técnicos especializados.
Corpo discente	Deveria ser excluído dos processos decisórios e administrativos da universidade; Ampliação de vagas significaria investir no desenvolvimento social.

Elaborado pelo autor a partir de Rudolph Atcon, *Rumo à reformulação estrutural da universidade brasileira*, 1966.

Com o Decreto-Lei nº 53, de 18 de novembro de 1966, Castello Branco fixou princípios de reestruturação para as universidades federais. Cada instituição deveria praticar tanto ensino quanto pesquisa, nas modalidades básica e aplicada, em unidades agrupadas conforme as áreas de conhecimento. Essas unidades seriam supervisionadas por órgãos centrais situados na administração superior da universidade, com atribuições deliberativas e representantes dos setores de estudos básicos e de formação profissional. As unidades de ensino e pesquisa básicas passariam a incluir, obrigatoriamente, cursos de formação de professores para o 2º grau e especialistas de Educação.

Tal composição significava o fim das cátedras. Na reestruturação, os cargos de magistério resultariam distribuídos entre as unidades que passavam a compor a universidade. Um dos critérios de preferência para a concessão de subvenções e auxílios orçamentários da União para estabelecimentos não federais passava a ser a observância dos ditames do Decreto-Lei nº 53/1966.

Já o Decreto-Lei nº 252, de 28 de fevereiro de 1967, complementou a reestruturação, adotando a nomenclatura departamentos para a menor fração da estrutura universitária em termos de organização administrativa, didático-científica e de alocação de pessoal, reunindo disciplinas afins e congregando professores e pesquisadores em torno do ensino e da pesquisa.

A chefia do departamento caberia a docente de carreira. A formação de professores, do ponto de vista dos conteúdos, continuava destinada às unidades de estudo e pesquisa básica. Já a formação pedagógica ficava a cargo de uma unidade de ensino profissional e pesquisa aplicada. A coordenação didática dos cursos seria colegiada. Cada universidade emitiria diretamente seus diplomas de graduação e pós-graduação. Não só unidades destinadas ao ensino e à pesquisa comporiam a Universidade: poderia haver órgãos suplementares de natureza técnica, cultural, recreativa e de assistência ao estudante. Também eram previstos cursos e serviços de extensão universitária à comunidade.

Ambos os Decretos-Lei derivavam de anteprojetos do CFE solicitados pelo MEC. Segundo Nicolato⁷⁶, o primeiro deles foi elaborado pelo conselheiro Valnir Chagas e aprovado pelo Conselho dois dias após o recebimento do Aviso Ministerial que o encomendava. Tal celeridade pode ser atribuída ao fato de que o tema já vinha sendo debatido no CFE entre 1962 e 1966, tendo sido necessário apenas organizar as informações já internamente produzidas. Já o anteprojeto que resultaria no Decreto-Lei nº 252/1967 foi produto de uma comissão formada por Clóvis Salgado, Durmeval Trigueiro, Valnir Chagas, Newton Sucupira e Rubens Maciel.

76. Maria Auxiliadora Nicolato, *A caminho da lei n° 5.540/68*, 1986.

Quadro 5. Síntese dos Decretos-Lei nº 53/1966 e nº 252/1967, sob aspectos selecionados

	Decreto-Lei nº 53/1966	Decreto-Lei nº 252/1967
Organização administrativa	Unidades que realizam ensino e pesquisa, supervisionadas por órgãos centrais da administração da universidade.	Departamental, congregando disciplinas afins, para realizar ensino e pesquisa; Coordenação didática dos cursos é colegiada.
Orientação científica	Unidades de formação profissional e pesquisa aplicada, reunidas conforme o campo de atividade; Previsão de um sistema comum de ensino e pesquisa básica, também responsável por formar professores para o 2º grau e especialistas de Educação.	Foi mantido o sistema comum de ensino e pesquisa básica, também responsável pela formação em conteúdos para professores de 2º grau e especialistas de Educação. A formação pedagógica ficou a cargo das unidades de formação profissional e pesquisa aplicada.
Orientação política	Centralidade governamental sobre as universidades e subordinação de suas unidades às instâncias internas de supervisão, rompendo a tradição das cátedras.	Semelhante à do Decreto nº 53/1966.
Corpo docente	Distribuído entre as unidades, para realizar atividades de ensino e pesquisa, sem duplicidade de meios para atingir o mesmo fim.	A atribuição das atividades de ensino e pesquisa é determinada aos professores pelo departamento, em plano de trabalho formal.
Corpo discente	Nenhuma previsão específica.	Foi prevista a possibilidade de órgãos suplementares de natureza técnica, cultural, recreativa e de assistência ao estudante.

Elaborado pelo autor, a partir de Brasil, *Decreto-Lei nº 53, de 18 de novembro de 1966, que fixa princípios e normas de organização para as universidades federais e dá outras providências*, 1966; *Decreto-Lei nº 252, que estabelece normas complementares ao Decreto-Lei nº 53, de 18 de novembro de 1966, e dá outras providências*, 1967.

Conforme Bomeny⁷⁷, os Decretos-Lei acima descritos foram recebidos pela comunidade universitária como impositivos e inflexíveis. As Faculdades de filosofia, ciências e letras resistiram em se tornar institutos. Na visão do CFE, estas haviam fracassado na missão de formar professores para o ensino secundário ou escolas normais, tendo, antes, formado especialistas para disciplinas científicas e literárias para a educação superior.

Dentre os paradoxos estabelecidos na década de 1960 em torno das universidades estavam a autonomia institucional, na verdade tutelada pelo CFE; o desejo de produzir pesquisa livre, devendo, entretanto, atender às exigências de modernização da sociedade; e a crescente demanda por vagas característica de um país em industrialização, chocando-se com os objetivos governamentais de manter a qualidade do ensino⁷⁸.

Em novembro de 1966, divulgou-se acordo firmado entre o MEC e a USAID, mantido sob sigilo desde junho do ano anterior. O Ministério contou com uma Equipe de Assessoria ao Planejamento do Ensino Superior (Eapes)⁷⁹, à qual coube analisar a situação desse nível de ensino, confrontar as características ideais e as necessidades constatadas, e desenvolver um plano de melhorias.

Já no governo Artur da Costa e Silva⁸⁰, em maio de 1967, foi assinado novo convênio entre MEC e USAID, visando a formular caminhos para a expansão e o aperfeiçoamento do ensino superior no país, o que significou a continuidade do trabalho da Eapes. Publicado em 1968, o relatório da Equipe viria a subsidiar o Grupo de Trabalho da Reforma Universitária (GTRU), composto em julho daquele ano.

Houve relevante convergência entre os relatórios da Eapes e do GTRU, apontando que a educação superior deveria ter intenções práticas e adaptar seus conteúdos às necessidades do desenvolvimento nacional. O sistema de ensino não poderia continuar atendendo a um público restrito, mas a expansão deveria respeitar a contenção de despesas, buscando fazer o máximo possível

77. Helena Bomeny, *Newton Sucupira e os rumos da educação superior*, 2001.

78. Helena Bomeny, *Newton Sucupira e os rumos da educação superior*, 2001.

79. Composta inicialmente por cinco professores, e, numa segunda composição, outros cinco, não permanecendo os da primeira formação. Foram ouvidos, ainda, 20 palestrantes convidados, entre pesquisadores, reitores e membros do CFE. Uma equipe formada por técnicos americanos trabalhava em paralelo, fornecendo estudos para a Eapes.

80. General do Exército que já havia ocupado o Ministério da Guerra no governo antecessor.

com o menor custo, daí os princípios defendidos de flexibilidade estrutural e não duplicidade de meios para atingir as mesmas finalidades acadêmicas⁸¹.

No relatório da Eapes⁸², recomendou-se a eliminação da cátedra vitalícia, a criação de departamentos e um ciclo básico de estudos no primeiro ano de formação superior, esse último apontamento não viria a se concretizar. A pressão social advinda do excedente de demanda, sugeriu-se, poderia ser enfrentada com a adoção de vestibular classificatório, que incorporaria mais estudantes, além do estímulo à criação de universidades particulares, oferecendo auxílio financeiro como contrapartida à oferta de vagas para alunos que não pudessem arcar com as mensalidades. Prescreveu-se, adicionalmente, haver representação dos estudantes nos conselhos universitários.

No que diz respeito à pós-graduação, a Eapes⁸³ assinalou que os cursos deveriam contar com professores doutores, mas também especialistas de notória competência, ainda que não possuísem títulos acadêmicos. Entre as vantagens do oferecimento de pós-graduação, para as instituições de ensino, o documento citou a formação e o recrutamento de pessoal do magistério superior, abertura de novos campos ao trabalho da inteligência indagadora, além de progresso científico, tecnológico e cultural do país do qual dependeriam

a eliminação do atraso em que nos encontramos. No setor da pesquisa, a pós-graduação funciona como fator multiplicador. O mestre utiliza melhor as suas potencialidades profissionais, reproduzindo-as criadoramente nos esforços dos alunos pós-graduados que orienta. [...] Dos níveis do ensino, a pós-graduação é, sem dúvida, a que assegura mais imediatos multiplicadores do capital investido⁸⁴.

Por meio do Decreto nº 62.024, de 29 de dezembro de 1967, Costa e Silva criou uma Comissão especial presidida pelo general Carlos Meira Mattos, com as finalidades de emitir pareceres conclusivos sobre reivindicações

81. Carlos Benedito Martins, *A reforma universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil*, 2009.

82. Eapes, *Relatório final*, 1969.

83. Eapes, *Relatório final*, 1969.

84. Eapes, *Relatório final*, 1969, p. 180.

estudantis e propor medidas com vistas a solucionar os problemas causados pelo movimento. Do relatório final dessa Comissão, destaca-se a função instrumental destinada à educação naquele período, uma vez que os esforços nas recomendações exaradas visavam a inculcar, em todos os níveis e ramos especializados, o sentido da objetividade prática.

A aplicabilidade do ensino e da ciência produzidos no ambiente universitário foi complementada, no relatório, por um viés político e ideológico visando a renovar a fé da população estudantil nas intenções e propósitos do governo. O grande objetivo da educação, por sua vez, foi apresentado como ser instrumento para consecução dos intuítos econômicos e sociais da política de desenvolvimento⁸⁵, isto é, o projeto de industrialização e a criação de condições favoráveis ao capitalismo.

A Comissão defendeu que os aspectos técnico-estruturais da reforma do ensino superior já estavam contemplados nos Decretos-Lei nº 53/1966 e 252/1967, e estimulou o aumento do poder central sobre as universidades, incluindo iniciativas para que os estudantes aderissem à ideologia nacionalista e voltada para o desenvolvimento econômico.

Isso demandaria, conforme o Relatório⁸⁶, publicidade anunciando uma nova política nacional para a educação a partir de 1969. O documento avaliou que a reforma presente nos Decretos-Lei estava acontecendo de forma lenta e desordenada, dificultando o atendimento de demandas sociais como maior oferta de vagas, questão que estaria sendo agravada pelo excesso de poderes do CFE, e a adequação curricular às necessidades do desenvolvimento econômico. Recomendou-se que os estudantes não tivessem participação nos órgãos representativos, pois o movimento estudantil seria liderado por uma minoria esquerdista que não refletiria a visão dos estudantes como um todo.

Ainda para a Comissão Meira Mattos (CMM), a lista tríplice para escolha dos reitores deveria ser extinta, em favor da livre designação pelo presidente da República, e o ensino superior privatizado na forma de fundações, com bolsas para alunos pobres. O suposto abuso na liberdade de cátedra também foi criticado, pois proporcionaria um cenário propício para pregações antidemocráticas

85. Comissão Meira Mattos (CMM), *Relatório final*, 1969.

86. CMM, *Relatório final*, 1969.

e contra a moral, problema que deveria ser sanado com a aprovação prévia, pelo departamento ou órgão semelhante dos conteúdos a serem ministrados em sala de aula.

Como o conceito governamental de democracia naquele momento incluía a luta contra o comunismo, entende-se que o posicionamento centralizador da Comissão estabelecia uma relação entre a inquietude do movimento estudantil e o ideário de esquerda, tanto nos aspectos morais quanto nos políticos.

Quadro 6. Síntese sobre o Relatório da Comissão Meira Mattos, sob aspectos selecionados

Organização administrativa	Departamental, sob maior centralização do governo e menor influência da sociedade civil; Profissionalização dos gestores; Privatização do ensino superior na forma de fundações.
Orientação científica	Sistema de créditos; Educação compreendida como ferramenta para o desenvolvimento econômico; Adequação do ensino superior às demandas do mercado.
Orientação política	Escolha de reitores feita diretamente pelo Presidente; Desmobilização do movimento estudantil, descrito como manipulado pela esquerda; Centralização administrativa, com foco no respeito à autoridade; Proibição de atividades doutrinárias em aula.
Corpo docente	Despolitização da atividade docente; Melhor remuneração.
Corpo discente	Não participação nos conselhos gestores da universidade; Repressão a atividades e manifestações de cunho subversivo; Bolsas a alunos sem recursos.

Elaborado pelo autor a partir de CMM, *Relatório final*, 1969.

Composto por 11 membros⁸⁷, o GTRU foi instituído pelo Decreto nº 62.937, de 2 de julho de 1968, com o objetivo de acelerar a reforma universitária, visando à eficiência, modernização, flexibilidade administrativa e formação de recursos humanos de alto nível para o desenvolvimento do país. O grupo foi presidido pelo ministro de Educação e Cultura e contou com representação de outros dois ministérios: Planejamento e Fazenda. O CFE não apenas indicou dois participantes, Sucupira e Chagas, como obteve a prerrogativa de ser consultado em matérias relacionadas a suas atribuições específicas. O relatório do GTRU explicitou que a intenção do grupo não foi diagnosticar a crise do sistema de ensino superior, mas indicar medidas operacionais realistas para racionalizar a organização das atividades universitárias.

A reforma⁸⁸ proposta pelo grupo inferia, como o Relatório Meira Mattos, que os Decretos-Lei nº 53/1966 e 252/1967 vinham sendo observados mais pelas universidades privadas que pelas públicas, sendo necessária a adoção generalizada dos ditames legais, de modo a combater o formato universitário de justaposição de faculdades. As críticas ao CFE presentes no Relatório Meira Mattos não encontraram continuidade no GTRU, o qual se embasou em pareceres e indicações do Conselho para tratar de temas como a estrutura universitária, a articulação entre os ensinos médio e superior, a implantação dos departamentos e a natureza da pós-graduação.

Na visão do GTRU, o movimento estudantil, independentemente de seu teor ideológico e político, deveria ter participação em todos os órgãos colegiados das universidades, mas estas, por não possuírem forças para se renovarem por si mesmas, deveriam ser disciplinadas pelo Estado. Já a grande demanda por vagas deveria ser enfrentada com a adoção de vestibulares unificados regionalmente, o que otimizaria a inserção do candidato em alguma instituição.

A contradição entre estimular a liberdade de organização dos estudantes em torno de suas pautas, mas vincular a administração universitária ao projeto governamental pode ser compreendida se considerado que esse po-

87. Antonio Moreira Couceiro, padre Fernando Bastos de Ávila, reitor João Lyra Filho, João Paulo dos Reis Velloso, Fernando Ribeiro do Vai, Roque Spencer Maciel de Barros, Newton Sucupira, Valnir Chagas e os estudantes João Carlos Moreira Bessa e Paulo Bouças, sob a presidência do ministro Tarso Dutra.

88. GTRU, *Reforma universitária*, 1968.

der disciplinar recaía, conforme a LDB/1961, fortemente sobre o CFE, duplamente representado no grupo e expressamente apoiado pelo relatório final da Reforma.

Entre agosto e setembro de 1968, os anteprojeto constantes do relatório do GTRU sofreram algumas alterações por parte dos ministros da Educação e Cultura, Planejamento, Fazenda e Justiça, em tópicos que acentuavam o controle do poder central⁸⁹. Enviado ao Congresso no início de outubro como projeto de lei a ser votado em regime de urgência, o texto recebeu 142 propostas de emenda, das quais apenas 16 foram incorporadas na íntegra e 37 parcialmente⁹⁰.

Houve, contudo, veto presidencial a 11 dos dispositivos acrescentados pelos congressistas. Na interpretação de Nicolato⁹¹, o envio do projeto ao Congresso, ao invés da publicação como decreto, significou apenas uma formalidade, pois a Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, contendo a Reforma, seria modificada já em fevereiro do ano seguinte, com a edição do Decreto-Lei nº 464, que restituía a Reforma a seu texto original, ou seja, sem emendas resultantes da passagem pelo Congresso.

Para o GTRU, a universidade, na era das sociedades industriais, viu-se compelida a exercer funções aparentemente conflitantes, como criar conhecimentos novos e preparar grande massa de estudantes para a vida profissional, sem deixar de contribuir para a manutenção da alta cultura, descrita no relatório como privilégio de alguns. Nota-se a persistência da dualidade entre formação erudita e profissional, com noção de que o ensino superior seria preferencialmente lugar daquela, mostrando-se invadido pelas demandas desta última.

A urgência na implantação sistemática de cursos pós-graduados foi apresentada como solução para formar cientistas, professores e tecnólogos de alto padrão, além de profissionais criadores para a indústria, sem necessidade de estudar no exterior, devido ao custo e risco adicional de não desejarem retornar ao país.

89. Maria Auxiliadora Nicolato, *A caminho da lei nº 5.540/68*, 1986.

90. Dermeval Saviani, *Política e educação no Brasil*, 1988.

91. Maria Auxiliadora Nicolato, *A caminho da lei nº 5.540/68*, 1986.

Já a criação de uma política nacional de pós-graduação foi defendida como necessária para evitar o abastardamento dos graus de mestre e doutor, por meio de critérios de qualidade, evitando repetir a precariedade dos cursos de graduação, além de aumentar a eficiência na formação docente. Isso se daria na forma de centros regionais de pós-graduação em áreas que já tivessem demonstrado possuir pessoal capacitado e iniciativa para oferecer cursos, recebendo financiamento governamental se atendidas normas a serem estabelecidas pelo CFE.

Quadro 7. Convergências entre os relatórios da Eapes e do GTRU, sob aspectos selecionados

	Relatório Eapes	Relatório GTRU
Organização administrativa	Departamental, com atividades de ensino e pesquisa.	Departamental, com atividades de ensino e pesquisa, flexibilidade administrativa e autonomia didática.
Orientação científica	Oferecimento de ensino e pesquisa básicos, formação profissional e pesquisa aplicada; Aproximação entre a universidade e os setores produtivos, com observação das demandas do mercado de trabalho.	Oferecimento de um primeiro ciclo geral, antes do prosseguimento em estudos profissionais; Sistema de créditos; Criação de cursos de curta duração. Adaptação da universidade às necessidades do mercado e do progresso nacional e regional.
Orientação política	Pondera a respeito da transformação das universidades em fundações, dá exemplos, mas não se posiciona a favor ou contra.	Fortalecimento do ensino médio como fortalecimento do superior; Unificação regional do vestibular, de forma a otimizar a oferta de vagas; Respeito ao movimento estudantil, qualquer que fosse sua inclinação ideológica.

Quadro 7. Convergências entre os relatórios da Eapes e do GTRU, sob aspectos selecionados (continuação)

	Relatório Eapes	Relatório GTRU
Corpo docente	Ingresso por meio de concurso, preferencialmente para dedicação integral; Afastamento para qualificação, bem como proteção contra perseguições políticas; Oferecimento de bolsas e verbas para pesquisa.	Regime de dedicação exclusiva; Titulação como critério para ingresso e ascensão.
Corpo discente	Representação assegurada no Conselho Universitário; Bolsas a alunos carentes.	Atividades de monitoria como forma de despertar no aluno o interesse pela docência; Participação em órgãos colegiados.

Elaborado pelo autor a partir de Eapes, *Relatório final*, 1969; GTRU, *Reforma universitária*, 1968.

Além de manter as previsões gerais contidas nos Decretos-Lei nº 53/1966 e nº 252/1967, a Lei nº 5.540/1968, ao fixar normas de organização do ensino superior e sua articulação com a escola média, estabeleceu a escolha de reitor e vice-reitor para períodos de quatro anos, nomeados pelo presidente a partir de lista de indicados pelo Conselho Universitário; a formação de professores para ensino de 2º grau a cargo do ensino superior; carreira docente unificada, integrando ensino e pesquisa; extinção das cátedras e representação dos alunos nos órgãos colegiados das IES.

O regime departamental, na configuração da reforma dos anos de 1960, soltou as amarras artesanais que limitavam a expansão do ensino superior estatal no Brasil, pois a incorporação de docentes já não dependia de decisão pessoal do catedrático, mas, sim, de concursos públicos. Ademais, o poder acadêmico e institucional abandonou a base necessariamente patrimonialista, centrada no professor

catedrático, e substituiu-a por uma base de poder do tipo racional-legal, centrada na gestão colegiada⁹².

Na Lei nº 5.540/1968, à formação cívica do aluno foram previstas atividades de extensão, na forma de programas para a melhoria das condições de vida da comunidade, cultura, arte, esportes e, por fim, a criação de consciência de direitos e deveres do cidadão e do profissional. Já o CFE foi dotado de prerrogativas como fixar condições para revalidação de diplomas estrangeiros, interpretar a LDB em questões de jurisdição administrativa, emitir parecer sobre a autorização ou reconhecimento de universidade ou estabelecimento isolado, inspecioná-los periodicamente e suspender, após inquérito administrativo, o funcionamento ou a autonomia de qualquer universidade, por motivo de infringência da legislação do ensino ou de preceito estatutário/regimental.

Foi previsto, também, o reconhecimento de federações de escolas, consistindo na congregação de estabelecimentos isolados, que passariam a ter um regimento unificado e estrutura administrativa comum. A fórmula seria intermediária entre as universidades, modelo assumido como natural para o ensino superior, e as faculdades isoladas, admitidas como excepcionais e passageiras. Com fulcro na Indicação 48, de 15 de dezembro de 1967, do CFE, o GTRU esperava que tais federações evoluíssem posteriormente para o formato de universidade.

A modernização administrativa, com abolição da cátedra e adoção de estrutura departamental, sistema de créditos e disciplinas avulsas, passou a ser adotada gradualmente, também, por instituições estaduais e confessionais. A progressão docente vinculada à titulação acadêmica incentivou a criação de planos nacionais de pós-graduação.

Paradoxalmente, as faculdades privadas que passaram a surgir para atender à demanda excedente seguiram o antigo modelo de estabelecimento isolado e sem vinculação com a pesquisa ou preocupação em formar um horizonte intelectual crítico. Criava-se um sistema estruturado no modelo empresarial, buscando a obtenção de lucros e o atendimento rápido da procura por cursos⁹³.

92. Luiz Antônio Cunha, *Desenvolvimento desigual e combinado no ensino superior*, 2004, p. 799.

93. Carlos Benedito Martins, *A reforma universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil*, 2009; Florestan Fernandes, *Universidade brasileira*, 1975.

Com a Reforma, a pós-graduação manteve a relação tutorial entre aluno e orientador, e institucionalizou-se o modelo em que o candidato cursa disciplinas especializadas, passa por banca de qualificação e defesa pública de trabalho final. Na década seguinte, a pós-graduação seria definida como importante ferramenta para o desenvolvimento econômico do país, por parte de setores do governo, incluindo as Forças Armadas. Cientistas que nos anos 1960 haviam cursado pós-graduação no exterior, muitos financiados por fundações como a Ford e a Rockefeller, regressavam com uma clara perspectiva sobre como deveria ser a pós-graduação brasileira⁹⁴.

Quadro 8. Síntese da Lei nº 5.540/1968, sob aspectos selecionados

Organização administrativa	Departamental, com atividades de ensino e pesquisa supervisionadas por órgãos centrais da administração da universidade; A coordenação didática dos cursos é colegiada; Fiscalização econômico-financeira por parte de um Conselho de Curadores, inclusive com membros externos.
Orientação científica	Previsão de estudos básicos e profissionais, complementáveis para cumprimento de créditos dentro de diferentes cursos; Flexibilidade na formatação de cursos profissionais conforme a duração, para corresponder às condições do mercado de trabalho; Currículo e duração mínima de cursos estabelecidos pelo CFE.
Orientação política	Centralidade do governo sobre universidades, com medidas visando a relativizar o poder docente; Comunidade interna e externa participa dos órgãos colegiados; Aproximação entre a educação superior e as demandas do mercado.
Corpo docente	Carreira unificada, integrando ensino e pesquisa; Titulação como critério para ingresso e ascensão; Igualdade de condições, nos colegiados, entre professores da área básica e da profissional e aplicada.
Corpo discente	Participação nos órgãos colegiados, com direito a voz e voto; Possibilidade de criação de diretório acadêmico para representação estudantil; Previsão de atividades de extensão, culturais, cívicas e esportivas.

Elaborado pelo autor a partir de Brasil, *Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, que fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências*, 1968.

94. Elizabeth Balbachevsky, *A pós-graduação no Brasil*, 2005.

Queiroz *et al.*⁹⁵ contabilizam que de 1960 a 1970, as matrículas em estabelecimentos de ensino superior no Brasil aumentaram 318%, uma expansão mais acentuada no setor privado, com incremento de 410% nas vagas, que no público, com 253%. Considerado o total de alunos, em 1960, 58,6% das matrículas concentravam-se no sistema público; dez anos depois, 50,5% estavam em instituições privadas, em sua maioria de pequeno porte, praticantes de ensino e não pesquisa, num crescimento caracterizado pela oferta de cursos nas áreas Humanas e Sociais, para cujo funcionamento não seriam necessários investimentos em laboratórios.

Consequência direta dos anseios das classes médias em ter oportunidades de emprego nos setores mais modernos da economia e na burocracia estatal, o aumento na demanda por ensino superior concentrou-se em cursos de baixo custo, e em estabelecimentos com critérios menos rígidos de seleção. A oferta dessa formação demonstrou-se um negócio lucrativo, tendo sido menor nas regiões mais pobres como Norte e Nordeste, que permaneceram dependentes de universidades públicas⁹⁶.

A Constituição de 1967 manteve os privilégios fiscais para o setor educacional privado. Os meios formais adotados pelo regime para despolitizar as universidades públicas expressaram-se na Lei nº 4.464/1964, que extinguiu a UNE; Decreto-Lei nº 228, de 28 de fevereiro de 1967, que limitou a existência de organizações estudantis ao âmbito estrito da universidade e Decreto-Lei nº 477, de 26 de fevereiro de 1969, que definiu medidas punitivas a serem adotadas nos casos de infrações disciplinares praticadas por professores, alunos e funcionários ou empregados de estabelecimentos públicos ou particulares.

Esse último incluiu como ilegalidades incitar paralisações ou delas participar, organizar ou tomar parte em movimentos subversivos, passeatas, desfiles ou comícios não autorizados, imprimir ou portar material subversivo, atentar contra a moral ou manter em cárcere privado professores, diretores, empregados ou alunos de estabelecimentos de ensino. As penas incluíam perdas de bolsas e desligamento, no caso de alunos, e demissão no caso de docentes e funcionários.

95. Fernanda Cristina Barbosa Pereira Queiroz *et al.*, *Transformações no ensino superior brasileiro*, 2013.

96. Eunice Ribeiro Durham, *O ensino superior no Brasil*, 2003.

No dia 13 de dezembro de 1968, Costa e Silva baixou o Ato Institucional nº 5. Passava-se a conferir ao presidente o poder de decretar recesso do Congresso Nacional, algo que aconteceria no mesmo dia, até outubro de 1969, quando houve a reabertura, já para referendar a escolha do general Emílio Médici para a Presidência, intervir em estados e municípios, cassar mandatos parlamentares, demitir funcionários públicos, suspender direitos políticos de qualquer cidadão durante dez anos, confiscar bens considerados ilícitos e suspender o direito a *habeas-corpus* em casos de crime político. Em seu preâmbulo, o AI-5 era justificado como necessário para dar suporte à reconstrução moral, econômica e financeira do país.

Os eventos que precederam o AI-5 dão dimensão da atmosfera de conflito existente no período entre o movimento estudantil e o governo, tendo manifestações públicas mobilizado a sociedade civil amplamente. Em março de 1968, a morte de um estudante pela polícia do Rio de Janeiro, durante um protesto, sensibilizou o país. Mais de 60 mil pessoas compareceram ao enterro. Em junho, uma passeata reuniu 100 mil pessoas, também no Rio de Janeiro, incluindo artistas e intelectuais. Já no mês seguinte o governo proibiria as manifestações e passaria a intervir nas universidades⁹⁷.

A demonstração de que o pensamento oposicionista ganhava força também no meio político foi o desencadeador do AI-5. Após um discurso em plenário do deputado Márcio Moreira Alves criticando a ditadura e conclamando a população a boicotar os desfiles de 7 de setembro, e a posterior recusa da Câmara em punir o parlamentar, o governo decidiu aumentar seu poder de repressão⁹⁸. Para o então ministro da Agricultura, Ivo Arzua (1967 a 1969), que participou da reunião na qual o AI-5 foi editado, o discurso de Moreira Alves foi a gota d'água em um clima já tenso.

Estávamos no Rio Grande do Sul e o presidente recebeu um telefonema de que no Rio de Janeiro estava um surto revolucionário. Estavam invadindo farmácias, roubando narcóticos, incendiaram vários carros. E haviam seqüestrado três embaixadores. Criou-se um clima interna-

97. Marcos Napolitano, *História do regime militar brasileiro*, 2014.

98. Elio Gaspari, *A ditadura envergonhada*, 2014.

cional de total insegurança em relação ao Brasil. Queriam fechar as embaixadas, de medo. Então, reuniu-se o Conselho. Os órgãos de segurança expuseram a situação, e os relatórios diziam que não havia outra alternativa para vencer o surto revolucionário⁹⁹.

Moreira Alves estaria na primeira lista de deputados cassados, num total de 11, ainda em dezembro. No ano seguinte, 333 políticos teriam os direitos políticos suspensos em decorrência do AI-5. Seguiu-se uma sequência de expulsões de professores universitários. Emissoras de TV e rádio, bem como editoras de jornais, passaram a ser observadas de perto por censores oficiais, que supervisionavam os produtos de mídia antes da veiculação, impondo a supressão de conteúdos inconvenientes¹⁰⁰.

Os aprovados em universidades públicas não admitidos por falta de vagas, em 1960, eram 28,7 mil. Em 1969, chegavam a 161,5 mil¹⁰¹. A demanda levou a uma expansão acentuada no período 1960–1980, com as matrículas aumentando mais de 1.000%, chegando a 1,3 milhão. Em 1980, 64,3% delas já seriam em instituições privadas¹⁰².

Em 1971, a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep)¹⁰³ assumiu a secretaria executiva de um fundo específico criado dois anos antes pelo BNDE e que se tornava permanente no orçamento federal, com preferência para áreas aplicadas como engenharias. O financiamento público era uma alternativa ao fraco interesse do empresariado nacional em investir em pesquisa, apesar do crescimento de 7% a 10% ao ano na economia. Em 1975, já havia no país 429 programas de mestrado e 149 de doutorado. Os processos avaliativos da Capes, a fim de atrelar a distribuição de bolsas à qualidade dos cursos, medida na produção científica de seus docentes, tiveram início em 1976¹⁰⁴.

99. Ivo Arzua, *Fracasso em derrubar AI-5 levou Costa e Silva à morte*, 2008.

100. Elio Gaspari, *A ditadura envergonhada*, 2014.

101. Antônio Carlos Pereira Martins, *Ensino superior no Brasil*, 2002.

102. Fernanda Cristina Barbosa Pereira Queiroz et al., *Transformações no ensino superior brasileiro*, 2013.

103. Instituída pelo Decreto nº 61.056, de 24 de julho de 1967, em substituição ao Fundo de Financiamento de Estudos de Projetos e Programas, criado pelo Decreto nº 55.820, de 8 de março de 1965.

104. Elizabeth Balbachevsky, *A pós-graduação no Brasil*, 2005.

Ao contrário de países como Chile, Uruguai e Argentina, nos quais os governos militares desmantelaram as universidades públicas, no Brasil a ditadura apresentou uma política para o ensino superior, visando à modernização e à expansão, investindo também em bolsas e apoio, por meio da Capes, CNPq e Finep, para a pós-graduação. Essa área foi especialmente beneficiada pela adoção de regimes de tempo integral do corpo docente, a dedicação exclusiva e as políticas de avaliação periódica dos programas¹⁰⁵.

Determinava a Constituição de 1967 que o ensino oficial ulterior ao primário seria gratuito para aqueles que, demonstrando efetivo aproveitamento, provassem insuficiência de recursos. O regime de gratuidade seria substituído, sempre que possível, pelo de concessão de bolsas, exigido o posterior ressarcimento no caso do ensino superior.

Com a Reforma de 1968, a noção de ensino privado complementar ao sistema público intensificou-se. Estruturava-se um modelo de universidade federal preservada da massificação, voltada para estudantes com maior capital econômico e/ou cultural, em cujo interior a pesquisa e a pós-graduação elevariam o padrão de qualidade institucional¹⁰⁶. Por seu turno, muitos dos estabelecimentos privados e isolados, no todo ou em parte de seus cursos, focaram uma clientela com menor capital cultural, oriunda de diferentes níveis de renda¹⁰⁷.

Entre 1968 e 1972, o CFE, grande parte de seus membros era ligada ao ensino privado, demonstrando a continuidade da influência, sobre o poder central, dos círculos detentores de maior prestígio econômico, recebeu 938 pedidos de abertura de novos cursos, tendo aprovado 759. A maioria era proveniente da iniciativa privada não confessional, na qual se destacavam grupos que migravam da educação de 1º e 2º graus para o ensino superior como forma de investimento, pois a oferta de ensino primário e secundário havia recebido forte expansão no sistema público, nos anos 1960¹⁰⁸.

¹⁰⁵. Hégio Trindade, *O discurso da crise e a reforma universitária necessária da universidade brasileira*, 2003.

¹⁰⁶. Carlos Benedito Martins, *A reforma universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil*, 2009.

¹⁰⁷. Luiz Antônio Cunha, *O legado da ditadura para a educação brasileira*, 2014.

¹⁰⁸. José Silvério Baía Horta, *A expansão do ensino superior no Brasil*, 1975.

Durante as duas décadas de ditadura (1964/1985), as afinidades políticas dos empresários do ensino com os governos militares abriram caminho para sua representação majoritária (quando não exclusiva) nos conselhos de educação, inclusive no federal. Tornando-se maioria, eles passaram a legislar em causa própria. Os resultados foram expressos em cifras estatísticas e financeiras. Impulsionados pela demanda de vagas, pelo freio na velocidade de expansão das redes públicas de ensino e, especialmente, pelas normas facilitadoras, as instituições privadas de ensino multiplicaram-se em número e cresceram em tamanho¹⁰⁹.

A década de 1970 foi caracterizada pela forte expansão econômica. A Costa e Silva seguiu-se o general Emílio Médici, outubro de 1969 a março de 1974, em cujo governo a economia cresceu a taxas médias que superavam 10% ao ano. Vivia-se um ambiente propício à estratificação estamental do consumo em torno das classes médias que orbitavam os setores mais rentáveis da economia. Junto com a concentração de renda, a composição de um sistema bancário mais refinado conduzia ao desenvolvimento do mercado de capitais.

Os governos anteriores haviam criado uma estrutura e preparado o caminho para tal crescimento, especialmente a presidência de Costa e Silva. Consolidava-se o famoso *tripé econômico*: as empresas estatais encarregavam-se da infraestrutura, da energia e das indústrias de bens de capital (aço, máquinas-ferramenta), as transnacionais produziam os bens de consumo duráveis (automóveis e eletrodomésticos), e o capital privado nacional voltava-se para a produção de insumos (autopeças) e bens de consumo popular. A indústria automobilística tornou-se o setor mais dinâmico da economia, atingindo uma produção anual de um milhão de unidades. Longe de gerar rivalidade, o tripé estabelecia uma divisão de trabalho e, uma vez que o crescimento era grande, havia lugar para todos. [...] criou-se

¹⁰⁹. Luiz Antônio Cunha, *Desenvolvimento desigual e combinado no ensino superior*, 2004, p. 802.

uma nova classe média de técnicos e profissionais liberais ligados ao “milagre [econômico]” e fortemente consumidora. Assim, os bens de consumo populares cresceram abaixo da média, enquanto automóveis e eletrodomésticos sofisticados chegavam a crescer o dobro. Além da forte concentração de renda, também ocorreu grande concentração econômica, principalmente no setor financeiro. A poupança espontânea da classe média e compulsória dos trabalhadores (fundos governamentais como o FGTS) carregaram recursos para investimentos, enquanto as aplicações na Bolsa de Valores passaram a ser comuns para os “novos ricos”¹¹⁰.

Para Bomeny¹¹¹, contudo, a universidade pesquisadora continuou afastada dos interesses do mundo externo ou da necessidade de transferência rápida de conhecimento para o setor produtivo. Ao mesmo tempo, entre os professores cresceu um entendimento de que o posto mais almejado e desafiador estaria na pesquisa e pós-graduação, caindo os cursos de graduação à condição de massificados, desinteressantes e de menor prestígio para o corpo docente. Observou-se uma reordenação do entendimento de cúpula restrita e destinada à excelência cultural, migrando para os mestrados e doutorados.

2.2.1 Primeiros Planos Nacionais de Pós-Graduação

Em 1974, Médici criou o Conselho Nacional de Pós-Graduação¹¹². Eram atribuições do órgão elaborar o Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPG) e propor medidas necessárias à execução e constante atualização da Política Nacional de Pós-Graduação. O PNPG 1975–1979, já no governo do general Ernesto Geisel, buscou estabelecer diretrizes para consolidar esse nível de formação no país.

¹¹⁰. Paulo Fagundes Vizontini, *Relações internacionais do Brasil*, 2008, p. 46-47.

¹¹¹. Helena Bomeny, *Newton Sucupira e os rumos da educação superior*, 2001.

¹¹². Conforme o Decreto nº 73.411, de 4 de janeiro de 1974, o Conselho era presidido pelo ministro da Educação e Cultura, com a participação do ministro do Planejamento e Coordenação Geral; Secretário-Geral do MEC; presidente do BNDE; presidente do Conselho Nacional de Pesquisas; presidente do CFE; diretor-geral do Departamento de Assuntos Universitários do MEC; secretário-executivo do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico; diretor-executivo da Capes; dois reitores de universidades oficiais e um de particular designados pelo ministro da Educação e Cultura.

Havia, em 1975, 50 instituições com cursos de pós-graduação no Brasil: 25 federais, 10 entre estaduais e municipais e 15 particulares. No total, eram 158 áreas de concentração em mestrado e 89 em doutorado. Dados de 1973 contabilizavam 13,5 mil alunos nesses cursos, sendo 5 mil nas federais, 5,8 mil em estaduais ou municipais e 2,7 mil em particulares. Na mesma época, envolviam-se em atividades de pós-graduação cerca de 7,5 mil professores, 50% deles com título de doutor, 20% mestres, 12% livres-docentes e catedráticos, e 18% sem titulação. O sistema havia diplomado, até 1973, cerca de 3,5 mil mestres e 500 doutores. Metade dos formados fora absorvida pelo magistério e a outra metade, pelo mercado¹¹³.

A expansão da pós-graduação brasileira vinha se dando de forma isolada, sem articulação entre as iniciativas, com alta evasão entre alunos e baixa produção por parte dos bolsistas. Nesse contexto, o PNPG 1975–1979 assumiu como objetivo fundamental transformar as universidades em centros de atividades criativas, nos quais se investigassem todos os campos do conhecimento e da cultura brasileira. O ensino superior como um todo, conforme a proposta, deveria assumir a função de difundir e ampliar o saber da sociedade; utilizar ensino e pesquisa em favor do crescimento social e econômico; além de qualificar recursos humanos de nível superior em volume e diversificação adequados para a academia e para o sistema produtivo.

Buscava-se estimular a pós-graduação como atividade regular, contando com financiamento estável, preocupações com o padrão de desempenho e a racionalização de recursos. Para tanto, seria necessário planejar a expansão do sistema de forma equilibrada entre as regiões, combater a noção de que os professores pesquisadores constituíam uma elite dentro do corpo docente, além de aprimorar os processos seletivos para direcionar as vagas aos especialmente vocacionados¹¹⁴. Também foram propostas ampliação e qualificação do corpo docente, bem como a concessão de bolsas para alunos de tempo integral e investimento em estrutura para os cursos, com orçamentos e prazos definidos.

Na década de 1980, ocorreria uma redução progressiva da procura por ensino superior, decorrente da alta evasão de alunos do 2º grau, inadequação

¹¹³. Brasil, *I Plano Nacional de Pós-Graduação (1975-1979)*, 1975.

¹¹⁴. Brasil, *I Plano Nacional de Pós-Graduação (1975-1979)*, 1975.

das universidades às novas exigências do mercado e frustração das expectativas da clientela em potencial¹¹⁵. Além disso, o contexto de crescimento da década anterior havia cedido lugar a anos de recessão, grave quadro inflacionário e aumento do desemprego¹¹⁶.

Durante o período, houve oito planos de estabilização econômica, quatro moedas, cinco congelamentos de preços e salários, 14 políticas salariais, 18 mudanças nas regras de câmbio, 21 tentativas de renegociar a dívida externa, além de 19 decretos de austeridade fiscal. Iniciativas que não foram capazes de ajustar a economia nacional¹¹⁷. As matrículas mantiveram-se relativamente estáveis na década de 1980, chegando a 1,5 milhão em 1990, 62,4% no sistema privado¹¹⁸.

O Produto Interno Bruto, no ano de 1980, apresentou crescimento de 9,2%, frente a um índice inflacionário anual de 110,2%. Ao longo da década houve períodos de PIB com crescimento muito baixo e até mesmo negativo, ao lado de uma escalada de aumento nos preços que entregou para os anos 1990 um cenário de hiperinflação. De 1980 a 1989, o PIB cresceu 30,1%, enquanto a inflação acumulada chegou a 3.872%¹¹⁹. O acúmulo da dívida pública indicava saturação do modelo econômico ainda vigente de substituição de importações¹²⁰.

A dívida externa brasileira líquida era de 6 bilhões de dólares, em 1973. Em 1979, multiplicara-se por dez e em 1982, chegava a 100 bilhões de dólares. Isso forçaria o Brasil, como outros países endividados, a aderir às políticas de ajustamento do Fundo Monetário Internacional, em 1983, gerando custos de 33 bilhões de dólares, 12% do PIB, como resultado da desvalorização cambial de 30%, redução de subsídios e aumento no preço de combustíveis e impostos, impulsionando a inflação¹²¹.

115. Antônio Carlos Pereira Martins, *Ensino superior no Brasil*, 2002.

116. Carlos Benedito Martins, *A reforma universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil*, 2009.

117. José Luis Fiori, *Para uma economia política do estado brasileiro*, 1993.

118. Fernanda Cristina Barbosa Pereira Queiroz et al., *Transformações no ensino superior brasileiro*, 2013.

119. IBGE, *Série histórica do PIB brasileiro*, 2017; Décio Garcia Munhoz, *Inflação brasileira*, 1997.

120. Juliano Vargas & Ednilson Silva Felipe, *Década de 1980*, 2015.

121. Décio Garcia Munhoz, *Inflação brasileira*, 1997.

Nesse contexto de crise, o governo do general João Figueiredo¹²² aprovou o segundo PNPG, vigente entre 1982 e 1985, com objetivos, prioridades e diretrizes para a formação de recursos humanos qualificados para atividades docentes, de pesquisa e técnicas, de modo a atender às demandas dos setores público e privado. O Plano foi elaborado pela Capes, uma vez que o Conselho Nacional de Pós-Graduação fora extinto em 1981.

A Política Nacional de Pós-Graduação, naquele momento, fundamentava-se nas seguintes premissas: existência de uma relação proporcional entre a qualificação de pessoal e o desenvolvimento científico, tecnológico e cultural; reconhecimento de que para se desenvolver a pós-graduação eram necessárias condições materiais e institucionais, docentes engajados na produção de conhecimentos e infraestrutura adequada; necessidade de desburocratização e de fontes múltiplas de financiamento¹²³.

Ao analisar o cenário da formação pós-graduada no Brasil, o Plano avaliou que o mestrado e o doutorado não atendiam totalmente à necessidade de recursos humanos em determinadas áreas do saber. Também foi contestada a noção de que a pesquisa acadêmica seria a melhor forma de preparação docente, sugerindo mais atenção ao *lato sensu*.

Certas áreas do conhecimento [...] pouc[a] afinidade têm com a pós-graduação “*stricto sensu*”, tal como hoje é concebida no Brasil. Ainda não foram consistentemente exploradas outras alternativas, seja identificando as áreas onde as exigências deste tipo de pós-graduação se mostram inadequadas, seja buscando modalidades de mestrado e doutorado com características diferentes. Por outro lado, pouca importância é dada a formas de qualificação como o aperfeiçoamento e a especialização, cujo valor formal para a carreira do magistério vem sendo minimizado. A pesquisa original não é o único mecanismo de capacitação e aperfeiçoamento no magistério. Uma atualização permanente por meio do acompanhamento das publica-

¹²². Março de 1979 a março de 1985; no governo Geisel, Figueiredo já havia chefiado o Sistema Nacional de Informações, de março de 1974 a junho de 1978.

¹²³. Brasil, *II Plano Nacional de Pós-Graduação (1982-1985)*, 1982.

ções especializadas mais recentes e da participação em congressos, seminários, encontros e intercâmbios, junto com o exercício corrente de outras atividades de produção intelectual, como a elaboração de textos didáticos, a publicação de artigos, resenhas ou comentários, são igualmente necessários para a constituição de um corpo docente atualizado e competente¹²⁴.

Os objetivos do PNPG 1982–1985 focaram a resolução de três problemas centrais: qualidade dos profissionais formados e das pesquisas realizadas; adequação do sistema às necessidades reais e futuras do país, incluindo o incremento na capacidade tecnológica e; por fim, a coordenação das diferentes instâncias governamentais que atuavam na pós-graduação.

A ênfase recaiu na avaliação de qualidade dos programas, prática já conduzida pela Capes, de forma incipiente, desde 1976, e autorregulação das universidades, de modo a estimular iniciativas com bons resultados e finalizar as de baixo rendimento e que não apresentassem possibilidade de reversão. Diferentemente da edição de 1975–1979, as metas foram apresentadas de forma abrangente, sem determinação de ações específicas, prazos, modo de execução e orçamento.

Em 1980, havia 882 IES no país, sendo 797 estabelecimentos isolados, 65 universidades e 20 federações de escolas superiores ou faculdades integradas. Das 1,3 milhão de matrículas naquele ano, 652,2 mil foram em universidades, 62% públicas, 628,1 mil em estabelecimentos isolados, 86,3% privadas, e 96,8 mil em federações e isoladas, 97,2% privadas. Dez anos depois, as IES chegaram a 918, assim distribuídas: 749 isoladas, 95 universidades e 74 federações ou integradas. Das 1,5 milhão de matrículas naquele ano, 824,6 mil foram em universidades, 55,2% públicas, 513,3 mil em estabelecimentos isolados, 75,7% privadas, 202 mil em federações e integradas, 100% privadas. A redução nas isoladas e aumento das integradas demonstra um movimento que seguiria na década de 1990, uma vez que se buscava adquirir maior relevância junto ao público e mais autonomia administrativa ao aproximar-se do

124. Brasil, *II Plano Nacional de Pós-Graduação (1982-1985)*, 1982, p. 179.

modelo de universidade postura de adolescente em sala de aula namoro¹²⁵. As faculdades, reunidas em federações e posteriormente alçando-se ao *status* de universidades, poderiam, nesse último estágio, abrir cursos e ampliar as vagas, sem prévia autorização do poder público¹²⁶.

Tabela 5. Progressão das IES brasileiras de 1980 a 1990

	Universidades	Estabelecimentos isolados	Federações ou isoladas	Total
Instituições em 1980	65	797	20	882
Matrículas em 1980	652,2 mil	628,1 mil	96,8 mil	1,3 milhão
% no sistema público	62%	13,7%	2,8%	37,9%
Instituições em 1990	95	749	74	918
Matrículas em 1990	824,6 mil	513,3 mil	202 mil	1,5 milhão
% no sistema público	55,2%	24,3%	0%	38,6%

Elaborada pelo autor a partir de Carlos Benedito Martins, *Notas sobre o sistema de ensino superior*, 1998.

O fim da ditadura civil-militar resultou dos sinais de exaustão do ciclo de crescimento econômico¹²⁷, mas também do progressivo descontentamento das elites econômicas em relação ao autoritarismo do poder central. Além disso, a partir da extinção dos efeitos¹²⁸ do AI-5, movimentos de esquerda organizados em torno de sindicatos e diretórios estudantis passaram a reestruturar-se formalmente. O Partido dos Trabalhadores (PT) lançaria sua carta de princípios e plataforma política em abril de 1979, mesmo ano de refundação

125. Carlos Benedito Martins, *Notas sobre o sistema de ensino superior*, 1998.
126. Luiz Antônio Cunha, *O desenvolvimento meandroso da educação brasileira entre o Estado e o mercado*, 2007.
127. Na década de 1980, a inflação disparou, apesar de medidas de contenção como fixação da taxa de câmbio e correção monetária. Aproximou-se, em 1981 e 1982, de 100% a.a.; em 1983-1985, superaria 200% ao ano, inaugurando, assim, o ciclo de inflação mensal representada por dois dígitos. Dércio Garcia Munhoz, *Inflação brasileira*, 1997.
128. O presidente Geisel promulgara, em 13 de outubro de 1978, a Emenda Constitucional nº 11, que revogava atos contrários à Constituição. A emenda entraria em vigor em 1 de janeiro de 1979. Tinha início a atenuação do regime, pois resultavam extintas as prerrogativas de poder previstas pelo AI-5.

da UNE. Uma série de greves operárias em cidades do entorno metropolitano de São Paulo, de 1979 a 1981, estabeleceriam as bases de composição da Central Única dos Trabalhadores (CUT), em 1983¹²⁹.

A vitória de Tancredo Neves, em eleição indireta, iniciou um governo de transição para a chamada Nova República, resultando de ampla e heterogênea composição política, incluindo lideranças do antigo regime¹³⁰. Com a morte de Neves antes mesmo de tomar posse, o vice José Sarney assumiu a Presidência em março de 1985.

Na gestão Sarney, a questão universitária seria novamente objeto de diagnóstico e planejamento reformista. Por meio de decreto publicado no primeiro dia de abril, formou-se a Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior¹³¹, cujo relatório final seria apresentado em 21 de novembro daquele ano. No documento, a universidade foi concebida como instituição modernizadora, voltada para a pesquisa, devendo a concessão de recursos ser atrelada à avaliação de desempenho.

No que tange ao financiamento das IES, o relatório destacou a inexistência de incentivo financeiro para as atividades de pesquisa e a prestação de serviços, cuja solução poderia estar na remuneração adicional para docentes envolvidos em tais atividades¹³². Essa informação constaria também do terceiro PNPG¹³³, destacando que o Decreto nº 85.487/80, ao reformular a carreira do magistério federal, extinguiu o incentivo salarial de produção científica. Adicionando a esse fato uma mencionada redução no incentivo por dedicação exclusiva, diagnosticou o Plano uma situação de desestímulo ao aperfeiçoamento do pessoal docente das universidades federais.

Para discutir as muitas propostas emitidas pela Comissão, formou-se no MEC, já em março de 1986, o Grupo Executivo para a Reformulação da

¹²⁹. Daniel Cantinelli Sevilano, *Somos os filhos da revolução*, 2010.

¹³⁰. Alberto Aggio, *Regime militar e transição democrática*, 1996.

¹³¹. Segundo Tavares, a composição designada pelo Decreto nº 91.177/1985 representava o movimento docente público, a rede particular de ensino e defensores de um modelo de universidade voltada, prioritariamente, para a pesquisa em detrimento de atividades de ensino e extensão. Maria das Graças Medeiros Tavares, *Reformas da educação superior no Brasil Pós-85*, 1997.

¹³². MEC, *Uma nova política para a educação superior brasileira*, 1985.

¹³³. Brasil, *III Plano Nacional de Pós-Graduação (1986-1989)*, 1986.

Educação Superior (Geres)¹³⁴. O relatório final seria emitido após debates internos e pedidos de contribuições à comunidade acadêmica e científica, por meio de agências representativas como SBPC, ABC, Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, associações de docentes, de servidores técnicos-administrativos e de estudantes e Associação Brasileira de Mantenedoras.

Naquele momento, o país contava com 787 programas de mestrado e 325 de doutorado, nos quais atuavam 20,9 mil docentes. Esse cenário revela uma expansão, em dez anos, de 112,7% no número de mestrados, 265,1% no de doutorados e 178,6% na quantidade de professores. Os docentes com doutorado ou livre docência, em 1985, eram 10 mil, aumento de 150% em dez anos, formando-se, em média, 4 mil mestres e 600 doutores por ano. Levava-se, em geral, 5 anos para formar um mestre e mais 5,5 para formar um doutor. O índice de evasão na pós-graduação *stricto sensu*, por sua vez, caíra de 50% em 1975 para 45% em 1985¹³⁵.

Tabela 6. Progressão dos mestrados e doutorados brasileiros de 1975 a 1985

	1975	1985
Mestrados	370	787
Doutorados	89	325
Docentes envolvidos	7,5 mil	20,9 mil
Formação de mestres	4 mil (acumulado)	4 mil/ano
Formação de doutores	600 (acumulado)	600/ano
Percentual de conclusão	15%	15%
Taxa de evasão	50%	45%

Elaborada pelo autor a partir de Brasil, *III Plano Nacional de Pós-Graduação (1986–1989)*, 1986.

134. Criado pela Portaria nº 100, de 6 de fevereiro de 1986, e instalado pela nº 170, de 3 de março. Os membros eram cinco técnicos do MEC: Antônio Octávio Cintra, Getúlio Carvalho, Sérgio Costa Ribeiro, Edson Machado de Souza e Paulo Elpidio Menezes Neto.

135. Brasil, *III Plano Nacional de Pós-Graduação (1986–1989)*, 1986.

O relatório do Geres¹³⁶ reconheceu que a expansão do ensino superior conduziu à disseminação de instituições isoladas, nas quais não se realizava pesquisa, sugerindo que o sistema mantivesse a clara distinção entre os estabelecimentos voltados para a formação de recursos especializados, com uso do método científico incorporado à prática didática do cotidiano e aqueles que, além dessa função, se voltassem preponderantemente para a indagação e a reflexão crítica: as universidades. A avaliação das instituições foi citada como atribuição do MEC. Criticou-se a amplitude de atuação do CFE, no sentido de que as funções do Conselho deveriam se restringir às relativas à formulação de políticas e ao assessoramento direto ao governo em matéria de planejamento, orçamento e financiamento educacionais.

Para os membros do Geres, a universidade deveria interagir com as necessidades legítimas da sociedade sem, contudo, deixar de se proteger das flutuações de interesses imediatistas que poderiam advir de um compromisso político-ideológico com as classes populares, pois isso caracterizaria uma “universidade alinhada” e não “do conhecimento”¹³⁷, sendo esta última considerada modernizante e a primeira improdutiva.

O Grupo também tratou de questões administrativas, propondo piso salarial para as carreiras universitárias, ingresso por meio de concurso em todos os cargos, regime jurídico próprio para professores e técnicos-administrativos, além da admissibilidade de dedicação parcial. Recomendou-se, ainda, a manutenção da lista tríplice para escolha de reitor, com votos conforme segmentos, docente, discente e administrativo. O produto do Geres não apresentou inovações que constituam de fato uma reformulação, tendo traçado diretrizes principalmente ligadas aos planos de carreira e ingresso por certame, que passariam a existir em consequência da Constituição de 1988.

A visão dedicada à educação pública nos diagnósticos e recomendações produzidos durante o governo Sarney indica uma mudança no perfil de Estado, de executor para regulador e avaliador, aumentando a autonomia e atrelando o financiamento a metas. Segundo Durham¹³⁸, diante das reações

136. Geres, *Relatório final*, 1986.

137. Geres, *Relatório final*, 1986, p. 9.

138. Eunice Ribeiro Durham, *O ensino superior no Brasil*, 2003.

negativas do movimento docente, o então ministro da Educação, Marco Maciel, arquivou os relatórios tanto da Comissão quanto do Geres.

Quadro 9. Síntese do Relatório Geres, sob aspectos selecionados

Estrutura do sistema de ensino superior	Reconhece a conveniência de instituições desvinculadas da pesquisa, voltadas para o ensino; Lista tríplice para escolha de diretor, para três anos de mandato, composta por colégio eleitoral especial; Cargos de apoio administrativo e operacional não são considerados permanentes.
Prioridades	Critica a amplitude das atribuições e poderes do CFE e propõe reformulação funcional do órgão [viria a ser extinto no governo Itamar Franco].
Estratégias de expansão	Omisso.
Corpo docente	Carreira estável. Regime jurídico próprio. De preferência, em dedicação exclusiva; Ingresso via concurso e plano de carreira; Avaliação de desempenho; Diferenciações salariais por mérito a partir de um piso comum; Prevalência docente nos colegiados deliberativos.
Corpo discente	Omisso.

Elaborado pelo autor a partir de Geres, *Relatório final*, 1986.

A terceira edição do PNPG, relativa aos anos de 1986 a 1989, estruturou-se sobre três pontos basilares: consolidação e melhoria do desempenho dos cursos, institucionalização da pesquisa nas universidades e integração da pós-graduação ao sistema de Ciência e Tecnologia, inclusive aproximando-a do setor produtivo.

O Plano¹³⁹ expressou o entendimento de que a pós-graduação deveria formar recursos humanos de alto nível e contribuir para a solução de problemas sociais, econômicos e tecnológicos, sendo a universidade local privilegiada para a formação e o aperfeiçoamento profissional. Para uma melhor integração científica no país, sublinhou-se a importância de programas conjuntos

139. Brasil, *III Plano Nacional de Pós-Graduação (1986-1989)*, 1986.

envolvendo cientistas e docentes das instituições universitárias, institutos de pesquisa e empresas, num movimento de convergência de competências dispersas em setores variados.

Foram sete as diretrizes gerais apresentadas pelo terceiro PNPG, em síntese: estimular a investigação científica; destacar verbas específicas para a atividade; garantir sua qualidade; assegurar infraestrutura e investir em projetos com base em critérios meritocráticos; aproximar a comunidade científica da elaboração de políticas para a área; evitar práticas uniformizadoras entre regiões, instituições e campos de conhecimento; e assegurar aos bolsistas condições para dedicar-se integralmente.

Já as estratégias de aprimoramento presentes no documento foram 22, que podem ser reunidas nas seguintes categorias: acompanhamento e avaliação; transparência; interação entre instituições e níveis de ensino; infraestrutura e bolsas; adequação à heterogeneidade das áreas de conhecimento e do mercado; diversificação das fontes de financiamento; estímulo a doutorados onde houver mestrados bem avaliados; desburocratizar a importação de equipamentos, peças e insumos; e envolver órgãos de desenvolvimento regional nos programas de pesquisa, com atenção especial à região amazônica. A exemplo do Plano antecessor, apresentou-se uma série de diretrizes e recomendações gerais, sem estabelecimento de intervenções específicas, prazos de cumprimento ou indicadores de resultados.

Quadro 10. Síntese dos três primeiros Planos Nacionais de Pós-Graduação, sob aspectos selecionados

PNPG	1975–1979	1982–1985	1986–1989
Diagnóstico	O sistema de pós-graduação forma pesquisadores e docentes, além de assessorar o sistema produtivo e o setor público na execução de projetos de pesquisa; Falta estabilidade institucional, administrativa e financeira aos cursos, que apresentam baixos índices de eficiência e estão mal distribuídos geograficamente.	Persistência da instabilidade financeira, embora haja aumento nos cursos, nas publicações e nas contribuições tecnológicas; Criação de pró-reitorias e órgãos colegiados significou um avanço; Certas áreas do conhecimento se beneficiariam melhor de modelos alternativos ao <i>stricto sensu</i> ; Pesquisa acadêmica compreendida como burocrática e pouco relevante; Falta de entrosamento entre a academia e o mercado.	Instabilidade financeira, excesso de burocracia nas instituições; Disparidade regional na oferta de cursos; 40% dos cursos apresentam baixa produtividade; Carência de pesquisadores com formação interdisciplinar; Excesso de alunos por orientador, alta evasão, problemas na seleção e elevado tempo para titulação.
PNPG	1975–1979	1982–1985	1986–1989
Objetivos	Institucionalizar a pesquisa como atividade regular nas universidades, garantindo-lhe financiamento estável; Elevar os padrões de desempenho, racionalizar a utilização de recursos, e aumentar a produtividade; Planejar a expansão mais equilibrada entre as áreas de trabalho educacional e científico e entre as regiões do país; Titular 16,8 mil mestres e 1,4 mil doutores, no quinquênio; Passar das 7 mil vagas anuais de mestrado para 11,7 mil, e das 500 de doutorado para 1,2 mil.	Aumentar a qualidade da formação oferecida e das pesquisas empreendidas; Adequar o sistema às necessidades atuais e futuras, tecnológicas e científicas, do país; Coordenar melhor as diferentes instâncias governamentais que atuam na área de pós-graduação.	Garantir a pesquisa básica como suporte para o desenvolvimento tecnológico; Consolidar as instituições universitárias enquanto ambientes privilegiados de ensino e geração de conhecimentos, e institucionalizar a pesquisa e a pós-graduação por meio de verbas específicas; Assegurar recursos para manutenção da infraestrutura; Garantir a participação da comunidade científica na definição de políticas de pós-graduação; Evitar práticas uniformizadoras entre regiões, instituições e áreas do conhecimento; Assegurar condições ao estudante-bolsista para dedicação integral.

Quadro 10. Síntese dos três primeiros Planos Nacionais de Pós-Graduação, sob aspectos selecionados (continuação)

Estratégias	Recursos de agências governamentais devem complementar os das universidades, públicas ou particulares, na instalação de cursos, manutenção de bolsas e financiamento de pesquisas; O MEC deve assumir os investimentos físicos e verbas de pessoal e custeio, nas instituições federais, incluindo auxílios necessários aos programas de capacitação de docentes; Integrar graduação e pós-graduação, em nível departamental; Implantar órgãos centrais para coordenar atividades de pós-graduação, como sub-reitorias; Maior esmero na seleção de alunos realmente aptos e interessados; Contratar docentes, de preferência, em tempo integral. Investir em qualificação e incentivar publicações científicas; Distribuir novos cursos proporcionalmente às demandas de cada região do país.	Aperfeiçoar o sistema de avaliação, revendo os mecanismos de financiamento para tornar o apoio mais flexível, considerando, por exemplo, eventos circunstanciais que possam ter interferido nos resultados; Ampliar as opções de cursos para formar não apenas pesquisadores como também pessoal para atender às necessidades na produção de bens e serviços; Revigorar o <i>lato sensu</i>.	Aperfeiçoar o sistema de avaliação dos cursos; Estimular a reflexão periódica nas universidades sobre as finalidades e resultados da pós-graduação; Promover a interação efetiva entre as atividades de pesquisa e o ensino de graduação; Modernizar bibliotecas e laboratórios; Estimular intercâmbio de pesquisadores e alunos entre programas, uso comum de equipamentos e realização de pesquisa interdisciplinar; Assegurar a diversidade de fontes de financiamento; Desburocratizar meios financeiros; Apoiar a criação de novos programas somente quando a instituição tiver grupos de pesquisa com produção científica regular na área; Aumentar a oferta de bolsas e recuperar seu poder aquisitivo; Facilitar a importação de equipamentos, insumos, livros e periódicos; Ampliar o apoio para a formação de recursos humanos e para o desenvolvimento científico da região amazônica.
-------------	--	---	--

Elaborado pelo autor a partir de Brasil, *I Plano Nacional de Pós-Graduação (1975–1979)*, 1975; *II Plano Nacional de Pós-Graduação (1982–1985)*, 1982; *III Plano Nacional de Pós-Graduação (1986–1989)*, 1986.

2.2.2 Ensino superior brasileiro pós-CF/1988

Promulgada em 1988, a nova Constituição Federal definiu que as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, obedecendo à indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Como de tradição no país, a oferta de educação permaneceu livre à iniciativa privada. Em 1990, a Presidência da República passou a ser ocupada pelo diretamente eleito Fernando Collor de Mello¹⁴⁰. Tinha início um movimento de redução do Estado e intensificação da abertura da economia ao capital estrangeiro.

Em dezembro de 1990 foi lançado o programa do governo Collor para a educação no período 1991–1995, fixando uma política para a área, com objetivos e definição de recursos. O intuito assumido era o de modernização e ingresso na revolução tecnológica, aceitando a educação como potencializadora do desenvolvimento social. Noções como eficiência, qualidade e competitividade foram citadas como norteadoras. No aspecto gerencial, apontou-se a importância da descentralização de processos decisórios, com participação de órgãos de participação social. Abria-se, adicionalmente, a possibilidade de as universidades fixarem o salário dos professores e realizarem concursos para contratação de pessoal, de acordo com suas necessidades¹⁴¹.

Já em fevereiro de 1991, sob a forma de um abrangente projeto de reconstrução nacional, o governo apresentou um plano de reforma de Estado, reduzindo gastos por meio de privatizações, corte no número de estatais e foco no incentivo ao desenvolvimento da iniciativa privada. Esta seria menos regulada, cabendo ao poder público criar condições macroeconômicas, infra-estruturais e institucionais para dar suporte e impulsionar a competitividade das empresas, inclusive estrangeiras, interessadas em investir no país.

No que diz respeito à educação superior, o Plano salientou a necessidade de maior eficiência na gestão das Ifes, vinculando recursos financeiros a avaliações de desempenho, produtividade e qualidade, além de estimular

¹⁴⁰. Em segundo turno, com 53% dos votos, derrotando Luiz Inácio Lula da Silva, do PT.

¹⁴¹. MEC, *Programa setorial de ação do Governo Collor na área de educação*, 1990.

a busca de recursos complementares aos orçamentos de pesquisa, junto a empresas. Também previu que se discutisse a gratuidade indiscriminada do sistema público de graduação e a oferta de vagas, bem como mecanismos para acesso a alunos de menor renda, com oferta de cursos noturnos e oferecimento de bolsas e ampliação do crédito educativo¹⁴².

Quadro 11. Síntese do Projeto Collor de Reconstrução Nacional, sob aspectos selecionados

Estrutura do sistema de ensino superior	Autonomia com ênfase em processos de avaliação, gestão financeira, didática e científica; Capacitação gerencial.
Prioridades	Ajustamento curricular para adequar as carreiras profissionalizantes aos padrões emergentes de produção; Repensar a gratuidade e a quantidade de vagas do ensino público.
Estratégias de expansão	Estímulo à busca de recursos complementares, inclusive junto a empresas; Implantação de cursos noturnos.
Corpo docente	Previo aperfeiçoar sistemas de formação de pesquisadores e professores; bem como estimular financeiramente ganhos de produtividade.
Corpo discente	Pretendeu investir na qualidade do ensino médio como forma de tornar mais justo o acesso ao superior.

Elaborado pelo autor a partir de Brasil, *Brasil*, 1991.

Até o fim da década de 1980, existia no país uma política de substituição de importações que restringia a entrada de bens com similar nacional, a menos que para suprir demandas reprimidas. Havia tarifas aduaneiras elevadas, lista de produtos proibidos e limite anual de compras externas por empresa. Tais medidas viabilizaram um parque industrial relativamente amplo e diverso, mas acomodado ao protecionismo e, como consequência, despreparado para competir internacionalmente. A partir de 1988, até 1994, seriam implantadas medidas de liberalização do comércio exterior,

¹⁴². Brasil, *Brasil*, 1991.

com redução de tarifas e combate a barreiras não tarifárias, de ordem burocrática. O governo Collor lançou, em março de 1990, um programa de liberalização das importações, extinguindo controles administrativos e reduzindo taxas aduaneiras¹⁴³.

Durante a gestão Collor foi colocado em prática um plano econômico anti-inflacionário que, entre outras medidas, confiscou as cadernetas de poupança temporariamente. Os financiamentos das safras agrícolas e das exportações, crescentes nas décadas anteriores, foram drasticamente reduzidos. A abertura comercial aconteceu de forma unilateral, sem pedir contrapartidas, inundando o mercado interno com importações que passaram a competir com os produtos nacionais. As privatizações de estatais, por sua vez, não levaram em conta o real valor dos ativos postos à venda, sendo executadas a preços subestimados¹⁴⁴.

De 1981 a 1989, 38 empresas públicas foram privatizadas, arrecadando 725,9 milhões de dólares. Com a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, Collor criou o Programa Nacional de Desestatização. Naquela gestão, 18 empresas foram transferidas ao setor privado, gerando 4 bilhões de dólares em receitas de venda¹⁴⁵ e 1,4 bilhão de dólares em dívidas transferidas¹⁴⁶.

A crise no mercado de trabalho e a instabilidade econômica decorrente do cenário de hiperinflação coincidiram com uma queda nas matrículas em IES privadas de 1990 a 1992. O quantitativo de estudantes no ensino superior público aumentou 8,8% no período, ao passo que reduziu 5,7% no setor privado¹⁴⁷.

Acusado de corrupção, Collor renunciou à Presidência em 29 de dezembro de 1992, no auge de um processo de *impeachment*. Seu vice, Itamar Franco, governaria até o fim de 1994, sem apresentar modificações na política

143. Honório Kume *et al.*, *A política brasileira de importação no período 1987-1998*, 2003.

144. Paulo Fagundes Vizenini, *Relações internacionais do Brasil*, 2008.

145. Somente 49 milhões de dólares em moeda corrente, e o restante em títulos de liquidez incerta: debêntures da Siderbrás; certificados de privatização; obrigações do Fundo Nacional de Desenvolvimento; créditos vencidos renegociados; títulos da dívida agrária; títulos da dívida externa; letras hipotecárias da Caixa Econômica Federal; e Notas do Tesouro Nacional. No governo Itamar Franco, as privatizações arrecadariam 4,6 bilhões de dólares em vendas e 1,9 bilhão de dólares em dívidas transferidas. No que diz respeito à receita em vendas, 1,6 bilhão de dólares foi pago em moeda corrente e 3 bilhões de dólares em moedas de privatização.

146. Bolívar Pêgo Filho *et al.*, *Investimento e financiamento da infra-estrutura no Brasil*, 1999.

147. INEP, *Evolução do ensino superior-graduação 1980-1998*, 1999.

para o ensino superior. Conforme Tavares¹⁴⁸, o MEC continuou a promover a privatização na área, enquanto tramitava no Congresso a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a ser aprovada em 1996, e a tentativa de aprovação da Proposta de Emenda Constitucional 56/1991, que retomava as prescrições do Geres.

Já as matrículas no ensino superior, registra o Inep¹⁴⁹, refletiram o otimismo com o panorama econômico do governo Itamar Franco: incremento de 5,6% em IES públicas e 3,1% em particulares. O Produto Interno Bruto, que sofrera retração de 3,8% entre 1990 e 1992, cresceu 10,7% no biênio 1993–1994¹⁵⁰.

No ano de 1993, o MEC criou o Programa de Avaliação Institucional da Universidade Brasileira (Paiub), contendo sistemas internos de avaliação dessas instituições, com posterior checagem por parte do Ministério. A participação era voluntária e, dentre os princípios da iniciativa, destacavam-se o respeito à identidade institucional e a não premiação ou punição com base nos resultados.

O sucesso do Plano Real, lançado no início de 1994, em sanar o cenário de hiperinflação que vinha do início da década¹⁵¹, impulsionou a candidatura do então ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso (FHC), à sucessão presidencial. Já em sua proposta de governo¹⁵², a reforma da educação é citada como uma das bases de um novo projeto de desenvolvimento.

Na economia globalizada de hoje, a competição é determinada, principalmente, pelas conquistas científicas e tecnológicas. O país terá de avançar - e muito - na reforma da educação e nos estímulos à ciência e tecnologia para que tenha condições de forjar um novo modelo de de-

148. Maria das Graças Medeiros Tavares, *Reformas da educação superior no Brasil pós-85*, 1997.

149. INEP, *Evolução do ensino superior-graduação 1980-1998*, 1999.

150. IBGE, *Série histórica do PIB brasileiro*, 2017.

151. Os índices, entre 1988 e 1992, haviam sido de 1.037%, 1.782%, 1.476%, 480% e 1.158% ao ano. Dércio Garcia Munhoz, *Inflação brasileira*, 1997.

152. O economista Paulo Renato de Souza, ex-secretário de Educação do estado de São Paulo e ex-reitor da Universidade Estadual de Campinas, coordenou a equipe que elaborou a proposta. Ele viria ocupar o cargo de ministro da Educação e do Desporto de 1995 a 2002, e, quando da eleição, era técnico do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Luiz Antônio Cunha, *O ensino superior no ocênio FHC*, 2003.

envolvimento, que gere empregos de qualidade superior, impulse inadiáveis transformações sociais e alcance presença significativa na economia mundial. Para chegar a isso, será fundamental estabelecer uma verdadeira parceria entre setor privado e governo, entre universidade e indústria, tanto na gestão quanto no financiamento do sistema brasileiro de desenvolvimento científico e tecnológico¹⁵³.

Acompanhando o diagnóstico do ensino superior federal, o plano de governo previu mudanças administrativas tais como condicionar verbas para universidades aos resultados em avaliações de desempenho, nas quais seriam consideradas a formação dos alunos, pesquisas realizadas e serviços prestados. O compromisso assumido foi o de estimular a racionalização de recursos e o uso da capacidade ociosa das instituições, generalizar cursos noturnos, por exemplo, para aumentar matrículas sem muitas despesas adicionais.

Também para o setor privado foi prevista uma nova política, reformulando o sistema de autorização para estabelecimentos e cursos, condicionando o auxílio financeiro federal a avaliações de qualidade e reestruturando o crédito educativo, novamente com vinculação a aferições frequentes de resultados.

Em 1995 tinha início o governo FHC, eleito em primeiro turno nas eleições, com 54% dos votos. A gestão deixaria como legado reformas administrativas voltadas para a liberalização da economia e abertura ao comércio exterior. A educação superior, conforme o Planejamento Político-Estratégico 1995–1998¹⁵⁴, pautar-se-ia pela busca da qualidade, eficiência na gestão, racionalização de gastos, e aproveitamento do potencial físico e humano das instituições com vistas ao desenvolvimento econômico e social do país.

O documento propôs credenciamento periódico das IES com base em processos avaliativos, ampliação da pós-graduação *stricto sensu* para os docentes de nível superior e a criação de mestrados profissionalizantes. Demonstrando uma lógica afim ao *laissez-faire*¹⁵⁵, os recursos seriam repassados para gestão autônoma das instituições, associados a indicadores de desempe-

153. Fernando Henrique Cardoso, *Mãos à obra Brasil*, 1994, p. 4.

154. Brasil, *Planejamento político-estratégico (1995-1998)*, 1995.

155. Estilo administrativo liberal, com delegação de responsabilidades e aferição de resultados.

nho e produtividade, havendo possibilidade de parcerias com empresas privadas. O Planejamento apoiava programas de formação de professores e de aperfeiçoamento em serviço, e o aumento nas vagas pela via da otimização dos recursos, ou seja, fazer mais com o que já se tem, incentivando cursos noturnos e o ensino superior a distância.

Quadro 12. Síntese da Proposta de Governo e do Plano Político Estratégico de FHC, sob aspectos selecionados

	Proposta de Governo	Plano Político Estratégico
Estrutura do sistema de ensino superior	Efetiva autonomia, condicionando verbas a avaliações de desempenho, número de alunos formados, pesquisas realizadas e serviços prestados; Combate à burocracia no tocante à gestão de recursos.	Gestão financeira autônoma, com monitoramento de qualidade das instituições e cursos; Desburocratização; Terceirização de atividades de apoio.
Prioridades	Racionalizar recursos e explorar o potencial ocioso, generalizando cursos noturnos; Condicionar apoio a instituições comunitárias a um sistema de avaliação de qualidade. Mesmo critério deveria guiar a reformulação da política de crédito educativo.	Parcerias com o setor produtivo com foco em fontes alternativas de financiamento; Racionalização de despesas e controle de gastos; Recredenciamento periódico das IES com base em processos avaliativos.
Estratégias de expansão	Dependente de novas formas de cooperação da União com estados, municípios e as comunidades locais.	Uso de tecnologias de educação a distância; Cursos noturnos.
Corpo docente	Previu estimular o aperfeiçoamento no Brasil ou exterior de acordo com as necessidades de desenvolvimento do país.	Ampliação da oferta de mestrados e doutorados para docentes de nível superior; Oferecimento de mestrados profissionalizantes.
Corpo discente	Perspectiva de aumento de acesso sem aumento de despesa: cursos noturnos, otimização da capacidade ociosa das IES, crédito educativo com critérios de ressarcimento.	Mantida a perspectiva de aumento no acesso desde que não implicasse aumento do gasto público.

Elaborado pelo autor a partir de Fernando Henrique Cardoso, *Mãos à obra Brasil*, 1994 e Brasil, *Planejamento político-estratégico (1995–1998)*, 1995.

A massificação e o crescimento liderado por instituições privadas são características comuns ao ambiente universitário de toda a América Latina, entre as décadas de 1970 e 1990, com destaque para Brasil, Colômbia e Chile no que diz respeito à forte expansão em estabelecimentos particulares. Em 1994, 65% dos universitários estavam na rede privada, no Brasil, 64% na Colômbia e 53% no Chile. Entre os países latinos, somente a República Dominicana e El Salvador, com 71,2% e 69%, superavam o sistema privado brasileiro naquele momento¹⁵⁶.

Em 1995, tramitou no Congresso a Proposta de Emenda à Constituição nº 233, que tinha, entre seus objetivos, o de tratar da autonomia das universidades e instituições de ensino superior e de pesquisa, limitando a gratuidade do ensino em estabelecimentos oficiais, especialmente em cursos *lato sensu*, que poderiam se tornar fontes de receita. A PEC culminou na Emenda 14, de 12 de dezembro de 1996, mas não contemplou mudanças no que se previa para o ensino superior na Constituição de 1988.

Com a extinção do CFE, no final do governo Itamar Franco, criou-se no início do governo FHC o Conselho Nacional de Educação (CNE). Flexibilizava-se, a partir de então, os processos de autorização, reconhecimento e credenciamento de cursos em instituições particulares. Também a rede federal foi incentivada a aumentar a oferta de vagas, mantendo os recursos humanos e físicos com os quais já contava, num contexto em que novas contratações efetivas foram restritas. Naquele momento aumentava a contratação de professores, nas universidades federais, com vínculos temporários¹⁵⁷.

Conforme a Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, o CNE seria composto por duas Câmaras, cada uma com 12 membros nomeados pelo presidente da República para mandatos de quatro anos, e teria atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao ministro da Educação e do Desporto, apesar da mudança de nome, o Ministério continuou a usar a sigla MEC, de forma a assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação.

¹⁵⁶. Hégio Trindade, *O discurso da crise e a reforma universitária necessária da universidade brasileira*, 2003.

¹⁵⁷. Carlos Benedito Martins, *A reforma universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil*, 2009.

À Câmara de Educação Superior competiria emitir parecer sobre os resultados dos processos de avaliação; oferecer sugestões para o Plano Nacional de Educação¹⁵⁸ e acompanhar sua execução; deliberar sobre diretrizes curriculares de cursos de graduação e sobre autorização, credenciamento e reconhecimento das IES, com base em relatórios e avaliações apresentados pelo MEC; deliberar sobre estatutos das universidades e regimentos das demais instituições de educação superior e decidir sobre os relatórios para reconhecimento periódico de cursos de mestrado e doutorado, elaborados pelo Ministério.

Se comparadas com as de seu antecessor, as atribuições do CNE ficam dependentes de relatórios e avaliações realizados pelos órgãos técnicos do MEC, o que, para uns, pode resultar em decisões limitadas pelos termos propostos; para outros, em proteção ao próprio Conselho, impedindo que seu quadro técnico volte a ser mera agência de intermediação das instituições interessadas, especialmente das privadas, com o Poder Público¹⁵⁹.

Ao regulamentar o processo de escolha de dirigentes universitários, estabeleceu-se, por meio da Lei nº 9.192, de 21 de dezembro de 1995, que os órgãos colegiados nas IES deveriam ser compostos por, no mínimo, 70% de docentes. Essa mesma proporção deveria ser observada no peso dos votos a serem computados, se houvesse consulta interna com participação dos segmentos discente e técnico-administrativo prévia à composição da lista tríplice para nomeação do reitor pelo presidente da República.

Com o Decreto nº 2.026, de 10 de outubro de 1996, o governo disciplinou o processo de avaliação dos cursos e instituições de ensino superior a partir da análise de indicadores de desempenho, por região e estado, segundo as áreas de conhecimento e natureza das IES. Seriam avaliados ensino, pesquisa e extensão, além de programas de pós-graduação. Especificamente

¹⁵⁸. Previsto no art. 214 da Constituição de 1988, o PNE entraria em processo de elaboração a partir da publicação da LDB/1996. Entrou em vigência apenas em 2001, com a Lei nº 10.172, de 10 de janeiro.

¹⁵⁹. Luiz Antônio Cunha, *O ensino superior no octênio FHC*, 2003, p. 48.

para a graduação, seria considerado o Exame Nacional de Cursos, que ficou informalmente conhecido como Provão.

O Exame tinha como propósito mensurar o desempenho dos formandos. Os resultados, na forma de classificações das médias, comparando cursos de diferentes IES, tornavam-se públicos, servindo para nortear o mercado consumidor em suas escolhas. A iniciativa teve início com cursos de administração, direito e engenharia, líderes em número de alunos. Anualmente, novos cursos foram incluídos. De acordo com Durham¹⁶⁰, a mídia e a sociedade receberam o Provão positivamente, e os resultados demonstraram maiores notas nos cursos das instituições públicas, servindo para as privadas como instrumento de propaganda, quando alcançados bons resultados.

Já no final de 1996, uma nova LDB, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro, fixou como finalidades da educação superior, a serem exercidas em cursos de graduação, pós-graduação e extensão, estimular a criação cultural, o desenvolvimento científico e o pensamento reflexivo, formar diplomados aptos a se inserirem em setores profissionais e a participarem no desenvolvimento da sociedade, desenvolver o entendimento do homem e do meio em que vive, e suscitar o aperfeiçoamento cultural e profissional. As instituições seriam credenciadas por prazos limitados, sendo renovados após avaliação do MEC.

As universidades foram definidas pela Lei como instituições pluridisciplinares de formação profissional, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber, contando com ao menos um terço de professores com mestrado ou doutorado e um terço em tempo integral. A autonomia dessas instituições incluiria criar e extinguir cursos, fixar currículos, estabelecer projetos de pesquisa, produção artística e atividades de extensão, determinar o número de vagas, elaborar seus estatutos e regimentos, conferir diplomas e títulos, firmar contratos e convênios, aprovar planos de investimentos e aquisições, administrar rendimentos, receber doações e contratar crédito ou financiamentos. A gestão democrática seria expressa na forma de colegiados deliberativos, com representantes da comunidade institucional, local e regional.

¹⁶⁰. Eunice Ribeiro Durham, *O ensino superior no Brasil*, 2003.

Rompendo com um dos elementos tradicionais do ensino superior brasileiro, a LDB-96 não menciona os exames (concursos) vestibulares, embora faça referência à aprovação em “processos seletivos” e à exigência de conclusão do ensino médio como condições para um candidato ser admitido a qualquer curso de graduação. Essa omissão abriu caminho para que as IES adotassem diversos processos de admissão de estudantes, conforme sua inserção mais ou menos colada ao mercado. Seu efeito imediato foi o de reduzir os custos da seleção dos candidatos aos cursos superiores, especialmente nas IES privadas, que se vêem na contingência de realizar vários exames ao longo do ano para preencher as vagas disponíveis, situação essa que tende a ficar mais crítica por causa do acirramento da concorrência intra-setorial¹⁶¹.

Tendo expirado em 1989 o terceiro PNPG, a Capes deu início, em janeiro de 1996, aos procedimentos relativos ao preparo da edição seguinte do Plano. Foi realizado, ao final daquele ano, um seminário nacional intitulado *Discussão da Pós-Graduação Brasileira*, com participação de aproximadamente 100 membros da comunidade científica, dirigentes universitários e representantes de órgãos e agências governamentais. O evento fez parte de uma etapa de identificação dos problemas, necessidades e perspectivas de evolução do sistema nacional de pós-graduação. Posteriormente, instituiu-se uma comissão coordenadora da elaboração do Plano¹⁶².

Em 1997, algumas versões preliminares do quarto PNPG foram redigidas, com circulação restrita à diretoria da Capes. A minuta terminou arquivada, em decorrência do comprometimento de aspectos orçamentários, resultante do afastamento das demais agências de fomento da discussão sobre o Plano, que nem sequer chegou a gerar um documento final com divulgação pública¹⁶³.

Ainda naquele ano, o Decreto nº 2.207, de 15 de abril, reconheceu a possibilidade de instituições de ensino superior assumirem finalidade expressamente lucrativa, passando a se submeter à legislação que regia as socieda-

161. Luiz Antônio Cunha, *Desenvolvimento desigual e combinado no ensino superior*, 2004, p. 806.

162. Capes, *IV Plano Nacional de Pós-Graduação, 1997; Brasil, V Plano Nacional de Pós-Graduação (2005-2010)*, 2004.

163. Brasil, *V Plano Nacional de Pós-Graduação (2005-2010)*, 2004.

des mercantis, incluindo encargos fiscais e trabalhistas. Na prática, essas entidades deixavam de contar com a imunidade fiscal existente desde a Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965, ficando sujeitas ao pagamento de impostos sobre patrimônio, renda e serviços prestados.

O sistema de ensino superior passava a organizar-se em cinco categorias de estabelecimentos. A primeira era composta pelas universidades, nas quais ensino, pesquisa e extensão não poderiam se dissociar. A criação de instituições privadas dar-se-ia a partir da transformação de estabelecimentos já existentes que atendessem aos requisitos legais. A criação de novos campi, no caso das federais, deveria ser previamente autorizada pelo MEC, após consulta ao CNE.

Os centros universitários constituíam a categoria seguinte, definidos como pluricurriculares e vocacionados para a área de ensino, valendo-se de corpo docente qualificado e gozando de autonomia para criar e extinguir cursos. As demais foram apenas mencionadas pelo Decreto, sem disposições específicas: faculdades integradas, faculdades e institutos/escolas superiores.

Quadro 13. Síntese da LDB/1996 e do Decreto nº 2.306/1997, sob aspectos selecionados

	LDB/1996	Decreto nº 2.306/1997
Estrutura do sistema de ensino superior	Instituições públicas ou privadas, com variados graus de abrangência ou especialização; Trata apenas da modalidade institucional universidade, não citando outras categorias; Nas universidades, são indissociáveis ensino, pesquisa e extensão.	Instituições públicas ou privadas, admitindo-se as de caráter lucrativo, submetidas ao regime de legislação mercantil para fins tributários e trabalhistas; Possibilidade de instituições de ensino desvinculadas da prática de pesquisa.
Prioridades	Oferta obrigatória de cursos noturnos nas IES públicas, com garantia de orçamento, e o incentivo da educação a distância demonstram preocupação especial com a flexibilidade na oferta e uso da capacidade ociosa dos espaços educacionais.	Não especifica.

Quadro 13. Síntese da LDB/1996 e do Decreto nº 2.306/1997, sob aspectos selecionados
(continuação)

	LDB/1996	Decreto nº 2.306/1997
Estratégias de expansão	Incentivo ao desenvolvimento da educação a distância; Oferta obrigatória de cursos noturnos nas públicas, garantida a previsão orçamentária.	A criação de universidades federais depende de autorização do Executivo; As de iniciativa privada são credenciadas e periodicamente avaliadas para revalidação.
Corpo docente	Nas universidades, ao menos um terço dos professores devem ser mestres ou doutores, e um terço deve atuar em regime integral; Ocupam 70% dos órgãos colegiados nas IES públicas.	Exigência de ser qualificado, nos centros universitários, sem maior especificação sobre essa exigência. No Decreto nº 2.207/1997, por ele revogado, havia prazos e percentuais de mestres e doutores para as instituições.
Corpo discente	Podem ser aproveitados em funções de ensino, na forma de monitoria; Fala-se em processo seletivo, e não vestibular, o que abriu margem para flexibilização nas provas de ingresso.	Os critérios de seleção devem ser anualmente publicados pelas IES.

Elaborado pelo autor a partir de Brasil, *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional 1996*; *Decreto nº 2.306, de 19 de agosto de 1997, que regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, disposições contidas na Medida Provisória 1.477–39, de 8 de agosto de 1997, e na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências, 1997.*

A expansão do ensino superior a partir da Reforma de 1968, com a massificação dos cursos de graduação, principalmente em instituições privadas, impactou em menor escala a pós-graduação stricto sensu, oferecida majoritariamente nas públicas. Considerando dados de 1996, em torno de 8% dos mestrados e doutorados estavam na rede privada. A maior concentração

geográfica, por seu turno, estava na região Sudeste, com 63,2% dos mestRADOS e 83,1% dos doutorados¹⁶⁴.

As pressões dos avaliados sobre os comitês da Capes, contudo, passaram a prejudicar a função discriminadora dos processos de avaliação, de modo que 80% desses programas foram posicionados nas duas mais altas posições, em 1996. Em reação, a Capes enrijeceu seu sistema, em 1998, adotando padrões de qualidade aceitos internacionalmente e parâmetros de desempenho dos professores, considerando sua produção acadêmica. Os pós-graduados continuaram sendo absorvidos majoritariamente na docência universitária, onde os títulos eram valorizados e poderiam desenvolver as atividades de pesquisa para as quais foram preparados¹⁶⁵.

Tabela 7. Progressão dos mestrados e doutorados brasileiros de 1987 a 1998

	1987	1990	1998
Mestrados	843	993	1,4 mil acadêmicos e 27 profissionais
Alunos de mestrado	31,7 mil	40,5 mil	50,8 mil
Doutorados	373	469	779
Alunos de doutorado	8,3 mil	11,9 mil	26,8 mil
Docentes envolvidos	13,3 mil	17,5 mil	27 mil
Titulação de mestres	3,6 mil/ano	5,7 mil/ano	12,6 mil/ano
Titulação de doutores	864/ano	1,2 mil/ano	3,9 mil/ano

Elaborada pelo autor a partir de Brasil, *Plano Nacional de Pós-Graduação 2011–2020*, 2010.

164. Brasil, *V Plano Nacional de Pós-Graduação (2005-2010)*, 2004.

165. Elizabeth Balachevsky, *A pós-graduação no Brasil*, 2005.

2.3 Estado, mercado e indivíduo quando da normatização específica para o mestrado profissional

No Brasil de 1998, 78,3% da população vivia em zonas urbanas. O país tornara-se uma economia de serviços, com maior participação desse setor no PIB que a agricultura e a indústria. Os trabalhadores fabris estavam em sua maioria nos ramos de produtos alimentícios, têxtil e de veículos automotores.

Com a valorização do Real, a indústria passou a concorrer com uma crescente importação. A abertura comercial pretendeu, alegadamente, tornar o setor mais competitivo e voltado para a gestão da qualidade, além de controlar os preços da produção nacional, via aumento de oferta. Como não houve preparo interno suficiente para enfrentamento dessa concorrência, o processo caracterizar-se-ia como um embate entre forças desiguais.

A população brasileira era estimada em 158,2 milhões de pessoas. O estado mais populoso continuava sendo São Paulo, seguido por Minas Gerais e Rio de Janeiro. A taxa média de analfabetismo era de 13,8%, chegando a 27,5% no Nordeste, em contraste com os 8,1% das regiões Sul e Sudeste. Outra assimetria revelava-se no analfabetismo entre moradores das cidades, 10%, e do campo, 30,2%¹⁶⁶.

O PIB, em 1998, equivalia a 1 trilhão de reais¹⁶⁷. A participação relativa da agropecuária no PIB representava 8,4%, contra 33,9% da indústria e 62,8% do setor de serviços. A proporção entre os três setores no cálculo do Produto manteve-se relativamente estável na década¹⁶⁸.

No que diz respeito à absorção de força de trabalho, 23,3% da população ocupada estava no ramo agrícola, 19,8% na indústria e 36,3% na área de serviços. No comércio ocupavam-se 13,4% e na administração pública, 4,5%. A divisão da força de trabalho conforme o sexo apontava discrepância na in-

¹⁶⁶. IBGE, *Anuário estatístico do Brasil*, 1999.

¹⁶⁷. 165,3% maior que o PIB de 1965 e 20,2% maior que o de 1988. IBGE, *Série histórica do PIB brasileiro*, 2017.

¹⁶⁸. IBGE, *Anuário estatístico do Brasil*, 1999.

dústria, 25,2% dos homens ocupados e 9,2% das mulheres, e na prestação de serviços, 22,3% dos homens e 48,3% das mulheres¹⁶⁹.

Essa estatística demonstra a feminização da prestação de serviços e a baixa participação da mulher na indústria, reforçando o padrão de homem e mulher urbanos fordistas, estando a figura masculina mais voltada para o trabalho fabril e a feminina, para atividades que pressupõem autonomia, no sentido das relações de contratação. A mulher ganhava espaço no mercado de trabalho, mas não necessariamente em um ambiente corporativo.

Encontra-se no Brasil de 1998 uma diferença significativa na renda média mensal do morador das cidades, trezentos e cinquenta e oito reais, e da zona rural, cento e trinta e três reais. Essa distância é ainda mais acentuada quando se compara a renda média de homens, quatrocentos e quarenta e cinco reais mensais, e mulheres, cento e noventa e um reais. A faixa de renda abaixo de meio salário era ocupada por 2,2 milhões de mulheres e 1,6 milhão de homens. Já o estrato com mais de 20 salários mensais era composto por 1,6 milhão de homens e 480,4 mil mulheres. Entretanto, a prevalência é feminina nos grupos de maior escolaridade, acima de 10 anos de estudo¹⁷⁰.

A taxa de desocupação era de 9,1% na população economicamente ativa, sendo superior entre as mulheres, 11,6%, contra 7,2% dos homens. A região com maior índice de desocupação era o Sudeste, com 10,8%, e a menor o Nordeste, com 7,1%. O Sudeste, ao congregar a maior densidade populacional do país, os empregos de melhor remuneração média e alto desemprego, revelava um cenário de concentração de renda, acentuado nas metrópoles.

Dentre os trabalhadores em atividades agrícolas, 72,2% não tinham carteira assinada. Os autônomos equivaliam a 26,8%, sendo que dois terços deles produziam para a própria subsistência. O trabalho não agrícola, por sua vez, apresentava 57,5% de pessoal com carteira de trabalho, além de 14% atuantes no serviço público como militares ou estatutários. Entre as pessoas que trabalhavam, 28,5% eram informais, sendo três quartos deles como autônomos e os demais, em atividades domésticas ou não remuneradas.

¹⁶⁹. IBGE, *Anuário estatístico do Brasil*, 1999.

¹⁷⁰. As informações contidas até este ponto, neste parágrafo, consideram a população acima de 10 anos de idade, incluindo a parcela não ativa economicamente, ou seja, as fontes de renda não se restringiram a salários, podendo incluir auxílios e pensões, por exemplo.

Os indicadores anteriormente expostos descrevem uma sociedade com industrialização, empregos e escolaridade concentradas na região Sudeste, maior rentabilidade e formalização do trabalho no ambiente urbano e marcada diferença salarial entre homens e mulheres. O padrão bem-sucedido, a partir desses dados, pode se configurar como masculino, branco, urbano, com alta escolaridade, emprego formal e morador da região Sudeste/Sul.

Os índices de exportação brasileiros em 1998 foram 38,5% superiores aos registrados em 1990. Os valores negociados totalizaram 51,1 bilhões de dólares em exportações, contra 57,5 bilhões de dólares em importações¹⁷¹.

Tabela 8. Síntese socioeconômica do Brasil em 1998, sob aspectos selecionados

Variável	1º lugar	2º lugar	3º lugar
Estados mais populosos/ moradores	São Paulo - 34,1 milhões	Minas Gerais - 16,6 milhões	Rio de Janeiro - 13,4 milhões
Cidades mais populosas/ moradores	São Paulo - 9,8 milhões	Rio de Janeiro - 5,5 milhões	Salvador - 2,2 milhões
Setores com maior ocupação de trabalhadores remunerados	Serviços - 25,4 milhões	Agricultura - 16,3 milhões	Indústria - 13,9 milhões
Principais produtos exportados	Material de transporte e componentes - 8,3 bilhões de dólares	Metais e produtos metalúrgicos - 5,4 bilhões de dólares	Soja - 4,7 bilhões de dólares
Principais produtos importados	Máquinas e equipamentos para a indústria - 10,6 bilhões de dólares	Eletroeletrônicos - 7,8 bilhões de dólares	Automóveis, veículos e tratores - 5,6 bilhões de dólares
Principais parceiros comerciais	União Europeia - 15,2 bilhões de dólares exportados e 17,1 bilhões de dólares importados	Estados Unidos - 9,7 bilhões de dólares exportados e 13,4 bilhões de dólares importados	Mercosul - 8,8 bilhões de dólares exportados e 9,4 bilhões de dólares importados

Elaborada pelo autor a partir de IBGE, *Anuário estatístico do Brasil*, 1999; MDIC, *Séries históricas*, [s.d.].

171. MDIC, *Séries históricas*, [s.d.].

2.3.1 Implicações da abertura comercial brasileira

Com a introdução do Plano Real, a abertura comercial iniciada em 1988 foi intensificada. As importações apresentavam trajetória crescente desde janeiro de 1993. A entrada de capital estrangeiro provocara forte valorização cambial. A queda nas tarifas aduaneiras para automóveis, eletroeletrônicos e matérias-primas causaram intensa concorrência, no próprio país, entre produtores nacionais e externos¹⁷².

Na economia cotidiana, entretanto, a população demonstrava satisfação com o controle inflacionário e a estabilização social. É o que se depreende a partir da baixa reprovação anotada ao fim do primeiro mandato de FHC: 25%. As de seus antecessores, ao deixarem a Presidência, foram: 8%, Itamar Franco; 68%, Fernando Collor de Mello; e 56%, José Sarney¹⁷³.

Uma crise na economia mexicana em 1994 desencadeou importante modificação nas políticas econômicas de outros países emergentes, como o Brasil, que adotou a elevação interna de juros como forma de combater a saída de capitais estrangeiros. Isso porque o Sistema de Reserva Federal dos Estados Unidos elevava os juros americanos, tornando-se aquele país preferencial para os investidores, por configurar uma alternativa, além de lucrativa, mais segura que os países emergentes, historicamente mais susceptíveis a crises internas, inclusive de ordem política.

No final de 1994, com a alta da taxa de juros nos Estados Unidos, o México teve sérias dificuldades para honrar seus compromissos externos em virtude das fugas de capitais. A economia mexicana considerada até então, pelas empresas de avaliação de risco e instituições multilaterais, um "paradigma" da estabilização dos preços e do crescimento auto-sustentável tornou-se insolvente pondo em xeque o modelo celebrado. Este fato levou a uma forte desvalorização da moeda mexicana e a economia à recessão. A crise mexicana teve impacto imediato sobre a Argentina, o Brasil e outros países emergentes, os quais tiveram que modificar suas

¹⁷². Honório Kume *et al.*, *A política brasileira de importação no período 1987-1998*, 2003.

¹⁷³. Datafolha, *Avaliação do governo FHC*, 2002.

políticas macroeconômicas, reagindo por meio da elevação dos juros, para desestimular fugas de capitais, imposição de políticas fiscais restritivas com cortes nos gastos públicos, para frear o nível de absorção doméstico, e alterações nas políticas cambiais, tudo com o objetivo maior de evitar uma crise cambial de maiores proporções¹⁷⁴.

No início daquela década, o Conselho Monetário Nacional brasileiro já determinara¹⁷⁵ a substituição do mercado de taxas administradas por um ambiente de taxas livres, a fim de ampliar a capacidade de agentes privados negociarem divisas no país. A Emenda Constitucional nº 6, de 15 de agosto de 1995, extinguiu a diferença entre empresa de capital nacional e capital estrangeiro, passava a ser possível às multinacionais o acesso a crédito, incentivos e subsídios governamentais. Já a Circular 2.677, de 10 de abril de 1996, do Banco Central, permitiu a essas empresas converter moeda nacional em estrangeira e remetê-las livremente ao exterior.

No entender do governo, o processo de modernização da economia brasileira passaria pela reinserção do país no circuito mundial do capital, não havendo outra opção a não ser a integração do país à dinâmica da economia capitalista globalizada. A partir de então, a preocupação básica do governo era obter a estabilidade econômica como fórmula para o desenvolvimento autônomo, sendo, para tal, planejado e implantado o Plano Real¹⁷⁶.

Em 1991, Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai haviam firmado o Tratado de Assunção, aliança comercial com o intuito de dinamizar o fluxo de mercadorias, capital e força de trabalho entre as partes. O grupo constituiu a formação inicial do Mercado Comum do Sul (Mercosul). Bolívia e Chile viriam a tornar-se associados políticos do grupo, nos anos seguintes. Em 1995, o Blo-

174. Guilherme Ribeiro de Almeida, *Reestruturação do setor bancário na década de noventa*, 2003, p. 31.

175. *Resolução 1.690*, de 18 de março de 1990.

176. Sílvia Antônio Ferraz Cário *et al.*, *Investimento direto externo na economia brasileira nos anos 90*, 2002, p. 118.

co promoveu uma união aduaneira, passando a praticar as mesmas tarifas para importações de outros países.

Cervo¹⁷⁷ documenta que o volume negociado entre os membros do grupo era de 4,1 bilhões de dólares em 1990. Em 1997, 20,5 bilhões de dólares. No período, as exportações do bloco cresceram 50% e as importações 180%. O Paraguai converteu-se em oitavo comprador do Brasil, superando a Grã-Bretanha.

Ao consolidar-se durante o primeiro mandato de FHC, o Mercosul demonstrava a continuidade de uma política de integração regional iniciada nos governos Collor e Itamar Franco. Ainda em 1995, o Brasil passou a acionar o sistema de solução de controvérsias da Organização Mundial do Comércio (OMC), numa tentativa adicional de enfrentamento às disparidades decorrentes da inserção no contexto globalizado¹⁷⁸.

Entre outras medidas, o país solicitou arbitragem a respeito de métodos adotados pela empresa canadense Bombardier na competição pela venda de aeronaves, ponto que atingia diretamente a brasileira Embraer; além de formalizar litígios contra indústrias farmacêuticas, a maioria americanas, visando à quebra de patente de fármacos contra o HIV, de modo a possibilitar baixo custo para distribuição gratuita aos pacientes, via Sistema Único de Saúde¹⁷⁹.

A balança comercial brasileira, superavitária em 85,9 bilhões de dólares entre 1980 e 1989, tornou-se menos positiva de 1990 a 1994, 60,4 bilhões de dólares. O saldo negativo apareceria nos primeiros seis anos da gestão FHC. A conta de serviços, impactada especialmente pela renda sobre capital investido, registrou elevação do déficit anual médio de 13,6 bilhões de dólares durante a década de 1980 para 18,3 bilhões de dólares entre 1990 e 1998, contabiliza Cervo¹⁸⁰, complementando que além de

transferir renda para o exterior através da remessa de enormes lucros realizados internamente, as novas empresas que operavam os serviços no Brasil em consequência de privatizações com alienação

177. Amado Luiz Cervo, *Relações internacionais do Brasil*, 2002.

178. Paulo Fagundes Vizenini, *De FHC a Lula*, 2005.

179. Tullo Vigevani et al., *Política externa no período FHC*, 2003.

180. Amado Luiz Cervo, *Relações internacionais do Brasil*, 2002.

importavam equipamentos e componentes de suas matrizes; introduziram, pois, dupla variável de desequilíbrio das contas externas. A pauta das exportações brasileiras, por outro lado, tampouco registrou qualquer melhoria de qualidade com as inovações da abertura econômica. As séries históricas do Banco Central do Brasil indicam que ela se compunha, em 1989, de 71,1% de produtos industrializados [...] e 27,1% de primários; em 1997, os industrializados somavam 70,9% [...] e os primários 27,1%¹⁸¹.

Tem-se, portanto, um cenário de comércio exterior diferenciado daquele dos anos 1960. Enquanto a política de substituição de importações visara a estimular o desenvolvimento da indústria nacional, com tarifas e barreiras protecionistas, a liberalização dos anos 1990 focou a exposição à competição externa para, inicialmente, controlar os preços dos produtos nacionais e, complementarmente, estimular a busca da qualidade como diferencial para competir com os produtos importados. O Real, lançado como proposta de ser uma moeda forte, cambialmente, equivalia no início de 1998 a 0,90 dólar, oscilando para 0,83 dólar ao fim daquele ano. As taxas de juros, mantidas altas¹⁸², atraíam capital em busca de investimentos financeiros lucrativos.

Entre 1980 e 1989, o movimento líquido de capitais estrangeiros no Brasil foi de 9,7 bilhões de dólares, passando para 91,1 bilhões de dólares de 1990 a 1998¹⁸³. Os investimentos estrangeiros diretos chegaram a 28,7 bilhões de dólares em 1998, o que representava 57,4% de todo o capital estrangeiro investido na América do Sul. Em 1998, o Brasil era o segundo país em desenvolvimento a receber mais investimento externo direto, atrás apenas da China. Em terceiro lugar vinha o México. O maior investidor foi a Espanha, seguida dos Estados Unidos e Holanda. Considerando as flutuações cíclicas,

181. Amado Luiz Cervo, *Relações internacionais do Brasil*, 2002, p. 17.

182. A taxa básica de juros fixada pelo Conselho de Política Monetária (Copom) foi de 19% ao ano, em 1998. No biênio 1996-1997, variou entre 19% e 26%, tendo, contudo, se aproximado de 46% no último trimestre de 1997. Banco Central do Brasil, *Taxas de juros básicas*, [s.d].

183. Amado Luiz Cervo, *Relações internacionais do Brasil*, 2002.

ano após ano, contudo, verifica-se que os maiores investidores no triênio 1996–1998 foram Estados Unidos, Espanha e Holanda¹⁸⁴.

As relações entre o Brasil e seu segundo parceiro histórico, a Alemanha, evidenciaram enorme perda de substância desde 1990. O investimento alemão no Brasil que ocupava a segunda posição praticamente desaparece (2,9% entre 1990–94, 1,9% entre 1995–97). O comércio bilateral, também o segundo em volume, perde para a Argentina, aliás registra um enorme déficit para o Brasil, da ordem de 12 bilhões de dólares entre 1993–98. A Alemanha abandonou a competição histórica com os Estados Unidos no sistema produtivo brasileiro, não participou das privatizações, e o Brasil não encontrou o caminho do mercado alemão. Quando se aprofundou a integração lá e aqui, as lideranças dos dois países sacrificaram a parceria estratégica em favor de ações nas adjacências¹⁸⁵.

Diferentemente do que se observava nos anos 1960, em que o investimento estrangeiro alocava-se principalmente na indústria de veículos, automóveis e autopeças, e, em menor escala, em indústrias leves mecânicas e elétricas, o ano de 1998 apresentou aporte maciço na área de serviços, perfazendo, segundo Cário *et al.*¹⁸⁶, 87,5% do capital estrangeiro investido e superando a área industrial, com 11,9%. A inversão entre indústria e serviços ocorreu em 1996, 22,7% contra 75,9%, percentuais que no ano anterior correspondiam a 64,7% e 30,8%, respectivamente.

¹⁸⁴. Silvio Antônio Ferraz Cário *et al.*, *Investimento direto externo na economia brasileira nos anos 90*, 2002.

¹⁸⁵. Amado Luiz Cervo, *Relações internacionais do Brasil*, 2002, p. 22.

¹⁸⁶. Silvio Antônio Ferraz Cário *et al.*, *Investimento direto externo na economia brasileira nos anos 90*, 2002.

Tabela 9. Investimento estrangeiro direto (IED), conforme aspectos selecionados

Variável	1º lugar	2º lugar	3º lugar
Principais investidores estrangeiros no Brasil - 1998	Espanha - 5,1 bilhões de dólares	EUA - 4,6 bilhões de dólares	Holanda - 3,3 bilhões de dólares
Principais investidores estrangeiros no Brasil - 1996 – 1998	EUA - 10,8 bilhões de dólares	Espanha - 6,1 bilhões de dólares	Holanda - 5,2 bilhões de dólares
Variável	1º lugar	2º lugar	3º lugar
Setores que mais atraíram IED - 1998	Serviços - 25,1 bilhões de dólares	Indústria - 3,4 bilhões de dólares	Outros - 0,3 bilhões de dólares
Países emergentes que mais atraíram IED - 1998	China - 45,5 bilhões de dólares	Brasil - 28,7 bilhões de dólares	México - 10,2 bilhões de dólares

Elaborada pelo autor a partir de Silvio Antônio Ferraz Cário *et al.*, *Investimento direto externo na economia brasileira nos anos 90*, 2002.

A transformação do mercado brasileiro em um ambiente majoritariamente de serviços coincidiu com um período de privatização de empresas públicas em áreas como energia e telecomunicações, além da abertura de setores como o financeiro, já que bancos nacionais privados foram alvo de aquisições por parte do capital estrangeiro. O destaque para a Espanha, dentre os investidores de 1998, deve-se aos aportes agressivos em áreas como telecomunicações, energia e bancos¹⁸⁷.

Embora a privatização tenha começado em 1991 de forma modesta, em 1995 os setores siderúrgico, fertilizantes, petroquímica, além de outros, já tinham sido passados à iniciativa privada e, nos anos que se seguiram, os setores de telecomunicações e outros serviços públicos

187. Antônio Corrêa de Lacerda, *Globalização e inserção externa da economia brasileira*, 2003.

foram também privatizados. A desregulamentação dos investimentos estrangeiros, o sistema financeiro e o mercado de trabalho, dentre outros, também provocaram importantes mudanças na economia¹⁸⁸.

Em 1998 o país contava com 973 IES. As universidades eram 153, a maioria na região Sudeste, 70, e Sul, 34. As federações de escolas e faculdades integradas eram 93, todas privadas. Já os estabelecimentos isolados somavam 727. A predominância dos isolados também estava no Sudeste (438), seguido do Nordeste (92).

A quantidade de funções docentes no ensino superior era de 174,2 mil. As universidades reuniam 128 mil delas, a maioria nas regiões Sudeste e Nordeste, respectivamente, 60,6 mil e 29,7 mil. As federações de escolas e faculdades integradas, 12,8 mil. Já os estabelecimentos isolados, 33,4 mil. O maior número de cargos de docência em estabelecimentos isolados estava no Sudeste, 21,2 mil, seguido do Sul, 4,9 mil¹⁸⁹.

As matrículas chegavam a 2,1 milhões, sendo 1,4 milhão em universidades, 216 mil em federações de escolas ou faculdades integradas e 441,9 mil em instituições isoladas. Do total de matrículas no ensino superior, 61,9% estavam em estabelecimentos particulares, a maioria universidades, apesar do menor número destas frente aos isolados. Esse fato deve-se à maior quantidade de cursos oferecidos pelas universidades, em comparação com as faculdades e centros universitários. O confronto entre o total de matrículas em cursos de graduação e a quantidade de professores apontava uma proporção de 12 matrículas por docente.

¹⁸⁸. Jorge Saba Arbache, *Comércio internacional, competitividade e mercado de trabalho*, 2003, p. 116.

¹⁸⁹. IBGE, *Anuário Estatístico do Brasil*, 1999.

Tabela 10. IES brasileiras em 1998

	Universidades				Estabelecimentos isolados				Federações/ integradas	Total
Instituições	153				727				93	973
	AF	BE	CM	DP	AF	BE	CM	DP		
	339	330	88	76	118	444	770	595		
% públicas	50,4%				18,6%				0%	21,5%
Matrículas	1,4 milhão				41,9 mil				216 mil	2,1 milhões
	AF	BE	CM	DP	AF	BE	CM	DP		
	392,8	239,9	67,7 mil	767,3 mil	15,7 mil	35 mil	53,3 mil	337,7 mil		
% no sistema público	45,3%				23,6%				0%	38,1%
Professores	128 mil				33,4 mil				12,8 mil	174,2 mil
	AF	BE	CM	DP	AF	BE	CM	DP		
	46,2 mil	30,5 mil	4,6 mil	46,5 mil	2,3 mil	3,2 mil	3 mil	24,8 mil		
% no sistema público	63,7%				25,8%				0%	46,8%

Elaborada pelo autor a partir de Carlos Benedito Martins, *Notas sobre o sistema de ensino superior*, 1998; INEP, *Sinopse estatística da educação superior*, 1999; IBGE, *Anuário Estatístico do Brasil*, 1999.

*F - federais, E - estaduais, M - municipais, P - privadas.

A remuneração média dos professores de ensino superior no Brasil era de R\$ 1.730, em 1998, equivalente a 13,3 salários-mínimos e superior ao rendimento médio do trabalhador com nível superior no país, R\$ 1.686. Os docentes em tempo integral eram 73,2 mil, entre os quais 83,4% trabalhavam

em instituições públicas. Do total de professores com dedicação integral, 91% atuavam em universidades, majoritariamente no sistema público, 87%.

Quando considerada a titulação dos professores de ensino superior no ano de 1998, tem-se 45,4 mil mestres. A maioria dos detentores do título de mestre estava em universidades, 78,4%, e, dentro deste grupo, uma nova maioria constituía-se nas públicas, 65%. O pessoal docente com nível de doutorado equivalia a 31 mil. A maioria dos detentores do título de doutor estava em universidades, 90,3%, principalmente públicas, 81%.

Tabela 11. Perfil dos professores de ensino superior, em 1998

	Universidades		IES não universitárias	
Dedicação integral	66,7 mil		6,4 mil	
	Públicas	Privadas	Públicas	Privadas
	87%	13%	49%	51%
	Universidades		IES não universitárias	
Mestres	35,6 mil		9,7 mil	
	Públicas	Privadas	Públicas	Privadas
	65%	35%	19%	81%
Doutores	28 mil		3 mil	
	Públicas	Privadas	Públicas	Privadas
	81%	19%	27%	73%

Elaborada pelo autor a partir de INEP, *Sinopse estatística da educação superior*, 1999.

No país, o público universitário era formado em 68,8% por alunos até 24 anos de idade e 8,2% acima de 35. A taxa média de conclusão era de 43,8%, sendo maior nas universidades públicas paulistas, 68,8%, e menor no conjunto geral das universidades particulares, 36,3%. Os cursos mais procurados eram direito, administração e engenharia.

Os cursos superiores com maior proporção de ingressantes abaixo de 24 anos eram indústria têxtil, 100%; composição de interiores, 100%; e engenharia de alimentos, 94,5%. Na ponta oposta, essa faixa estaria era menos

prevalente em processos de produção e usinagem, 18,6%; ciências religiosas, 20,8%; e teologia, 22,8%.

Tabela 12. Cursos de graduação mais frequentados no ensino superior brasileiro, em 1998

Curso superior	Cursos	Alunos	Matrículas Noturnas	Ingressantes até 24 anos
Direito	310	291,7 mil	59,8%	68,4%
Administração	591	253,1 mil	77%	72,2%
Engenharia	452	157,1 mil	27,7%	76,6%

Elaborada pelo autor a partir de INEP, *Sinopse estatística da educação superior*, 1999.

A média de idade entre os universitários era de 24,7 anos, com renda familiar média de 2,7 mil reais e pessoal de 714 reais. Entre os estudantes de graduação, 67,1% viviam com os pais. Já a média etária na pós-graduação stricto sensu era de 33,7 anos, com renda familiar de 4 mil reais e pessoal de 2,1 mil reais. Nesse patamar de formação, apenas 25,3% ainda viviam com os pais. Observa-se um padrão restritivo de acesso ao ensino superior, pois entre os estudantes de 1º grau a renda familiar mensal média era de oitocentos e trinta e sete reais e entre os de 2º grau, mil quatrocentos e setenta e quatro reais¹⁹⁰.

Considerada a proporção de crescimento do PIB ao longo do primeiro governo FHC, de 1995 a 1998, encontra-se um incremento de 10,1%¹⁹¹. A quantidade de profissionais atuando em funções de nível superior no mercado de trabalho, no período, aumentou 59,6%, ao passo que as diplomações de universitários seguiram uma média de 287 mil graduados por ano.

Tinha-se um ambiente de crescimento econômico e aquecimento do mercado de trabalho, portanto, com expectativa por graduados superior à capacidade das universidades em formar quadros. Apenas para 1995–1998, o ritmo anual deveria ter sido de 366,6 mil diplomados/ano. O não atendimen-

190. IBGE, *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*, 1997.

191. IBGE, *Série histórica do PIB brasileiro*, 2017.

to dessa demanda, contudo, não significou aumento no salário médio para ocupações de nível superior, que observou queda de 19% no quadriênio¹⁹².

Na pós-graduação, eram 1.367 cursos, entre mestrado e doutorado, reunindo, respectivamente, 69,7 mil e 30,3 mil alunos. A maior concentração ficava no Sudeste, 817 cursos; Sul, 231; e Nordeste, 192. O maior número de pós-graduandos stricto sensu estava na área de Humanas, Engenharia e Ciências da Saúde. Já os alunos viviam majoritariamente no Sudeste, 64,9% dos mestrandos e 78,8% dos doutorandos, região com 54,3% das matrículas em cursos de graduação. No que diz respeito ao lato sensu, havia 134,2 mil matriculados em cursos de especialização, 350,2 mil em extensão e 6,6 mil em cursos sequenciais¹⁹³.

Tabela 13. Áreas com mais alunos pós-graduação stricto sensu, em 1998

	Cursos	Alunos	Titulações/ ano	Professores permanentes	Professores doutores	Artigos publicados/ ano
Humanas	188	13,5 mil	2,8 mil	2,3 mil	2,2 mil	11,6 mil
Engenharia	151	12,9 mil	2,5 mil	2,2 mil	2,1 mil	3,8 mil
Ciências da Saúde	307	11,5 mil	2,6 mil	3,2 mil	3 mil	26,3 mil
Ciências Sociais Aplicadas	116	10,3 mil	1,7 mil	1,2 mil	1,1 mil	7,3 mil

Elaborada pelo autor a partir de IBGE, *Anuário Estatístico do Brasil*, 1999.

O orçamento do MEC em 1998 foi de 12,9 bilhões de reais, ou seja, 1,2% do PIB. Desse total, 39,8% foram alocados no ensino superior¹⁹⁴, acessado por apenas 1,3% da população, em 1965 a taxa de acesso era de 0,19%.

¹⁹². IBGE, *Anuário Estatístico do Brasil*, 1999; INEP, *Sinopse estatística da educação superior*, 1999. Vínculos empregatícios de nível superior: 1995, 1,8 milhão; 1998, 2,9 milhões. Remuneração média de nível superior: 1995, mil quinhentos e cinquenta reais, atualizado pelo IGP-DI de 1995 a 1998, dois mil e oitenta reais; 1998, mil seiscientos e oitenta e seis reais.

¹⁹³. IBGE, *Anuário Estatístico do Brasil*, 1999; INEP, *Sinopse estatística da educação superior*, 1999.

¹⁹⁴. José Aparecido Carlos Ribeiro, *Financiamento e gasto do Ministério da Educação nos anos 90*, 2001.

Com base nos dados anteriormente expostos a respeito do sistema de ensino superior e de pós-graduação, é possível inferir uma ligação entre a oferta e procura pelos cursos conforme os eixos de maior desenvolvimento econômico e industrial do país, perpetuando-se a prevalência de acesso em famílias com maior renda. Tais aspectos replicavam-se na pós-graduação.

2.3.2 Formação profissional para o ambiente neoliberal

Ao tratar o estamento como meio para a criação de um tipo antropológico puro, Weber¹⁹⁵ aponta a importância dos vínculos políticos e das situações de classe, uma vez que a honra estamental passa, entre outros fatores, pelo econômico. A diferenciação enquanto grupo coincidiria com o monopólio de bens e oportunidades materiais ou ideais, geralmente baseado em distanciamento e exclusividade: usar determinados trajes, consumir certos produtos, praticar artes enquanto diletante, exercer cargos acessíveis a poucos. Daí resultaria também o desprezo das classes mais abastadas para com a ação aquisitiva racional, ou seja, o trabalho para suprir necessidades de sobrevivência, e não para fazer multiplicar um patrimônio herdado ou já acumulado.

O mesmo se aplicaria aos certificados educacionais, tão menos valiosos quanto mais se tornassem propriedade de um número crescente de indivíduos. Sob esse ponto de vista, compreende-se a forte expansão do ensino superior, a partir de 1968, como determinante para o declínio do valor simbólico do grau de bacharel. À medida que as classes médias urbanas, incentivadas pelo anseio de prosperidade, passaram a frequentar em maior escala o ensino superior, mormente privado, de viés profissionalizante, a universidade pública e a pós-graduação em senso estrito tornaram-se novos locais de prestígio social, devido a seu caráter acentuadamente seletivo.

Cunha¹⁹⁶ interpreta que a pós-graduação brasileira assumiu uma função técnica, ao atender as necessidades de pessoal do ensino superior e da burocracia governamental, além de oferecer tecnologia e conhecimento com

195. Max Weber, *Economia e sociedade*, 1999.

196. Luiz Antônio Cunha, *A pós-graduação no Brasil*, 1974.

suas pesquisas. Já a função social seria discriminar, mantendo “uma estrutura de ensino necessária à reprodução das diversas camadas sociais, tanto em termos econômicos quanto de poder e prestígio”¹⁹⁷. Seria a pós-graduação, portanto, uma forma de se restabelecer o valor simbólico do diploma, diferenciador em um mercado em que os profissionais com ensino superior deixaram de ser escassos.

Bomeny¹⁹⁸ destaca que, entre os professores, o ensino na graduação tornou-se menos desafiador intelectualmente e menos desejado que o de pós-graduação, devido às características do público-alvo, oriundo de camadas sociais dotadas de ampla disparidade no capital cultural de origem. Observa-se uma lógica segundo a qual a abertura da universidade ao público heterogêneo invalidou o tipo ideal puro de atividade acadêmica anteriormente estabelecido. Em 1965 a dicotomia do ensino superior era expressa pela relação ciência básica versus ciência aplicada. Em 1998, tal cisão não apenas resistia como somava-se a uma contraposição entre tradição erudita versus mercantilismo lucrativo.

O país urbanizou-se, industrializou-se e abriu-se para o capital transnacional, recebendo empresas estrangeiras por meio de aquisições e fusões. A mulher adentrou o mercado de trabalho, ainda como mão de obra de menor custo, e o ensino superior tornou-se mais acessível à classe média. Esse cenário descreve uma continuidade relativa à estruturação estamental em torno de uma sociedade de consumo já encontrada em 1965.

A densidade demográfica concentrada em áreas economicamente mais desenvolvidas e a queda na mortalidade infantil¹⁹⁹ e na taxa de crescimento da população²⁰⁰ indicam esforços por melhoria da qualidade de vida, com algum planejamento familiar e profissional. A marginalização e favelização dos grandes centros, por outro lado, tornaram-se indicativos da desigualdade na distribuição de renda.

197. Luiz Antônio Cunha, *A pós-graduação no Brasil*, 1974, p. 69.

198. Helena Bomeny, *Newton Sucupira e os rumos da educação superior*, 2001.

199. Em 1965 eram 116 óbitos infantis para cada mil nascimentos. IBGE, *Evolução e perspectivas da mortalidade infantil no Brasil*, 1999. Em 1998, 35,8. IBGE, *Anuário estatístico do Brasil*, 1999.

200. Era de 2,8% em 1965, com média de 5,8 nascimentos por mulher. Banco Mundial, *Population growth*, 2024. Em 1998, caíra a 1,6%. A média de filhos por mulher passou a ser de 2,3. A expectativa de vida em 1998 era de 64,3 anos para homens e 72,1 para mulheres. IBGE, *Anuário estatístico do Brasil*, 1999.

O tipo urbano médio bem-sucedido, resultante das relações estabelecidas no Brasil após a ditadura civil-militar, pode ser compreendido como inclinado para a vida urbana, em busca de boas condições de empregabilidade que possibilitassem atividades racionais associativas e aquisitivas compreendidas e valorizadas no estamento. Passado o ponto de entrada no ambiente produtivo, a superação de sucessivos ritos de passagem levaria, em alguma medida, a relações interpessoais dotadas de maior prestígio, passando por ou resultando em consumo de bens diferenciais.

Apesar da demanda crescente por profissionais de nível superior constatada no fim dos anos 1990, o ensino superior enquanto garantia de prosperidade era uma noção que já entrava em questionamento, devido à concentração de titulados em determinadas áreas, aumentando a competitividade, principalmente, em profissões liberais, além da concentração desses profissionais na região Sudeste.

Nas duas últimas décadas, o diploma universitário, apesar de continuar sendo útil, deixou de ser um passaporte seguro para o sucesso. Milhões de jovens graduados, em todo o mundo, não encontram emprego, ou porque há um excesso de profissionais ou devido à rápida obsolescência do que eles aprenderam. A universidade, contudo, não assumiu de forma plena essa realidade: ela critica o mercado, em vez de entender que ele é decorrência da realidade e exige novos campos de conhecimento e novos conhecimentos dentro dos campos antigos e, sobretudo, exige rapidez na formação e na reciclagem dos alunos. A universidade de hoje vive a mesma crise do início do século XX, quando ela se recusava a entender que a realidade exigia profissionais graduados nas áreas tecnológicas, mais que nas áreas bacharelescas²⁰¹.

201. Cristovam Buarque, *A universidade numa encruzilhada*, 2003, p. 33.

Ao diagnosticar a crise de financiamento do sistema universitário em países em desenvolvimento, o Banco Mundial²⁰² (BM) argumentou que enquanto o acesso à educação primária e secundária de qualidade não fosse garantido, os recursos públicos não deveriam ser priorizados para a formação de nível superior. A taxa de rentabilidade social seria majorada como resultado de investimento prioritariamente na educação básica, ampliando o potencial de redução de desigualdades, segundo a agência.

Foram quatro as orientações-chave emitidas pelo BM para uma reforma na educação superior dos países da periferia capitalista: estimular a diferenciação entre instituições universitárias e não universitárias; incentivar que as públicas diversificassem as fontes de financiamento, com participação estudantil na cobertura dos gastos e vinculação de recursos a resultados; redefinir a função do governo no ensino superior; e adotar políticas que priorizassem a busca pela qualidade e equidade. A pós-graduação, adicionalmente, deveria buscar novas formas de capacitação de recursos humanos, atendendo à dinâmica do mercado, isto é, a aproximação entre academia e setor produtivo.

O Banco Mundial não ignorou, entretanto, que tais mudanças pudessem causar instabilidade política, por desafiar tradições. Isso porque os usuários das universidades públicas, majoritariamente de estratos com maior poder econômico, e consequentemente político, dificilmente deixariam de reagir a mudanças na gratuidade que lhes é proporcionada - paga pelo restante da população.

202. Banco Mundial, *La enseñanza superior*, 1995; *Prioridades y estrategias para la educación*, 1995. Em julho de 1944, representantes de 44 países reuniram-se em Bretton Woods, no estado americano de Nova Hampshire, para uma conferência monetária e financeira das Nações Unidas. O evento visava a prevenir a ascensão de novos regimes autoritários e nacionalistas, após o fim da 2ª Guerra Mundial, a exemplo do que ocorrera na Itália e na Alemanha após o fim da 1ª Guerra. Os acordos resultantes da Conferência sintetizaram um sistema de gerenciamento econômico mundial baseado na indexação do preço do ouro, tendo o dólar como principal moeda de reserva. Como parte do sistema, foi criado o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird) e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Luís Reyes Konings, *La Conferencia de Bretton Woods*, 2010. O Bird atua em assuntos de longo prazo, objetivando promover o crescimento econômico e a redução da pobreza em países em desenvolvimento. O FMI assume papéis econômicos voltados a políticas de curto prazo. O nome Banco Mundial passou a ser utilizado oficialmente em 1975, e reúne, além do Bird, outras quatro agências voltadas para o assessoramento/financiamento de iniciativas públicas ou privadas em nações emergentes. Rodrigo Oliveira de Lima, *Brasil-FMI*, 2010.

Estabelecimentos não universitários são apontados pelo BM como contraponto para instituições de pesquisa, de modo a satisfazer, com menor custo, a demanda crescente por ensino superior, bem como atender mais prontamente às mudanças nas necessidades do mercado, incluindo cursos mais curtos e uso de educação a distância. São incentivadas políticas como financiamento para estudantes do sistema privado e mecanismos de avaliação de qualidade em todas as categorias de IES. Também são recomendadas bolsas para alunos sem condições de arcar com o custo da formação.

O Estado deveria assumir, nessa perspectiva, um papel regulador e avaliador, não necessariamente prestador. Isso se daria na forma de um marco legal coerente, com visão de longo prazo, conferindo maior apoio ao mercado e autonomia administrativa às instituições públicas. A participação de representantes do setor privado nos conselhos de administração das IES, inclusive públicas, contribuiria para assegurar a pertinência entre os programas acadêmicos e o setor produtivo. Também são citados investimentos conjuntos em pesquisa.

As recomendações e diagnósticos do Banco Mundial passaram a ter grande ascendência sobre as políticas para a educação nos países em desenvolvimento, na década de 1990. Isso porque tais documentos contêm diretrizes administrativas voltadas para o alinhamento à chamada boa governança, conceito resultante do Consenso de Washington, estabelecido em 1989. O atendimento às expectativas vinculadas a um novo modelo de Estado tornara-se critério para obtenção de empréstimos do próprio BM e do FMI²⁰³.

Tiveram início em 1979 as reformas nos Estados capitalistas ocidentais. O pioneiro foi o Reino Unido. Em contraposição ao postulado fordista de contratação por longo prazo, com planos de carreira que proporcionavam aumentos gradativos, os eixos reformistas sustentavam-se sobre a flexibilização nos contratos de trabalho. O Estado também deveria abdicar da atuação como agente produtivo, por meio de privatizações, e reduzir a regulamentação de determinados setores da economia, para dinamizar os investimentos privados²⁰⁴. Ademais, deveriam ser tomadas medidas para diminuir de forma progressiva os gastos públicos em saúde, educação, previdência e assistên-

203. Maria Clara Couto Soares, *Banco Mundial*, 1998.

204. José Matias-Pereira, *Manual de gestão pública contemporânea*, 2007.

cia²⁰⁵. Tudo isso se traduziria num novo perfil de Estado, não mais classificado como welfare state, e sim regulador.

O contexto que levou à adoção das novas políticas era caracterizado por recessão econômica em nível mundial, indústrias trabalhando abaixo da capacidade instalada, aumento da inflação e baixas taxas de crescimento²⁰⁶. Havia sinais de esgotamento das políticas baseadas no keynesianismo²⁰⁷, segundo as quais o Estado deveria intervir diretamente na economia, controlando preços, subsidiando a produção e o consumo das famílias, criando empregos mesmo que pela via direta, ou seja, empresas estatais. Também entrava em crise o modelo fordista de organização do trabalho: a produção em larga escala de bens padronizados, estocáveis, culminara na expansão das fábricas e linhas de produção, gerando excesso de oferta e desvalorização dos produtos.

A reforma saneou os gastos fiscais e deu início à reorganização da economia no Reino Unido. Em 1980, os mecanismos já eram aplicados nos EUA e, na sequência, em outros países de língua inglesa, na Europa e na Oceania²⁰⁸. Ao final daquela década, as atenções voltaram-se para a reorganização das economias dos então chamados países de terceiro mundo. Para guiar a implantação das reformas nas margens do capitalismo, economistas do FMI, BM e Departamento do Tesouro dos Estados Unidos formularam o Consenso de Washington, composto por um conjunto de regras voltadas para a nova gestão pública, com foco na eficiência e controle de gastos.

Dentre as previsões da fórmula estão a “disciplina fiscal”, buscando o equilíbrio entre receitas e despesas; “racionalização do gasto público”; “reforma tributária”, de modo a atrair e reter investidores, além de evitar taxaço cumulativa; “taxas de juros de mercado”, sendo equilibrada pela oferta e pela procura, sem interferência governamental; “taxa de câmbio competitiva”, também determinada pelo mercado, num regime de flutuação do valor da moeda; “abertura para o mercado global”, para incentivar o incremento na

205. Amélia Cohn, *Mudanças econômicas e políticas na saúde do Brasil*, 1995.

206. Ana Carolina Bottega de Lima & Ivan Prates Sternick, *Teoria da regulação e a crise do fordismo*, 2017.

207. O economista John Maynard Keynes liderou a delegação britânica na Conferência de Bretton Woods, tendo suas teorias influenciado as políticas que se implantaram, a partir de então, até o final dos anos 1970.

208. José Matias-Pereira, *Manual de gestão pública contemporânea*, 2007.

qualidade da indústria interna; “abertura ao investimento estrangeiro direto”; “privatização de estatais”; “desregulação de setores cartelizados ou controlados e proteção ao direito de propriedade”²⁰⁹.

Se durante o regime civil-militar houve iniciativas no sentido de descentralizar a administração pública por meio de autarquias, a partir da Nova República começou-se a enfocar a modernização, eficiência e desburocratização. No governo Sarney, uma Comissão Geral do Plano de Reforma Administrativa²¹⁰ elaborou estudos para sugerir medidas com vistas a racionalizar estruturas, conter gastos e criar uma política de recursos humanos.

A Comissão gerou diretrizes para o estatuto dos servidores públicos civis da União e para a Lei Orgânica da Administração. Tais produtos não resultaram em elementos normativos, em parte devido à instalação do Congresso Constituinte, em fevereiro de 1987²¹¹. A Reforma Sarney, contudo, extinguiu oito estatais e estabeleceu novas bases para processos licitatórios²¹², organizou o sistema de gerenciamento de contas e pagamentos de pessoal²¹³, definiu procedimentos de auditoria de pessoal²¹⁴ e controle e gestão de estatais²¹⁵.

No governo Collor, houve demissão de 112 mil servidores não estáveis, comissionados e assessores. Outros 45 mil optaram por se aposentar diante das iniciativas reformistas que pretendiam exercer um processo de desestatização no país²¹⁶. Com a Proposta de Emenda Constitucional nº 59, em 1991, Collor sugeriu restringir a estabilidade após dois anos a cargos tipicamente de Estado, tributação, diplomacia, advocacia e defensoria públicas, controle externo e interno, fazendo com que para cargos de outras áreas a estabilidade fosse precedida de dez anos de exercício. O próprio presidente terminou por retirar de apreciação parlamentar a PEC 59/1991.

O governo FHC, em 1995, criou o Ministério da Administração e da Reforma do Estado (Mare). Em 21 de setembro daquele ano foi aprovado o Pla-

209. John Williamson, *Latin American Adjustment*, 1990.

210. Instituída pelo Decreto nº 91.501, de 31 de julho de 1985.

211. Olavo Brasil de Lima Júnior, *As reformas administrativas no Brasil*, 1998.

212. Decreto-Lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986.

213. Decreto nº 93.214, de 3 de setembro de 1986.

214. Decreto nº 93.215, de 3 de setembro de 1986.

215. Decreto nº 93.216, de 3 de setembro de 1986.

216. Luiz Alberto Santos, *Reforma administrativa no contexto da democracia*, 1997.

no Diretor da Reforma²¹⁷. O documento²¹⁸ assinalou que os esforços de modernização administrativa dos anos 1980 foram interrompidos pela instalação do Congresso Constituinte, e avaliou que a Constituição de 1988 foi um retrocesso no assunto, por desenhar um modelo rígido e burocrático de Estado. A administração gerencial, como foco em resultados, alinhada aos pressupostos da boa governança nos países desenvolvidos, foi apresentada como alternativa para superar as fases patrimonialista, voltada para interesses clientelistas, e burocrática, que privilegiaria processos formais, da administração.

A crise brasileira seria resultante de problemas fiscais, como a perda de crédito e falta de poupança pública e do esgotamento do modelo welfare state, interpretou o Plano Diretor. A composição de Estado sugerida incluiria um núcleo estratégico, no qual aconteceria a elaboração das leis e das políticas públicas, em favor do interesse nacional, e formado pelos poderes Legislativo, Judiciário, Presidência da República, ministérios e auxiliares e assessores diretos. Haveria também um setor de atividades exclusivas, prestando serviços que somente o Estado poderia realizar, como fiscalizar, regulamentar e fomentar. Esse segmento incluiria polícias, cobrança de impostos, assistência em caso de desemprego, subsídios à educação básica, emissão de passaportes, controle do meio ambiente e vigilância sanitária.

Num terceiro setor, os serviços não exclusivos do Estado, incluindo educação e saúde, universidades, hospitais, centros de pesquisa e museus, nos quais aquele atuaria conjuntamente com organizações privadas e não estatais. Por fim, a produção de bens e serviços voltada para o lucro, que deveria ser delegada à esfera privada e regida por leis de mercado.

A estabilidade no serviço público deveria ser prevista somente para os dois primeiros setores, segundo o Plano Diretor, do qual se depreende a desnecessidade de todas as estatais prestadoras de serviços não classificados como tipicamente de Estado. Ainda segundo o documento, cinco iniciativas se mostravam inadiáveis: [1] o ajustamento fiscal duradouro, [2] reformas

²¹⁷. A Câmara da Reforma do Estado era presidida pelo ministro-chefe da Casa Civil, Clóvis Ramalho, e composta pelo secretário-geral da Presidência, Eduardo Jorge Pereira, além dos ministros Luiz Carlos Bresser Pereira, Administração; Paulo Paiva, Trabalho; Pedro Malan, Fazenda; José Serra, Planejamento e Orçamento; e o ministro-chefe do Estado Maior das Forças Armadas, general Benedito Onofre Bezerra Leal.

²¹⁸. Brasil, *Plano diretor da reforma do aparelho de Estado*, 1995.

econômicas orientadas para o mercado, aliadas a uma política industrial e tecnológica para garantir o enfrentamento da concorrência interna e da competitividade internacional, [3] reforma da previdência, [4] melhoria da qualidade dos serviços sociais e, por fim, [5] reforma do Estado para garantir sua capacidade de gerir políticas públicas de forma eficiente.

O ajustamento acima proposto, pressupondo que um excesso de Estado não poderia conduzir a soluções para a crise econômica, colocava o país em pleno alinhamento com as diretrizes neoliberais. Além da privatização de serviços ligados ao consumo, como bancos e telefonia, o governo FHC também previu a publicização de serviços que deveriam ser executados por agentes privados, mas subsidiados pelo poder público, em campos como cultura, pesquisa científica, educação e saúde.

Nessas áreas, recomendou-se priorizar contratos de gestão, com objetivos e metas a serem pactuados com organizações sociais, regidas pelo direito privado e que não precisam realizar concursos para contratar ou licitações para comprar, conferindo-lhes autonomia na gestão de recursos, vinculada à prestação de contas.

[...] no setor de atividades não-exclusivas de Estado, deverão ser disseminadas as Organizações Sociais, como forma de propriedade pública não-estatal, onde a sociedade, mediante conselhos, administra serviços cuja relevância social não recomenda a sua privatização estrita e torna indispensável o aporte de recursos orçamentários e de bens e equipamentos pelo Estado. A publicização pressupõe a extinção de órgãos ou entidades estatais e subsequente absorção de suas atividades por Organizações Sociais. O modelo de gestão destas instituições deverá compreender a adoção, na sua plenitude, da administração gerencial²¹⁹.

Pedro Malan, ministro da Fazenda, por meio da Exposição de Motivos 311, de 23 de agosto de 1995, justificou a abertura do mercado bancário ao

219. MARE, *Os avanços da reforma na administração pública*, 1998, p. 19.

capital estrangeiro com base em sete expectativas: diminuir a concentração em atividades de curto prazo; reduzir custos operacionais; introduzir novas tecnologias e métodos de gestão; diversificar a oferta de produtos e serviços; desenvolver mecanismos de financiamento de longo prazo e o próprio mercado de capitais; reduzir as margens de lucros dos bancos; aumentar a remuneração da poupança e reduzir o custo do crédito.

Bancos estrangeiros controlavam, em 1988, 1,5% das agências que compunham o sistema bancário nacional; em 1994, 2%; em 1996, 2,4%; em 1997, 9,8% e em 1998, 14,9%²²⁰. De 1991 a 1998, os setores com maior participação nos resultados gerais da desestatização foram telecomunicações, 37%; energia elétrica, 33%; siderurgia, 10%; e mineração, 8%. No quadriênio 1995–1998, privatizações e concessões levantaram 72,7 bilhões de dólares, 85,3% do total privatizado entre 1991 e 1998²²¹.

Em 1998, o Estado brasileiro chegava ao fim do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso com um aparelho administrativo voltado para a gestão de políticas públicas e estratégias, afastando-se das funções produtivas em benefício do mercado, com estabelecimento de parcerias inclusive em áreas como saúde, educação, pesquisa e cultura. Algumas previsões da Reforma não se concretizaram, como a revisão do sistema previdenciário e o fim da estabilidade dos servidores fora do núcleo estratégico e setor de atividades exclusivas.

As privatizações e contratos de publicização permitiram a extinção de 28,4 mil cargos entre 1996 e 1998, no governo federal, com previsão de extinção de outros 72,9 mil logo após a aposentadorias de seus ocupantes, dando lugar a terceirizações²²². Foram os casos de atividades de apoio em órgãos públicos, como limpeza, vigilância, motoristas, recepcionistas, copeiros, telefonistas, serviços de jardinagem e manutenção predial, entre outros.

Para o então ministro da Administração e da Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira, vivia-se um momento de globalização plena, com integração mundial dos mercados e dos sistemas produtivos. Antes desse movi-

220. Guilherme Ribeiro de Almeida, *Reestruturação do setor bancário na década de noventa*, 2003.

221. Bolívar Pêgo Filho et al., *Investimento e financiamento da infra-estrutura no Brasil*, 1999.

222. MARE, *Os avanços da reforma na administração pública*, 1998.

mento de expansão do capital transfronteiras, seria possível que os países tivessem como objetivo fundamental proteger suas economias da competição internacional, mas a nova realidade passava a exigir que a economia nacional se tornasse mundialmente competitiva²²³.

É possível estabelecer uma relação de causa e efeito entre o esgotamento das políticas de desenvolvimento nacional herdadas dos acordos de Bretton Woods e o surgimento de um novo ciclo de liberalismo transnacional. Como apontam Pochmann e Moraes²²⁴, o domínio inglês como centro dinâmico do capitalismo mundial entrou em decadência no início do século XX, tomando os EUA destaque hegemônico após as duas grandes guerras, em 1914–1918 e 1939–1945. Com a maior parte da Europa em reconstrução e descolonizações em curso na África e Ásia, o cenário mostrou-se propício para políticas internas de substituição das importações, de cunho protecionista, até os anos 1970. A grande demanda interna dos países ricos evitava a desvalorização de mercadorias, pois prevenia o excesso de oferta. Com isso, foi possível investir em crescimento da produção e gerar empregos.

Os efeitos do desenvolvimento tecnológico, com a fábrica fordista expandindo a produtividade de bens padronizados, em quantidade maior que a demanda, bem como o crescimento dos gastos com as políticas do welfare state entregaram aos países desenvolvidos, ao fim daquela década, a necessidade de diminuição do Estado e prospecção de novos mercados consumidores, bem como fornecedores de mão de obra mais barata. As políticas de proteção social e os direitos trabalhistas concedidos durante o período mostraram-se crescentemente onerosos, em proporção superior ao potencial da arrecadação fiscal.

Relevante aprofundamento da crise nos países capitalistas iniciara-se em 1973. O aumento de 400%, em um prazo de três meses, no preço internacional do petróleo²²⁵ provocou forte recessão nas economias industrializadas, culminando na redução de seus investimentos externos e também pre-

223. Luiz Carlos Bresser Pereira, *Da administração pública burocrática à gerencial*, 1996.

224. Marcio Pochmann & Reginaldo Moraes, *Capitalismo, classe trabalhadora e luta política no início do século XXI*, 2017.

225. Países produtores como Arábia Saudita, Irã, Iraque e Kuwait reduziram a oferta, em retaliação aos EUA e países europeus que haviam declarado apoio a Israel na Guerra do Yom Kippur, contra Egito e Síria. IPEA, *Petróleo*, 2010.

judicando as compras que realizavam dos países emergentes. Para o Brasil, o impacto foi duplo: além da menor demanda por exportação de produtos e retração nos investimentos estrangeiros diretos, o desenvolvimento em curso fragilizou-se, pois havia dependência na importação do combustível. “Os governos militares haviam negligenciado o transporte ferroviário e hidroviário, em proveito do rodoviário, e o público em proveito do individual, o que favorecia as indústrias automobilísticas transnacionais e implicava um crescente consumo de petróleo importado”²²⁶.

Tinha início, no fim daquela década, o que Pochmann e Moraes²²⁷ denominam segundo ciclo de globalização capitalista, e que é reconhecido por Dale²²⁸ como a globalização plena. O colapso dos sistemas socialistas ao longo dos anos 1980, aliado às mudanças na velocidade das transferências financeiras e à abertura comercial dos países em geral foram marcos iniciais do movimento de globalização acentuado nos anos 1990.

O que se expandiu foram maneiras assemelhadas de produzir, consumir e relacionar-se com o consumo, de forma adaptável aos mais diversos tipos de regimes políticos. O apoio infraestrutural para o processo de acumulação passou a ser tomado pelo Estado como responsabilidade, na forma de políticas e investimentos físicos, rodovias, portos, de modo a possibilitar a expansão da atividade produtiva privada, pagadora de impostos e geradora de empregos²²⁹.

A reconfiguração dos Estados não se deu isoladamente: foi acompanhada por mudanças na legislação trabalhista e de proteção social, para tornar mais dinâmica e flexível a possibilidade de contratação e demissão no setor privado. Começava a ser implantado um contexto de reestruturação produtiva, em que o padrão fordista cedia lugar ao modo toyotista de organização do trabalho.

O investimento em fusões e aquisições transnacionais, bem como o deslocamento de etapas da produção para países em desenvolvimento tornou-se uma realidade, assim como o fim dos estoques em larga escala e a

226. Paulo Fagundes Vizentini, *Relações internacionais do Brasil*, 2008, p. 50.

227. Marcio Pochmann & Reginaldo Moraes, *Capitalismo, classe trabalhadora e luta política no início do século XXI*, 2017.

228. Roger Dale, *Globalisation*, 2000; *Globalização e Educação*, 2004; *A sociologia da educação e o Estado após a globalização*, 2010; *Estado, globalização, justiça social e educação*, 2014.

229. Roger Dale, *Estado, globalização, justiça social e educação*, 2014.

produção alinhada à demanda, com vistas a impedir a desvalorização por excesso de oferta.

Era o fim do círculo virtuoso fordista, no qual aumentar a produção gerava mais empregos, que possibilitavam mais consumo, que por sua vez demandava novo incremento na produção. O ambiente fabril, diante da competição com empresas estrangeiras e possibilidade de parcelamento das etapas de produção, passou a investir em programas de qualidade total, no qual o trabalho não mais é hierarquizado e sequencial, mas produzido de forma enxuta, em curto prazo, para atender encomendas, com mecanização de tarefas, terceirização de contratos e exigência de múltiplas competências por parte do trabalhador²³⁰.

O toyotismo, cuja mundialização deveu-se ao sucesso da indústria manufatureira japonesa, apoia-se no engajamento estimulado do trabalhador central, assalariado estável, e terceirização de etapas que não exijam a mobilização de competência refinadas, gerando uma produção difusa e também fluida, com uso de automação e microeletrônica para substituir o trabalho humano²³¹.

Numa cadeia produtiva determinada, conforme essa lógica²³², etapas da constituição de um produto que sejam estritamente técnicas, como a montagem de peças ou aplicação repetitiva de acabamentos, podem ser contratadas fora da fábrica, em prestadores de serviços, de forma sazonal, sob demanda, ou mesmo realizadas por máquinas. Na empresa é mantido o núcleo central, em profissões que demandem a conjugação entre conhecimentos e competências, em áreas como o financeiro, o planejamento, a gestão, prospecção de vendas e relacionamento direto com nichos especiais da clientela.

A diminuição do quadro de funcionários fixos provoca a valorização da oportunidade de emprego daqueles que fazem parte da equipe efetiva. A redução nas vagas aumenta a importância de aspectos ligados à empregabilidade, para diferenciar os candidatos²³³. Capacitação, autogestão, disciplina, conhecimentos, experiência pregressa, bom histórico no mercado e competências adequadas tornam-se alguns dos elementos distintivos. O trabalho

230. Bob Jessop, *The transition to post-fordism and the Schumpeterian workfare state*, 1994.

231. Giovanni Antônio Pinto Alves, *Toyotismo como ideologia orgânica da produção capitalista*, 2001.

232. Taiichi Ohno, *O sistema Toyota de produção*, 1997.

233. Lucília Machado, *A institucionalização da lógica das competências no Brasil*, 2002.

já não se organiza de forma vertical, no sentido de que um grupo idealiza e outro executa. Planejamento e execução são partilhados entre as equipes, do mesmo modo que a segmentação de tarefas perde lugar para a polivalência.

Segundo Alves²³⁴, todo empreendimento capitalista, a partir dos anos 1990, passou a ser coagido pela concorrência a adotar o toyotismo como matriz ideológico-valorativa. A concorrência internacional e a abertura para os valores de mercado atuaram no sentido de globalizar o conceito. Essa forma de organização do trabalho constituiu ao mesmo tempo uma ruptura e uma continuidade como taylorismo-fordismo.

O movimento é contínuo se considerado que no fordismo a lógica na composição das parcelas do trabalho, ordem das tarefas e disposição física das máquinas e esteiras visava a controlar o aspecto físico do trabalhador. Evitava-se o movimento desnecessário, como a reordenação de itens que já eram organizados na sequência esperada. No toyotismo, a expectativa de múltiplo desenvolvimento de tarefas também busca maximizar a taxa de ocupação dos contratados, ponto onde há uma continuidade. Acrescenta-se a esse aspecto a racionalização decorrente do investimento em maquinário e automação²³⁵.

A ruptura, por sua vez, estaria no fato de que o trabalho operacional já não seria executado de forma isolada da etapa tática, seguindo estritamente uma técnica, com aplicação de destreza manual. Busca-se capturar a subjetividade do indivíduo, sua disposição intelectual-afetiva, fazendo-o aderir às políticas e valores da empresa, tornar-se dinâmico, propositivo e proativo²³⁶. Tal engajamento seria resultante não apenas da consciência de que a ocupação do cargo é um fato socialmente diferenciador, como também da inserção do funcionário em etapas de planejamento, idealização, estabelecimento de metas e compromissos, sentindo-se parcialmente dono e corresponsável.

É estimulada a crítica, a tomada de decisão criativa, a prospecção de hipóteses e o preparo de estratégias de prevenção e gestão de riscos. Recompondo a linha de produção, são criados fluxos integrados de trabalho. A supervisão também é descentralizada, constituindo atividade cumulativa à execução de

234. Giovanni Antônio Pinto Alves, *Toyotismo como ideologia orgânica da produção capitalista*, 2001.

235. Ricardo Antunes & Giovanni Alves, *As mutações no mundo do trabalho na era da mundialização do capital*, 2004.

236. Giovanni Antônio Pinto Alves, *Toyotismo como ideologia orgânica da produção capitalista*, 2001.

tarefas. A produtividade passa a ser estimulada com bônus diante do alcance de metas, o que introduz o elemento competitividade ao ambiente laboral²³⁷.

Se a pedagogia orgânica dominante no contexto fordista era afim à educação burocrática, com o toyotismo vê-se o alinhamento à lógica do desenvolvimento de competências²³⁸, que seria mais adequada à formação polivalente para o trabalho. Trata-se da capacidade de agir com rapidez e eficiência, articulando conhecimentos científicos e práticos a experiências de vida e profissionais. Visa a solucionar problemas, envolvendo para isso comportamentos e capacidades psicofísicas, transferindo-as a novas situações²³⁹.

Machado²⁴⁰ analisa que a institucionalização da pedagogia das competências no Brasil foi um movimento estimulado pelo governo federal: por meio de um novo modelo de regulação do sistema de ensino, iniciava-se a adaptação dos indivíduos às emergentes demandas empresariais, mesmo antes do ingresso no mercado. Nesse sentido, Lima Filho²⁴¹ observa que reformas educativas expressam projetos políticos, constituindo, por excelência, um locus de disputa de poder e fazendo parte de um projeto maior, de reforma social.

Perrenoud²⁴² define competência como a capacidade de ser eficaz em determinado tipo de situação, apoiando-se em conhecimentos²⁴³, sem limitar-se a eles, vários recursos cognitivos complementares devem ser colocados em sinergia. As competências utilizam, integram ou mobilizam conhecimentos por meio de esquemas analógicos, processos intuitivos, procedimentos de identificação de problemas e elaboração de estratégias.

237. Ricardo Antunes, *Os sentidos do trabalho*, 2002; Benjamin Coriat, *Pensar pelo avesso*, 1994.

238. Termo originário da psicologia, abrangendo conhecimentos, habilidades e atitudes; implica a instrumentalização dos saberes, perpassando a adoção de comportamentos adequados ao trabalho, do ponto de vista funcional. David Clarence McClelland, *Testing for competence rather than intelligence*, 1973.

239. Acácia Zeneida Kuenzer, *Conhecimento e competências no trabalho e na escola*, 2003; *Exclusão incluyente e inclusão excluyente*, 2005.

240. Lucília Machado, *A institucionalização da lógica das competências no Brasil*, 2002.

241. Domingos Leite Lima Filho, *Impacto das recentes políticas públicas de educação e formação de trabalhadores*, 2002.

242. Phillippe Perrenoud, *Construir competências desde a escola*, 1999.

243. Para Perrenoud, conhecimentos são representações da realidade construídas e armazenadas a partir da experiência e da formação. Quase toda ação mobiliza conhecimentos, que podem ser elementares e esparsos, ou complexos e organizados em redes. As competências seriam a conjugação criativa de saberes, informações, atitudes, esquemas de percepção, avaliação e raciocínio. Phillippe Perrenoud, *Construir competências desde a escola*, 1999.

Também são importantes a curiosidade, a paixão, o desejo de estabelecer laços, a temperança entre intuição e razão, cautela e audácia, que advêm de vivências anteriores. Uma competência pode ser fragmentada e suscetível de forma imediata diante de um problema, adaptando-se a ele para possibilitar a tentativa de solução. Pode ainda demandar reflexão, planejamento e avaliação, ou seja, conter em si outras competências mais simples, agregadas a fim de enfrentar um desafio complexo²⁴⁴.

Conforme o Parecer 16, de 5 de outubro de 1999, do Conselho Nacional de Educação, o agir competente passa pela articulação de valores, conhecimentos e habilidades necessários para o desempenho eficiente e eficaz de atividades requeridas pela natureza do trabalho²⁴⁵. Nos Referenciais para formação de professores, competência é apresentada como a capacidade de mobilizar conhecimentos teóricos e experienciais da vida profissional e pessoal para responder a demandas específicas²⁴⁶.

Já os Referenciais curriculares nacionais da educação profissional de nível técnico registraram que a competência caracteriza-se pela condição de alocar saberes, por meio de esquemas mentais adaptados e flexíveis como análises, sínteses, generalizações, analogias, inferências, associações, em ações próprias do contexto profissional, gerando desempenho eficaz²⁴⁷. A Organização Mundial do Trabalho, por sua vez, definiu competência como a

capacidade de articular e mobilizar conhecimentos, habilidades, atitudes e práticas, necessários para o desempenho de uma determinada função ou atividade, de maneira eficiente, eficaz e criativa, conforme a natureza do trabalho. Capacidade produtiva de um indivíduo que se define e se mede em termos de desempenho real e demonstrado em determinado contexto de trabalho e que resulta não apenas da instrução, mas em grande medida da experiência em situações concretas do exercício ocupacional²⁴⁸.

244. Phillippe Perrenoud, *Construir competências desde a escola*, 1999.

245. CNE, *Parecer 16, de 5 de outubro de 1999*, 1999.

246. MEC, *Referenciais para a formação de professores*, 1999.

247. MEC, *Referenciais curriculares nacionais da educação profissional de nível técnico*, 2000.

248. João Carlos Alexim & Raimundo Brígido, *Competência*, 2002, p. 22.

Na visão de Machado²⁴⁹, a formação escolar deveria conduzir a competências básicas como capacidade de expressão, interpretação de textos e representações, bem como mobilizar esquemas progressivamente mais complexos: trabalhar em equipe, estabelecer prioridades relativas a problemas concretos e identificar atitudes apropriadas para diferentes circunstâncias.

Perrenoud²⁵⁰ reconhece que existe uma relação utilitarista entre o indivíduo e a educação escolar, pois em geral estuda-se para empreender uma ação, preparar-se para as exigências do mercado e da vida. Contudo, para ele, o ensino formal não deve dissociar formação de competências e o oferecimento de conteúdos voltados para a composição humanística. Isso porque a escola que realmente prepara para a vida seria a que alia saberes necessários à compreensão de si e do mundo a capacidades como buscar, classificar, categorizar e sintetizar conhecimentos dentro e fora dos espaços de formação.

Para Ramos²⁵¹, uma das consequências da reestruturação produtiva foi a demanda profissional para além da qualificação certificada em determinada área. Embora os diplomas tenham mantido sua importância para a entrada no mercado, a manutenção do indivíduo no trabalho passou a demandar atualizações constantes e o reconhecimento do saber prático ou tácito, derivado de experiências pessoais ou de habilidades relacionais desenvolvidas. Para a autora, a flexibilização nas formas de contrato despolitizou as relações de trabalho, individualizando algo que anteriormente era coletivo.

A legislação brasileira sobre a educação, nos anos 1990, incorporou práticas gerenciais como a aferição de resultados, mensuração de desempenho, progressão por mérito e avaliações periódicas de cursos e alunos²⁵². Tanto a formação docente como os referenciais para a educação profissional e ensino técnico passaram a considerar as competências como conceito nucle-

249. Nilson José Machado, *Sobre a idéia de competência*, 2002.

250. Phillippe Perrenoud, *Desenvolver competências ou ensinar saberes?*, 2013.

251. Marise Nogueira Ramos, *A educação profissional pela pedagogia das competências e a superfície dos documentos oficiais*, 2002.

252. Como exemplos, tem-se o esquema habitual de exames das disciplinas e o vestibular, mas também mecanismos introduzidos naquela década, como o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), em 1990; o Exame Nacional de Cursos (Provão), em 1995; e o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), em 1998.

ar²⁵³. Mesmo o ensino médio apontava a importância do desenvolvimento de competências visando a constituir pessoas aptas a assimilar mudanças, mais autônomas, em um cenário de desemprego e automação²⁵⁴, sendo o lema do aprender a aprender desdobrado em quatro eixos, nos parâmetros curriculares nacionais: aprender a conhecer, a fazer, a viver e a ser²⁵⁵.

No relatório Educação: um tesouro a descobrir, da Unesco²⁵⁶, a educação contínua foi apresentada como necessária frente aos desafios de um mundo em rápida transformação, no qual o conhecimento torna-se rapidamente desatualizado e incompleto. Já o aprender a aprender é dividido em quatro pilares: aprender a ser, fazer, conhecer e conviver. Destaque-se, ainda, a pertinência entre o conceito de competências e a ação racional relativa a fins, proposta por Weber²⁵⁷.

O pilar regulativo teorizado por Scott²⁵⁸ pode ser estendido ao aparato legal do período, especificamente no que diz respeito à educação, incluindo a LDB/1996, como arcabouço para a institucionalização do comportamento profissional esperado pela educação posterior às reformas de boa governança. A cultura do ranqueamento e a valorização da meritocracia fazem parte do pilar normativo, por sua vez. O padrão comportamental resultante seria o indivíduo habituado a avaliações contínuas, ciente das necessidades de atualização constante e que busca qualificações e outras oportunidades de incremento no potencial de empregabilidade, num mercado competitivo.

A Teoria do Capital Humano, no ambiente globalizado toyotista, resulta ressignificada. Se no fordismo encontrava-se uma segmentação clara de tarefas, parceladas e hierarquizadas, e a aquisição de qualificações, juntamente

253. MEC, *Referenciais para a formação de professores*, 1999; *Referenciais curriculares nacionais da educação profissional de nível técnico*, 2000; CNE, *Parecer 16, de 5 de outubro de 1999*, 1999. Ainda no campo dos cursos técnicos, o Decreto nº 2.208, de 17 de abril de 1997, definiu diretrizes pedagógicas baseadas em competências. O Decreto nº 2.494, de 10 de fevereiro de 1998, previu a possibilidade de se aplicar exames de competências e de certificação de jovens e adultos que tivessem realizado cursos a distância, não importando os níveis e tipos de educação.

254. CNE, *Parecer 15, de 1º de junho 1998*, 1998.

255. MEC, *Parâmetros curriculares nacionais para o ensino médio*, 1999. Os sistemas de avaliação do ensino médio deveriam ter as competências de base como referência, conforme a Resolução 3, de 21 de novembro de 1998, do Conselho Nacional de Educação.

256. Jacques Delors, *Educação*, 1996.

257. Max Weber, *Economia e sociedade*, 1999.

258. Richard Scott, *Institutions and organizations*, 1995.

com a antiguidade no trabalho, pressupunha a ascensão funcional, com respectiva compensação financeira, no toyotismo o sistema de produção enxuta, com baixa estocagem e adoção de tecnologias, passa a demandar não apenas a posse de títulos, mas a demonstração de capacidades pessoais, intelectuais, afetivas e motoras capazes de desenvolver soluções complexas para a resolução de problemas não padronizados.

A quantidade de candidatos com diplomas e formações complementares termina por limitar a valorização salarial baseada nos títulos, de modo que o excesso de experiência e qualificação também pode encarecer o trabalhador, tornando-o substituível, em determinados segmentos, por outros que impliquem menor custo. Nesse quesito, a negociação flexível de remuneração e jornada pode garantir a empregabilidade desse profissional, por um valor menor que aquele idealmente compatível com sua trajetória e titulação. Essa dinâmica restringiria o potencial das negociações coletivas, bem como dificultaria a disponibilidade de vagas para iniciantes.

Funções repetitivas e que não demandam aplicação de senso crítico, potencial de análise e conhecimentos especializados deixaram, progressivamente, de ser executadas pelo trabalho humano. Máquinas, robôs e sistemas, já no fim dos anos 1990, substituíam o esforço braçal ou grandes contingentes de empregados por um operador de dispositivo automatizado. As atividades-meio com tais características passaram a ser terceirizadas, subcontratadas ou flexibilizadas conforme períodos de necessidade, podendo ser executadas por prestadores que sequer chegarão a conhecer a sede da empresa.

Kuenzer²⁵⁹ define que esse novo perfil de produção levou a uma grande exclusão do mercado de trabalho formal de pessoas com baixa qualificação ou pouca experiência, que são, em parte, reabsorvidos pela via da terceirização ou contratação por temporadas ou tarefas, com salários inferiores e menor custo com encargos trabalhistas, além de serem inseridos no terceiro setor, realizando trabalho voluntário ou em organizações não governamentais, para adquirir o saber-fazer.

Concomitantemente, proliferaram-se cursos de treinamento em técnicas, de forma flexível e eficiente, para suprir demandas concretas, sem,

259. Acácia Zeneida Kuenzer, *Exclusão includente e inclusão excludente*, 2005.

contudo, preocupar-se em formar identidades autônomas intelectual e eticamente, o que seria uma forma de incluir no mercado em postos operacionais, sem pretensão de acesso aos táticos e estratégicos²⁶⁰.

Tem-se, portanto, um conjunto de relações de trabalho e de consumo no qual a rigidez nas formas de contratar e a linearidade dentro de uma carreira foram relativizadas. Acentua-se a diferenciação entre os prestadores de serviços ligados a uma empresa e o conjunto dos contratados diretos, com maior valorização destes últimos. A desumanização característica da racionalidade técnica continua sendo uma realidade em funções que não demandam maior criatividade e investimento afetivo e intelectual, permanecendo tayloristas no âmbito executivo, sem os anteriores privilégios fordistas de estabilidade/previsibilidade.

O mérito é valorizado, num ambiente de competitividade entre empresas e profissionais, como diferenciador dentro do estamento. O individualismo, aspecto basilar do pensamento liberal, sendo cada um responsável pelo próprio sucesso ou fracasso, desde que fornecida igualdade nas oportunidades iniciais, ressurge, no neoliberalismo dos anos 1990, na forma da autogestão da carreira e comprometimento pessoal frente ao potencial de empregabilidade.

[...] o Estado se desonera de suas obrigações em garantir direitos sociais e implementa políticas de assistência, focalizadas na fração da população que está à margem da sociedade globalizada. [...] o mercado deve ter autonomia para a livre negociação sem intervenção do Estado, que tem a função de favorecer o mercado e assumir as demandas que não dão retorno financeiro como saúde e educação. Ainda que para as classes médias e altas, sejam oferecidos serviços de educação e saúde por empresas privadas²⁶¹.

O papel social do trabalhador bem-sucedido muda, do fordismo para o toyotismo, uma vez que para ascender não basta perdurar numa função

²⁶⁰. Acácia Zeneida Kuenzer, *Exclusão incluyente e inclusão excludente*, 2005.

²⁶¹. Rosângela Lourenço Garcia & Isaura Monica Souza Zanardini, *As orientações do liberalismo e dos organismos internacionais para as políticas de educação no Brasil*, 2018, p. 203.

laboral e qualificar-se. Torna-se preciso engajar-se, empenhar recursos psicológicos e talentos pessoais, pensar em soluções antes dos problemas, atuar de forma polivalente, manejar o tempo para tornar-se mais eficiente, fazer escolhas de vida adequadas ao que se projeta como necessário para o sucesso profissional.

Entregue a um ambiente de menor estabilidade nas relações de trabalho, o indivíduo é incentivado culturalmente à competitividade para prosperar, num convite a combater constantemente a obsolescência de seu conhecimento e desenvolver competências para a produtividade, sem deixar-se abalar pelo achatamento do potencial de sua valorização financeira, pois é vasta a mão de obra disponível.

Ainda que seja grande a rejeição das classes médias à ineficiência estatal, contaminada pelo aparelhamento e distribuição de cargos por meio de arranjos políticos, reproduzindo na burocracia os vícios do patrimonialismo, a adoção do estado gerencial revelaria suas limitações gradualmente.

Pensado para resolver os entraves à transnacionalização das empresas, o Consenso de Washington ignora o fato de que aquelas são indiferentes aos problemas estruturais dos países nos quais se instalam, tais como as deficiências educacionais advindas de uma visão plutocrática, no caso brasileiro. A desregulamentação impede que sejam adotadas medidas compensatórias às remessas de lucro ao estrangeiro, volatilidade do capital alocado em investimentos especulativos e predação das iniciativas locais de pequeno e médio porte, no comércio ou indústria, que não conseguem fazer frente à implantação de redes em seu mesmo ramo de atuação.

2.3.4 Panorama político em que se deu a normatização do MP

A política externa do governo FHC foi caracterizada pela tentativa de consolidar um mercado comum na América do Sul, a fim de aumentar a representatividade do bloco diante da economia globalizada. O Decreto nº 1.901, de 9 de maio de 1996, promulgou o Protocolo de Ouro Preto, adicional ao Tratado de Assunção, firmado cinco anos antes, sobre a estrutura organizacional do Mercosul. O Bloco passava a contar com personalidade jurídica de direito

internacional. As decisões envolvendo assuntos ligados ao grupo deveriam ser tomadas por consenso, após negociação entre os participantes.

A economia dos países membros estava vulnerável à volatilidade do capital especulativo estrangeiro, bem como suas indústrias expostas à competição com grandes corporações transnacionais. A integração regional era a preferência, para a política externa brasileira, em detrimento da Área de Livre Comércio das Américas (Alca)²⁶² de modo a evitar, intrabloco, a competição direta com empresas norte-americanas, uma vez que “a importação de tecnologias e remessa de lucros aos países sede das multinacionais era a tendência”²⁶³. A busca por competitividade, a partir da tarifa externa comum, visou a fortalecer o aspecto econômico do Mercosul, sendo preservada a soberania de cada país-membro para resolver questões políticas internas.

Além do projeto de integração regional aberta, não excludente das relações e interesses dos membros com as demais nações de cada continente, houve tratativas bilaterais com os países do Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (Nafta), ou seja, EUA, Canadá e México; União Europeia, China, e outros asiáticos como Índia, Malásia, Coreia do Sul, Hong Kong, Taiwan e Cingapura. O multilateralismo configurou-se na preferência pelas políticas dos organismos internacionais, com preocupação em preservar a unidade do bloco sul-americano. Enquanto os EUA buscavam ignorar o Mercosul, tentando negociar individualmente com cada um de seus membros o ingresso na Alca, a preocupação brasileira esteve em manter a relevância das relações sul-sul²⁶⁴.

Houve, nos anos 1990, o redirecionamento da matriz energética brasileira, com as importações de petróleo sendo gradativamente voltadas para a Argentina e a Venezuela. Na década anterior, os principais fornecedores haviam sido a Arábia Saudita e o Iraque. Tiveram início grandes projetos de infraestrutura entre o Brasil e seus vizinhos²⁶⁵, como a construção do gasoduto Brasil-Bolívia, interligação da rede elétrica à Argentina, em Uruguiana

262. Proposta de área de livre comércio no continente, idealizada pelo presidente americano Bill Clinton, e que entrou em debate após a Cúpula das Américas, realizada em Miami, em 9 de dezembro de 1994.

264. Tamara Gregol de Farias, *A sul-americanidade da política externa brasileira no governo de Fernando Henrique Cardoso*, 2011, p. 254.

265. Paulo Fagundes Vizentini, *De FHC a Lula*, 2005; Ana Regina Falkembach Simão, *A diplomacia presidencial e o processo de inserção internacional do Brasil*, 2009.

(RS), possibilidade de compra de eletricidade produzida na Venezuela, futura postulante de participação no Mercosul, e valorização do transporte fluvial, com destaque para a entrada em funcionamento da hidrovía Tietê-Paraná²⁶⁶.

As tentativas de estabelecer relações bilaterais com alguns países resultaram pouco efetivas, caso da Índia, África do Sul e México. Com esse último, haveria melhora significativa após 2000. A Rússia tornou-se importante comprador de produtos agrícolas brasileiros, para fins alimentares. A Nigéria, um campo para prospecção e importação de petróleo, com intermédio da Petrobras. Portugal e Espanha despontavam como investidores diretos na área bancária e de telecomunicações. Como resultado da estagnação econômica vivida pelo Japão no período, o país ficou à margem do processo de privatizações brasileiras. Além disso, o Brasil posicionou-se publicamente contrário ao embargo comercial americano imposto a Cuba e enviou missões de paz para países como Angola e Timor Leste²⁶⁷.

O investimento norte-americano representou 44,6% de todo o investimento estrangeiro no Brasil entre 1990 e 1994, caindo para 26,1% entre 1995 e 1997. O comércio entre os países dobrou de 1990 a 1998. Uma relação deficitária para o Brasil, da ordem de 13,5 bilhões de dólares no quinquênio 1995–1999. A constatação de que os EUA requeriam liberalização do comércio, porém mantinham medidas de proteção contra produtos brasileiros influenciou a resistência à Alca²⁶⁸.

Apesar dos esforços de liderança empenhados pelo governo brasileiro, a partir de 1999 o Mercosul entraria em crise, devido à percepção dos países-membros de que a busca por parcerias no plano internacional implicaria custos financeiros significativos. O Bloco continuou vigente, mas não cumpriu as intenções mais amplas de comércio com o Nafta, voltado para a Alca, e a União Europeia, cética com relação a dialogar de igual para igual com o conjunto formado pelos países sul-americanos²⁶⁹.

265. Tullo Vigevani & Marcelo Fernandes Oliveira, *A política externa brasileira na era FHC*, 2005.

266. Fernanda Tondolo Martins, *Política externa no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso*, 2006.

267. Tullo Vigevani et al., *Política externa no período FHC*, 2003.

268. Amado Luiz Cervo, *Relações internacionais do Brasil*, 2002.

269. Tullo Vigevani et al., *Política externa no período FHC*, 2003.

Como apontado por Dale²⁷⁰, o estabelecimento de uma agenda educativa globalmente estruturada foi concomitante à expansão dos investimentos transnacionais e da mundialização do capital. Se nos anos 1960 tinha-se os acordos MEC-USAID como exemplo da influência de um centro dinâmico do capitalismo sobre um país periférico, em 1998 havia um contingente maior de agências multilaterais destinadas, sob a forma de cooperação, a homogeneizar um projeto político e econômico globalizante. Destaquem-se entre elas o Banco Mundial, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a Comissão Econômica para a América Latina (Cepal).

O Banco [Mundial] dispõe de competente e confiável especialização profissional no que se refere a preparação de projetos e negociação com governos. Tem grande capacidade para conduzir e contratar estudos, bem como para resumir e comunicar resultados. Tal poder de informação torna-se especialmente importante quando é exercido em países cujas bases para pesquisa são débeis. [...] o Banco é frequentemente uma fonte de conhecimento relevante de política, não somente no que se refere a pesquisas e projetos internacionais, mas, também, quanto a informações sobre o próprio país, informações que o Banco coleta e analisa. Além disso, o Banco pode dirigir procedimentos de análise nos quais os técnicos do governo não têm experiência - e nos quais eles não podem se integrar por conta própria a partir de sua débil base de pesquisa²⁷¹.

Não obstante se refira aos tomadores de empréstimo em geral, a citação acima chama atenção para a falta de proximidade entre a gestão pública brasileira e o sistema de pós-graduação, na maior parte mantido ou subsidiado pelo governo. Necessitaria o país apelar para pesquisas externas a fim de diagnosticar problemas em áreas como educação, saúde e infraestrutura, de modo a embasar suas políticas? Não poderia esse sistema ser chamado a trabalhar questões socialmente relevantes, com foco no estabelecimento de planos de ação para enfrentar os desafios nacionais?

²⁷⁰. Roger Dale, *Globalização e educação*, 2004.

²⁷¹. Jon Lauglo, *Crítica às prioridades e estratégias do Banco Mundial para a educação*, 1997, p. 14.

Tal papel poderia ser assumido, por exemplo, pela pós-graduação profissional, buscando vincular-se a um projeto coerente de subsídio a políticas públicas, em detrimento de uma multiplicação fragmentada de conhecimentos desprovidos de coordenação comum. Parece faltar à academia a compreensão de que apontar falhas em políticas sem propor alternativas concretas, testadas na vida real e não em teorias que, onde foram aplicadas, demonstraram-se estéreis, não contribui para a construção de um país, servindo antes ao intumescimento de currículos lattes. Tampouco parece ter o governo dado credibilidade ou investido em editais indutivos para produção de pesquisa útil ao aparelho administrativo: as políticas para a pós-graduação ignoram as necessidades do próprio Estado.

Além de fornecer empréstimos a governos, vinculados à adoção de determinadas políticas, o Banco Mundial faz estudos embasados em análises de custo-benefício sobre temas diversos, com vistas a fomentar o aumento da produtividade e a geração de riquezas. A lógica observada busca combater a corrupção, a fome, o analfabetismo e a ineficiência na gestão, a partir de uma visão voltada para a menor intervenção estatal e aumento das condições para que o mercado produza bens e ofereça serviços.

Na área da educação²⁷², por exemplo, sugere-se investimento massivo nos níveis básicos, gratuitos, privatização do ensino superior, com subsídio para estudantes pobres na forma de bolsas e delegação da educação profissional e treinamento em serviço para prestadores privados, incluindo as próprias empresas contratantes.

De 1995 a 1998, o BM destinou recursos para 45 projetos no Brasil. Desse total, 19 eram da União, 17 de estados da federação, que nesse caso tomam o empréstimo diretamente, e os restantes pactuados com empresas como a Transportadora Brasileira de Gasoduto e a Vale do Rio Doce. O total emprestado no quadriênio foi de 4,1 bilhões de dólares, sendo 34% alocados na área de infraestrutura, incluindo energia, transportes, água e saneamento, 26,3% em agricultura e combate à pobreza rural, 10% em gerenciamento do setor público, 7,1% em saúde, 7,1% em meio ambiente, 5,7% em desenvolvimento urbano, 5,2% em educação e 0,1% em proteção social²⁷³.

²⁷². Banco Mundial, *La enseñanza superior*, 1995.

²⁷³. Rodrigo Oliveira de Lima, *Brasil-FMI*, 2010.

Também a OCDE, fundada em 1961 e sediada em Paris, elabora pesquisas e relatórios voltados para o embasamento de políticas públicas. Destaque-se o Programa Internacional de Avaliação dos Estudantes (Pisa), criado em 1997 e aplicado trienalmente a alunos da educação básica, entre os países membros da Organização²⁷⁴, além de outros, convidados, inclusive o Brasil. A prova visa a medir a performance dos alunos em leitura, matemática e ciências, não apenas no que se refere ao domínio dos conteúdos como também à capacidade de análise, raciocínio e conexão entre seus conhecimentos e experiências pessoais.

Para a agência, aumentar o nível da educação geral contribui para o desenvolvimento do capital humano²⁷⁵ e do capital social²⁷⁶, consistindo em um investimento com alta rentabilidade e passível de gerar, inclusive, o fortalecimento da coesão social, confiança nos governantes, democracia e estabilidade política, condições apresentadas como necessárias para o crescimento econômico²⁷⁷.

A Comissão Econômica para a América Latina e Caribe, por sua vez, é um Conselho econômico e social das Nações Unidas criado em 1948 com a finalidade de incentivar a cooperação econômica entre seus membros. Já no início dos anos 1990, a Cepal difundia o ideário da reestruturação produtiva com equidade, o que exigiria expandir e diversificar a oferta educacional para atender à demanda crescente, envolvendo necessidades variadas de indivíduos com origens, experiências e disposições diversas. A proposta era focar a educação de massas na ação, preparando para o desempenho de atividades demandadas pelo mercado²⁷⁸. Não se trata, no documento, de abolir a educação com fundamentos tecnológicos e científicos, mas de privilegiar, na expansão para comportar a demanda massiva, a formação técnica para o trabalho.

Um exemplo da adequação entre a política educacional brasileira e as recomendações de organismos multilaterais foi o Programa de Expansão da

²⁷⁴. Em 1998, eram 29. A adesão ao grupo pressupõe a aceitação dos princípios da economia de mercado e democracia representativa.

²⁷⁵. Conhecimentos, competências e características individuais implicadas na criação do bem-estar pessoal. OCDE, *Investir dans les compétences pour tous*, 2001.

²⁷⁶. Normas, valores e convicções que estimulam a cooperação dentro e entre grupos. OCDE, *Investir dans les compétences pour tous*, 2001.

²⁷⁷. OCDE, *Investir dans les compétences pour tous*, 2001.

²⁷⁸. CEPAL, *Capacitación en America Latina*, 1994.

Educação Profissional (Proep), financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) após a publicação do Decreto nº 2.208, de 17 de abril de 1997. O instrumento legal definiu que o ensino profissionalizante seria oferecido de forma concomitante ou posterior ao ensino médio, em consonância com as recomendações do Banco, assumindo a conotação de contrapartida.

Diferentemente da educação básica, cujo investimento era recomendado pelo BM, a profissional passou a ser estimulada pelo BID. O Proep tentava financiar 250 centros de educação tecnológica. Do total de recursos, 60% foram destinados a instituições privadas, organizações não governamentais e escolas municipais²⁷⁹.

Depreende-se que a educação, assumida pelo BM como um investimento valioso, cujos resultados, em incremento na produtividade laboral, são auferidos ao longo da vida do indivíduo, é entendida como incumbência do Estado, nos países em desenvolvimento, em níveis básicos. Os estudos após o ensino médio tornar-se-iam responsabilidade individual, como forma de investimento em empregabilidade e busca de sucesso profissional. Não apenas se trata de uma tradução do princípio da meritocracia como também se confirma que a Teoria do Capital Humano resulta ressignificada, uma vez que na realidade toyotista de produção fluida e formação polivalente, o mercado de trabalho não absorve indefinidamente a mão de obra de nível superior.

A primeira questão fundamental de Dale²⁸⁰ para a educação – a quem é ensinado o que, como e em que circunstâncias – é aplicável às políticas educacionais de qualquer país, com tendência a encontrar coerência entre os projetos educacional e social de determinada localidade. Como observamos, a massificação da escola brasileira foi consequência da urbanização e da industrialização. O aumento na oferta, entretanto, não quebrou o paradigma dual entre formação para a elite e treinamento para os demais. Desde a origem, a educação básica e a superior mantiveram a dicotomia entre trabalho manual e intelectual, como formas de manutenção de uma estrutura social oriunda

²⁷⁹. Domingos Leite Lima Filho, *Impacto das recentes políticas públicas de educação e formação de trabalhadores*, 2002.

²⁸⁰. Roger Dale, *Globalização e educação*, 2004.

de um contexto em que as tomadas de decisão emanavam de representantes dos interesses do patriarcado oligárquico.

Quando aberto para atendimento da demanda social por prosperidade, o ensino superior não universitário tornou-se um lucrativo negócio, voltado para a formação profissional, preservando a universidade pública, em geral, a preocupação com o crivo seletivo, a pós-graduação ligada à pesquisa e o cultivo da ciência desinteressada.

A segunda questão fundamental de Dale²⁸¹ enfoca como, por quem e através de quais estruturas, instituições e processos são definidos os conteúdos e modos de ensino, além de sua gestão operacional. Nesse ponto, vimos que a política educativa em 1965 recebia influência de um alinhamento técnico e ideológico, consubstanciado nos acordos MEC-USAID. Em 1998, era bem mais evidente a influência das agências multilaterais na organização de uma agenda globalmente estruturada para a educação. O resultado dessa dinâmica, segundo Dale²⁸², consiste tanto num movimento de governação híbrida quanto num menor poder de influência por parte dos cientistas e profissionais nacionais sobre as políticas públicas.

Isso não culminaria aprioristicamente na adoção de um currículo mundial, expressão de uma cultura humana comum a todas as sociedades, mas no alinhamento flexível entre funções da educação para atender a necessidades de integração econômica transnacionais, com currículos localmente adaptados para atingir a esse fim²⁸³. A terceira e última questão fundamental para a teoria da AGEE busca apreender as consequências sociais e individuais da adoção das estruturas, regulação, financiamento, e processos de alinhamento interno a uma política econômica de escala transnacional.

Conforme Dale, o Estado regulador, ao assimilar recomendações de agências internacionais, num contexto por ele chamado de era do conhecimento supranacional²⁸⁴, alinha a coesão entre ordem social e identidade nacional, bem como a legitimação societal, a um projeto mais amplo, em geral emanado do centro dinâmico capitalista que exerce maior influência sobre os países sim-

281. Roger Dale, *Globalização e educação*, 2004.

282. Roger Dale, *Globalização e educação*, 2004.

283. Roger Dale, *Globalização e educação*, 2004.

284. Roger Dale, *A sociologia da educação e o Estado após a globalização*, 2010, p. 1.112.

bolicamente, não geograficamente, ao seu redor. Tal recepção de influência não é totalmente passiva, uma vez que existe o trabalho de interpretação e adequação das diretrizes emitidas pelo locus de governança transnacional.

A compreensão das consequências sociais e individuais dos processos de gestão educativa no Brasil, se considerado o final dos anos 1990, deve abranger tanto a educação básica quanto a superior em suas relações com o mercado de trabalho. O Estado brasileiro migrou do papel de executor para regulador, nas políticas em geral, assumindo, em congruência com a visão do BM²⁸⁵, a responsabilidade principal pela educação básica gratuita, de modo a inserir no sistema produtivo as grandes massas, ao menos teoricamente com foco em competências. O ensino superior, também em consonância com o Banco Mundial, foi direcionado crescentemente à iniciativa privada, tornando-se flexível conforme a demanda, acessível geograficamente e majoritariamente profissionalizante.

Se a influência sobre o Estado na concepção de dois tipos de educação, voltadas à reprodução da estrutura social, foi resultado de uma compreensão oligárquico-plutocrática sobre o tema, com a globalização o aparato educativo manteve seu papel instrumental político. Dessa vez, contudo, quem age através do Estado é um centro dinâmico supranacional, também portador de uma agenda de intenções e um conjunto de concepções, sub-repticiamente incorporados ao policy making nacional.

O gerenciamento a partir de indicadores de performance, voltados para resultados, busca conferir autonomia às instituições, na visão liberal de gestão, estimulada pelo BM e presente nas políticas dos anos 1990. O Estado, ao delegar funções de execução, centralizou a conferência de resultados: para isso a liberação de recursos foi vinculada ao desempenho nas avaliações, em todos os níveis de educação. Adicionalmente, instituiu-se estímulo a prestadores privados e parcerias com organizações sociais ou não governamentais.

O ensino superior público e a maior parte da pesquisa científica permaneceram majoritariamente voltados para aqueles com capital cultural pri-

285. Banco Mundial, *La enseñanza superior*, 1995.

vilegiado²⁸⁶, restando as faculdades e centros universitários como alternativa profissionalizante a ser custeada pelo consumidor, podendo ser parcialmente financiada pelo Estado, com posterior ressarcimento. A pós-graduação tornou-se também um mercado certificador com vistas à distinção, num contexto de competitividade, representando o mestrado e o doutorado degraus de ascensão nos planos de carreira do serviço público, ou critérios classificatórios em concursos.

O desenvolvimento de competências e a experiência acumulada tornaram-se diferenciais que se somam à diplomação, sob as novas formas de organização do trabalho, tanto devido à depreciação do valor simbólico dos certificados, menos exclusivos, quanto pela própria modificação das expectativas depositadas sobre o trabalhador central.

Para o indivíduo, resultou um cenário complexo: os modos de composição dos papéis sociais vigentes tornaram-se anacrônicos do ponto de vista de sua reposição, ou seja, buscar o caminho fordista de composição enquanto profissional passou a conduzir antes à frustração que ao sucesso. Mirar-se no exemplo do familiar mais antigo, ou na narrativa perpetuada culturalmente, não levaria em consideração as transformações no mercado de trabalho e na lógica de valorização dos diplomas. Competitividade e autogestão são algumas das noções a se apresentarem durante o trajeto da nova composição de qualquer papel social de maior prestígio, em detrimento do acúmulo de informações desvinculadas do contexto da prática.

Embora tenham mudado as características do mercado e o sistema educacional tenha se aberto às massas, observa-se um cenário em que a reprodução estrutural²⁸⁷ mantém-se, uma vez que também no liberalismo a origem do indivíduo influenciará a construção de seu capital cultural. Não obstante mais acessível à população, a educação superior seguiu dividida conforme o tipo de formação a ser oferecida, sendo aquela dotada de maior atenção aos princípios científicos e tecnológicos, voltada para o senso crítico e

286. Luiz Antônio Cunha, *Desenvolvimento desigual e combinado no ensino superior*, 2004; Pierre Bourdieu & Jean-Claude Passeron, *A reprodução*, 1975; Christian Baudelot & Roger Establet, *La escuela capitalista*, 1980.

287. Pierre Bourdieu & Jean-Claude Passeron, *A reprodução*, 1975; Christian Baudelot & Roger Establet, *La escuela capitalista*, 1980.

o apuro individual, protegida por crivos estreitos através dos quais passariam os possuidores de capital cultural mais elevado.

É de se esperar que as vagas de emprego formais, efetivas, não sazonais, sejam destinadas preferencialmente aos que tiverem acesso a essa formação, e não à técnica. A questão das competências democratiza esse cenário, ao permitir que o empreendedorismo daquele com menor oportunidade de formação possa alçar a experiências enriquecedoras culturalmente, que facilitem a ascensão social. As relações de parentesco, amizade e outros laços estamentais, contudo, tendem ainda a favorecer a reprodução estrutural, na forma de vantagens como contatos, afinidades, privilégios de acesso ou conhecimentos facilitadores da aproximação entre indivíduos originários de estamentos com maior poder econômico e político.

A globalização, a nova gestão pública e a reestruturação produtiva colocam os anos 1990 em oposição ao período considerado na primeira parte deste livro. A introdução de recursos de informática começava a transformar as transações financeiras em algo imaterial; o desenvolvimento de comunicações de massa capazes de apresentar alternativas aos modos de viver e pensar, aliados ao fim da censura aos meios de comunicação, expandiu o espectro de possibilidades para os papéis sociais existentes²⁸⁸; e as mudanças no mercado induziram formas variadas de gestão de carreira e compreensão de si enquanto profissional multitarefas, com vínculos flexíveis de contratação.

Tinha início um movimento, a ser focado na parte final desta obra, de transformação simbólica dos significados em torno das narrativas de vida, relações interpessoais e papéis sociais consolidados. Um período de transição entre a modernidade sólida, com elos, profissionais, sociais, familiares, construídos em torno de padrões estáveis e previsíveis, e a modernidade líquida²⁸⁹ ou pós-modernidade²⁹⁰, caracterizada pela reforma nesses padrões, quer pela virtualização e onipresença de tudo que passaria a ser intermediado

²⁸⁸. Que não se manifestam livres de reações da ordem estamental padronizante, por meio das mais diversas gradações de sanção negativa, que tendem a ceder à medida que a novidade efetivamente se institucionaliza.

²⁸⁹. Zygmunt Bauman, *Modernidade líquida*, 2001; *Tempos líquidos*, 2007; *A cultura no mundo líquido moderno*, 2013.

²⁹⁰. Jean-François Lyotard, *O pós-moderno*, 1988; *A condição pós-moderna*, 2009.

pelas tecnologias digitais, quer pelo confronto entre as instituições comportamentais tradicionais e as alternativas, que se fizeram ver e ouvir a partir da fragmentação das comunicações de massas.

2.4 Patamar de institucionalização do MP no Brasil em 1998

Do ponto de vista da Teoria das Instituições, temos que o mestrado profissional brasileiro estava, em 1998, entre as fases de habitualização e objetificação, apoiado sobre a vertente regulativa sem, contudo, ter-se consolidado na normativa, condição prévia para a plena institucionalização, apoiada no pilar cognitivo dos participantes da coletividade.

Uma vez que a vertente regulativa²⁹¹ expressa-se nas coações e na possibilidade de conduzir comportamentos, por meio de sanções positivas ou negativas, está fortemente ligada ao aparato legal e a mecanismos de fiscalização e controle do Estado. O mestrado profissional brasileiro recebeu nos anos 1990 dispositivos formais importantes: as Portarias nº 47/1995 e nº 80/1998, da Capes.

Os Parâmetros para análise de projetos de mestrado profissional, bem como os Parâmetros para avaliação de mestrado profissional seriam concluídos apenas em 2002, após trabalhos conduzidos em comissões específicas, o que demonstra teorização, estudo e debate, tendo sido realizados eventos e reuniões temáticas, com estudiosos de áreas diversas. A busca por entendimentos sobre o assunto, no início dos anos 2000, é um indicativo de que o final da década anterior permanecia preliminar em termos de legitimação normativa sobre o MP, pauta ainda restrita à academia e sem consenso.

Ainda era muito baixa, embora não mais nula, a possibilidade de a concepção de mestrado profissional influenciar condutas, isto é, emanar ditames normativos. Restrita àqueles que tinham acesso ao próprio objeto ou aos debates em torno dele, tratava-se de matéria socialmente pouco difundida, estando

291. Richard Scott, *Institutions and organizations*, 1995.

segmentada a um nicho acadêmico, único ethos no qual pode ter iniciado a composição de um pilar normativo, e, em menor escala, cognitivo, por meio da adesão de defensores que passariam a advogar em favor de sua implantação.

Quanto à etapa de institucionalização, temos que a habitualização não teve início nos anos 1960, devido à ausência de necessidades do mundo prático demandantes da busca por uma solução assemelhada ao MP. Ou seja, nos anos 1960, o modelo acadêmico supria a necessidade de pessoal para compor os quadros docentes nas universidades, a demanda por pesquisadores era restrita e o mercado de trabalho, num ambiente em urbanização e industrialização, importador de tecnologia e exportador primário, não justificava a busca por pesquisadores voltados para o mercado.

O surgimento de demanda por mestrados profissionais traduziu-se na própria elaboração de cursos com este perfil, ao longo das décadas seguintes, uma vez que a edição das Portarias de 1995 e 1998 deu-se em um contexto de cursos que já se adaptavam ao modelo alternativo. A habitualização, ou seja, a busca por soluções baseadas em necessidades concretas da indústria e do mercado não acadêmico, está positivamente expressa na organização de iniciativas que buscassem um novo perfil de formação pós-graduada em senso estrito.

Conforme Tolbert e Zucker²⁹², a etapa de habitualização envolve tomar iniciativas em resposta a desafios específicos, formalizando políticas e procedimentos, no contexto de uma organização ou conjunto de organizações que enfrentem problemas semelhantes. Como consequência dessa pré-institucionalização, diferentes tomadores de decisão podem adotar iniciativas assemelhadas e simultâneas, embora descoordenadas e nem sempre conscientes umas das outras, variando consideravelmente quanto às formas de implantação. Trata-se de um momento de experimentações, tendo em comum os fatos ensejadores da busca por soluções.

A fase seguinte, de objetificação, implica a construção socialmente partilhada de significados em torno daquilo que se apresenta como padrão resolutivo para determinado desafio, apoiada em alta teorização e resulta-

²⁹². Pamela Tolbert & Lynne Zucker, *A institucionalização da teoria institucional*, 1998.

dos observáveis. Envolve o desenvolvimento de um certo grau de consenso social entre os tomadores de decisão quanto ao valor da solução proposta e crescente adesão das organizações com base nesse consenso. À medida que a teorização se desenvolve e torna-se conhecida, a tendência é de maior uniformização nos aspectos formais daquilo que se implanta²⁹³.

Editadas as portarias de recomendação e reconhecimento, os mestrandos profissionais puderam passar à construção de uma identidade própria, a partir de 1998. As discussões, eventos e documentos normativos posteriores configuram um movimento de objetificação do MP, dando forma e servindo de parâmetro não apenas para sua constituição, como para sua diferenciação relativamente à modalidade acadêmica.

A institucionalização plena, ou sedimentação, permaneceria distante daquele momento, nos anos 1990. Como se viu no início desta segunda parte, haveria em seguida um período de controvérsia, reações, resistências e incompreensão em torno das intenções e formatos do mestrado profissional. Como o grau de institucionalização de uma política é inversamente proporcional à resistência a ela interposta por indivíduos isolados ou reunidos em grupos representativos, a sedimentação, sua aceitação como fenômeno dado e coletivamente pactuado, demandaria a conquista do pilar cognitivo, como resultado de um longo trabalho normativo, teórico e documental, decorrente da objetificação.

Na terceira parte deste livro, verificaremos a evolução dos MP na direção de uma forte expansão quantitativa, abarcando inclusive um novo perfil de clientela, para além do profissional do mercado e da indústria: professores da educação básica, numa formação específica em conteúdos para aumentar o conhecimento sobre a matéria a ser ensinada.

293. Pamela Tolbert & Lynne Zucker, *A institucionalização da teoria institucional*, 1998.

PARTE 3:

EXPANSÃO DO MESTRADO PROFISSIONAL E AMPLIAÇÃO DO ESCOPO ORIGINAL

A necessidade de desenvolvimento da pós-graduação profissional e ajuste do sistema de avaliação às características desta foram tema de reunião do Conselho Técnico Científico da Capes realizada em 4 e 5 de fevereiro de 2002. Consta, em documento anexo à ata, que submeter o mestrado profissional aos parâmetros, critérios e enfoques para análise de produtividade dos programas acadêmicos era uma distorção, devido à necessidade de se fixarem calendários passíveis de cumprimento por profissionais que não vão se licenciar de suas funções, bem como de se explorar oportunidades de treinamento em serviço e estágios.

Os Parâmetros para análise de projetos de mestrado profissional¹ consideraram que a modalidade ampliava a interface entre o Sistema Nacional de Pós-Graduação (SNPG) e setores não acadêmicos da sociedade, beneficiando outras profissões, além da de docente pesquisador. Isso se daria, em tese, sem reduzir, contrapor-se ou eliminar a oferta e expansão dos mestrados acadêmicos. As propostas de mestrado profissional teriam como características essenciais associar teoria e aplicação, conhecimento fundamental e prática técnica, partir de instituição qualificada e ter sua implantação respaldada por setores profissionais fora da academia.

A preferência para implantação seria em instituições com programas de pós-graduação credenciados pela Capes, com extensão ou prestação de

1. Revista Brasileira de Pós-Graduação, *Parâmetros para análise de projetos de mestrado profissional*, 2005. Versão atualizada do documento Pressupostos para avaliação de projetos de mestrado profissionalizante, aprovado em reunião do Conselho Técnico Científico da Capes em 15 de setembro de 1999.

serviços na área da proposta, sem comprometimento do mestrado e doutorado acadêmicos pré-existentes nesses estabelecimentos. Aqueles sem tradição de estudos pós-graduados poderiam oferecer o mestrado profissional se apresentassem projeto adequado, corpo docente, infraestrutura e competência técnica ou tecnológica para desenvolver o curso.

Determinaram os Parâmetros para análise de projetos que a Capes não financiaria mestrados profissionais, podendo eventualmente apoiar iniciativas voltadas para o desempenho de funções básicas do Estado. Estabelecer-se-ia um núcleo docente com dedicação integral, sendo o orientador necessariamente doutor, podendo atuar os professores não doutores na co-orientação. A periodicidade para avaliação ficou determinada como a mesma dos mestrados acadêmicos.

Já os Parâmetros para avaliação de mestrado profissional² distinguiram a modalidade como sendo voltada para aqueles que não planejam dedicar-se ao ensino e à pesquisa, capacitando-os a aplicar conhecimentos, tecnologias e resultados científicos à solução de problemas em seu ambiente de atuação. Isso se daria por meio da associação entre a estrutura curricular e demandas da sociedade já identificadas ou a serem prospectadas, buscando solucionar problemas de interesse comum entre as instituições que oferecem o curso e empresas ou agências, governamentais ou não.

A especificação das instituições qualificadas para oferta dos cursos é mais clara nos Parâmetros para avaliação do que no documento relativo à análise de propostas: universidades, centros universitários, IES reconhecidas pelo MEC, além de instituições de pesquisa e desenvolvimento tecnológico com corpo docente e infraestrutura compatíveis com a proposta apresentada. O número de professores com doutorado deveria ser de, no mínimo, o dobro do quantitativo sem o título, incluindo-se ainda profissionais com qualificação demonstrada na forma de patentes, protótipos, processos, consultorias,

2. Revista Brasileira de Pós-Graduação, *Parâmetros para avaliação de mestrado profissional*, 2005. Resultante do trabalho de uma comissão composta em 15 de março de 2002 para estabelecer o perfil e os instrumentos de avaliação da pós-graduação profissional, presidida por Cláudio Oller do Nascimento e composta por Marco Antonio Moreira (UFRGS), Tânia Fischer (UFBA), Durval Rosa Borges (Unifesp), Murillo César de Mello Brandão (Petrobras), Jorge Humberto Nicola (Ciatec) e Aloísio Sotero (Gazeta Mercantil).

projetos técnicos, produção artística, propriedade intelectual, serviços e produtos, capítulos de livros ou direitos autorais, ficando parte do corpo docente em regime de dedicação integral.

Os MP poderiam atender a demandas de órgãos públicos, eventualmente com auxílio de organismos de fomento; de empresas privadas, financiadoras dos cursos; ou de organizações não governamentais, também responsáveis por viabilizar o custeio. A estrutura curricular deveria ser integralizada em no máximo 36 meses, com disciplinas de formação básica e também práticas voltadas para a utilização de tecnologias. Do trabalho final seria esperada atividade aplicada à solução de problema, incorporando proposta de ação na área abrangida e demonstrando domínio e capacidade de expressão acerca do objeto de estudo. Esse trabalho poderia assumir formas como dissertação, produção artística, projeto técnico, estudo de caso, desenvolvimento de instrumentos, equipamentos, protótipos, propriedade intelectual, patente ou software.

Quadro 14. Síntese dos documentos normativos imediatamente complementares à Portaria nº 80/1998

	Parâmetros para análise de projetos	Parâmetros para avaliação de cursos
Duração prevista para os cursos	Não menciona.	No máximo 36 meses. Sem menção a prazo mínimo, já previsto na Portaria nº 80/1998.
Exigências para instituições	Preferencialmente possuir cursos de pós-graduação credenciados pela Capes e desenvolver atividades de extensão ou prestação de serviços em campos relacionados com o MP; Ou, adequação do projeto, corpo docente, infraestrutura e competência técnica ou tecnológica para garantir o desenvolvimento do curso dentro do padrão de qualidade requerido.	Podem ser IES reconhecidas pelo MEC, ou instituições de pesquisa ou de desenvolvimento tecnológico que possuam corpo docente e infraestrutura compatíveis com a proposta do curso.

Quadro 14. Síntese dos documentos normativos imediatamente complementares à Portaria nº 80/1998 (continuação)

	Parâmetros para análise de projetos	Parâmetros para avaliação de cursos
Frequência de avaliação da Capes	Mesma periodicidade estabelecida para o conjunto de programas integrantes do Sistema Nacional de Pós-Graduação.	Idem.
Corpo docente	Pode incluir profissionais sem doutorado, desde que tenham qualificação e experiência comprovadas por produção intelectual como patentes, protótipos, consultorias, assessorias, projetos técnicos, publicações tecnológicas, produção artística, etc.; Exigência de um núcleo docente em regime de tempo integral ou tempo integral com dedicação exclusiva à instituição; O orientador deve ser doutor, podendo os não doutores coorientar.	Predominantemente doutores: no mínimo o dobro dos especialistas sem doutoramento. Deve incluir profissionais com qualificação e experiência no campo pertinente ao curso, demonstrada por produção intelectual como patentes, protótipos, processos, consultorias, projetos técnicos, publicações tecnológicas, produção artística, propriedade intelectual, serviços e produtos com uso corrente no mercado, capítulos de livros ou direitos autorais; Exigência de um núcleo de docentes em tempo integral dedicado à instituição.
Financiamento	Impossibilidade de financiamento pela Capes, podendo ser exceção iniciativas voltadas para o desempenho de funções básicas do Estado. Essas podem vir a ser apoiadas no todo ou em partes.	Demandas de órgãos públicos, como prefeituras ou secretarias de estado, nas áreas de educação, saúde e administração pública podem ter auxílio de organismos de fomento; Demandas de empresas privadas ou organizações não governamentais são custeadas por estas; Oferta de cursos por instituições de ensino e pesquisa públicas ou privadas, sem as demandas estabelecidas acima, são financiadas pelas instituições.

Quadro 14. Síntese dos documentos normativos imediatamente complementares à Portaria nº 80/1998 (continuação)

		Parâmetros para análise de projetos	Parâmetros para avaliação de cursos
Trabalhos de conclusão de curso	Nos formatos previstos pelo Portaria nº 80/1998, devendo ser apresentados a uma Banca devidamente qualificada.		Arelado à solução de problema em nível técnico, ou adaptação de soluções de outros problemas, com proposta de ação profissional que possa ter impacto no sistema a que se dirige; Pode assumir a forma de dissertação, produção artística, projeto técnico, estudo de caso, desenvolvimento de instrumentos, equipamentos, protótipos, propriedade intelectual, patentes, software, etc.; Examinado por uma comissão devidamente qualificada e externa à instituição. Pelo menos um dos examinadores deve ter experiência no campo profissional em análise.

Elaborado pelo autor a partir de Revista Brasileira de Pós-Graduação, *Parâmetros para análise de projetos de mestrado profissional*, 2005; *Parâmetros para avaliação de mestrado profissional*, 2005.

Por meio do Parecer 81, de 7 de abril de 2003, o Conselho Nacional de Educação manifestou-se a respeito da hipotética cobrança de mensalidades para alunos de mestrados profissionais em universidades públicas, determinando a impossibilidade dessa medida. Não vedaria, entretanto, o custeio dos programas por outras entidades públicas ou organizações privadas, desde que não houvesse interferência no processo de seleção de alunos.

Em julho de 2003, o Conselho Técnico Científico da Capes ouviu Cláudio Oller do Nascimento a respeito dos debates e trabalhos conduzidos pela Comissão de Mestrado Profissional, por ele presidida. Optou-se por ampliar as discussões sobre a natureza, legalidade e nomenclatura do MP, em um evento nacional destinado a buscar um consenso sobre o tema.

Nascimento e outros quatro conselheiros passaram à organização do Seminário sobre o Mestrado Profissional, concretizado em 5 de novembro daque-

le ano. Os debates e palestras³ sobre pertinência, funcionamento, acreditação, avaliação e financiamento do MP não culminaram em contribuições concretas, entretanto⁴. Embora previsto desde a regulamentação inicial da pós-graduação brasileira, o assunto se mostrava controverso em diversos aspectos, por inserir-se em um ambiente de tradição notadamente academicista.

Por seu turno, o seminário Para Além da Academia – a pós-graduação contribuindo para a sociedade, realizado entre março e abril de 2005, expôs quatro pontos de convicção da Capes⁵ a respeito do mestrado profissional⁶. O primeiro reconheceu a demanda social por qualificação, inclusive fora da academia. O segundo apontou que o aumento das titulações no país brevemente causaria a necessidade de se pensar a alocação de mestres e doutores fora da academia, devido à menor absorção destes pelas universidades. O terceiro ponderou que um terço dos doutores e dois terços dos mestres já não seguiam carreira como professores, no Brasil. E, por fim, que a transferência de conhecimento científico deve se dar não apenas para empresas e mercado, como também voltar-se ao setor público e movimentos sociais.

No evento, o mestrado profissional foi conceituado como uma capacitação para a prática profissional transformadora, por meio da incorporação do método científico, voltado para a pesquisa aplicada, solução de problemas, inovação e aperfeiçoamento tecnológicos. Dentre as considerações reunidas durante o seminário, uma se refere à dúvida sobre se o título de mestre profissional daria direito a atuar na docência ou ingressar em doutorado acadêmico⁷. O evento evidenciou incertezas sobre questões já deliberadas pela Capes, no Documento Informativo 2, de 15 de setembro de 1999, e pelo CNE, no Parecer 79, de 12 de março de 2002. Ambos garantiram equivalência plena entre os títulos emitidos pelas duas modalidades de mestrado.

3. Com participação de membros da Capes, Fórum de Pró-Reitores de Pós-Graduação e coordenadores de mestrados profissionais.

4. Elionora Cavalcanti de Barros *et al.*, *O debate sobre o mestrado profissional na Capes*, 2005.

5. Capes, APCN, 2005.

6. Participaram membros da Capes, alguns reitores, coordenadores de mestrados profissionais em áreas diversas, autoridades nos campos da cultura, educação e esporte, profissionais de mídia e empresários. Elionora Cavalcanti de Barros *et al.*, *O debate sobre o mestrado profissional na Capes*, 2005.

7. Elionora Cavalcanti de Barros *et al.*, *O debate sobre o mestrado profissional na Capes*, 2005.

A principal diferença entre os mestrados acadêmico e profissional estaria no produto gerado. Aquele pretende, pela imersão na pesquisa, formar a longo prazo um investigador. Já este, busca formar alguém que saiba utilizar a pesquisa para agregar valor a suas atividades, sejam de interesse mais pessoal ou social. Daí a necessidade de que o aluno pesquise, o que justifica a prevalência de professores com doutorado nos programas profissionais. A avaliação dos MP deveria considerar sobretudo o valor agregado ao aluno pelo curso, métrica diferenciada daquela da vertente acadêmica, direcionada para publicações⁸.

Ponto controverso do documento final do Seminário foi o concernente ao financiamento. A Capes considerou que custear mestrados profissionais em instituições públicas de ensino não seria justo, por configurar uma apropriação privada de conhecimento científico altamente rentável para o aluno ou entidade na qual ele trabalha. A solução seria o financiamento por fontes externas, na forma de convênios. O argumento contraria os quatro pontos de convicção anteriormente enumerados, ao ignorar a existência de mestres e doutores formados nas mesmas instituições públicas e que, uma vez portadores do título, migram para a docência em faculdades privadas, ou mesmo não seguem carreira docente, atuando em empresas ou na indústria.

O próprio documento enfraquece sua justificativa acerca desse tópico ao apontar que mestrados profissionais em instituições públicas podem gerar “ganhos de eficiência e de estratégia numa parte do aparelho de Estado ou das organizações não-estatais voltadas para o bem público”⁹. Parece inconsistente compreender a aquisição de conhecimentos pela via do MP como uma apropriação privada e a mesma qualificação, na modalidade acadêmica, como sendo adequadamente financiável ainda que não revertida para benefício da educação pública.

Após coordenar a aplicação de questionários a 6,1 mil mestres, formados em 15 áreas do conhecimento entre 1990 e 1999, Velloso¹⁰ demonstrou a heterogeneidade do campo de atuação dos egressos dos mestrados acadêmi-

8. Capes, *APCN*, 2005.

9. Capes, *APCN*, 2005, p. 165.

10. Jacques Velloso, *Mestres e doutores no país*, 2004.

cos. Somente nas áreas básicas do conhecimento o principal campo de trabalho, com média superior a 52%, era maior em universidades e instituições de pesquisa. Nas áreas tecnológicas e profissionais, esse destino recebia pouco mais de um terço dos profissionais, estando a ênfase do campo de trabalho concentrada em empresas públicas e privadas, escritórios e consultórios¹¹.

Um dos problemas que detiveram o pleno desenvolvimento do MP foi seu atrelamento à pós-graduação acadêmica, resultante das exigências da Capes para autorização de funcionamento, segundo Castro¹². Essa análise conclui que, a fim de conferir vida própria ao mestrado profissional brasileiro, seria preciso que este não imitasse as fórmulas do acadêmico, relativizando, por exemplo, o peso de professores universitários no corpo docente, que poderia vir a ser igualmente dividido entre profissionais de mercado e representantes de empresas do ramo focado.

No entendimento de Castro¹³, seria conveniente estabelecer calendários de aulas apropriados para pessoas que efetivamente trabalham enquanto cursam o mestrado; uso de recursos semipresenciais; fornecimento de bolsas em áreas nas quais se deseje estimular a expansão e mestrados profissionais em ensino de disciplinas, voltados para professores. Também Barata¹⁴ sugeriu maior flexibilidade nos calendários, com vistas ao equilíbrio entre atividades presenciais e a distância, sem que o aluno precise se afastar de suas atividades profissionais para cumprir as exigências do curso.

Observa-se que o MP, em seus passos iniciais, mimetizou as características dos programas acadêmicos, em consequência dos seguintes fatores: contarem majoritariamente com professores cujas práticas, na pós-graduação, foram desenvolvidas e testadas no mestrado tradicional, e serem avaliados conforme métricas não personalizadas às especificidades da modalidade, que se propõe diferente.

Especialmente oportuna é a crítica sobre a inadequação entre os calendários de atividades dos MP, na medida em que imitam os acadêmicos, e a

11. A mesma pesquisa mostrou a Universidade como principal empregadora de doutores, a partir da aplicação de 2,7 mil questionários com titulados nesse nível. Em todas as áreas do conhecimento consideradas, a média de doutores atuando na docência superava dois terços.

12. Cláudio de Moura Castro, *A hora do mestrado profissional*, 2005.

13. Cláudio de Moura Castro, *A hora do mestrado profissional*, 2005.

14. Rita Barradas Barata, *Avanços e desafios do mestrado profissionalizante*, 2006.

realidade de sua clientela. Uma vez que se espera alunos inseridos na prática onde será aplicada a pesquisa, torna-se incoerente oferecer disciplinas em dias de semana e horário de expediente, com imposição de um esquema de férias, suspensão do curso durante meses, qual se tratasse de um público escolar. Por que não oferecer disciplinas em período noturno e fins de semana, sem recessos ou férias, de modo a dinamizar o cumprimento dos créditos sem redução de carga horária ou apelo à educação a distância? Isso possibilitaria prazo bem mais confortável para a pesquisa propriamente, minimizando os prejuízos à atividade profissional do aluno.

Em setembro de 2000 fora criada pela Capes a área *stricto sensu* de Ensino de Ciências e Matemática, que até maio do ano seguinte teria cinco cursos aprovados, todos acadêmicos. A intenção inicial era criar um mestrado destinado a professores de ensino médio e fundamental, bem como os de licenciaturas, abrangendo tanto questões didáticas quanto de conteúdo disciplinar. O preparo do profissional estaria voltado para a atuação na sala de aula e no sistema de ensino, além de estimular a produção técnica e científica de alto nível¹⁵.

Ao fim de 2001, havia 14 mestrados em ensino de Ciências e Matemática aprovados, além de um doutorado. Desse total, quatro eram MP, oferecidos pela PUC-SP, PUC-RS, UFRGS e Cefet-RJ. Em 2002, o número passava a seis, incluindo iniciativas da UFRN e Unifesp. Em 2004, oito, chegando à Universidade Cruzeiro do Sul, de São Paulo, Centro Universitário Franciscano, de Santa Maria (RS), e UnB. Naquele ano, já não havia o curso na PUC-RS¹⁶.

Tem-se ali o prelúdio da futura política adotada pelos mestrados profissionais em rede, voltados para professores da educação básica pública, a partir de 2010. A distinção entre o mestrado acadêmico e o mestrado profissional em ensino remete à diferença entre o *Masters in Education* (MEd) e o *Masters of Arts in Teaching* (MAT) americanos. O primeiro, de natureza acadêmica, busca o aprofundamento teórico e a produção de conhecimento enquanto o segundo é voltado para a inserção na prática, com ênfase na formação profissional e no desenvolvimento de competências.

15. Capes, *Avaliação trienal 1998-2000*, 2001.

16. Marco Antonio Moreira, *A área de ensino de ciências e matemática na Capes, 2002; O mestrado (profissional) em ensino*, 2004.

Em outubro de 2002, as exigências para os mestrados acadêmicos em ensino de Ciências e Matemática, para obtenção de nota 3, incluíam: professores predominantemente doutores, com produção intelectual publicada em veículos reconhecidos pela qualidade, grade curricular com disciplinas articulando formação teórica e metodológica, existência prévia de pesquisas na área, na instituição onde está o curso, e produto final na forma de dissertação com potencial de gerar artigos para periódicos, avaliado por Banca com participação externa¹⁷.

Os MP na mesma área, também para nota 3, deveriam contar com 40% a 50% de docentes doutores, cuja produção poderia se dar na forma de publicações ou produtos educacionais. De 30% a 50% da carga horária deveriam explorar o conteúdo específico da disciplina, havendo ainda formação didático-pedagógica e prática supervisionada mesmo para os atuantes na docência. O trabalho final também seria avaliado por Banca com membro externo, devendo constituir, preferencialmente, produtos educacionais passíveis de serem utilizados por outros profissionais.

Para obtenção de notas 4 ou 5, seria preciso, adicionalmente, ter docentes envolvidos em atividades de pesquisa ou desenvolvimento ligadas aos programas, com produção intelectual divulgada na forma de publicações, admitida no caso do MP, também, a apresentação de produtos educacionais. Os professores deveriam demonstrar capacidade de obter financiamentos em agências de fomento. No acadêmico, o tempo de titulação deveria ser de, em média, dois anos e esperar-se-ia que os alunos se envolvessem em atividades supervisionadas de ensino ou orientação, em cursos de graduação. Já o profissional duraria no mínimo dois e no máximo três anos, oferecendo ajuda de custos ou meios para redução de carga horária para professores mestrando.

Conforme Moreira¹⁸, o MP em ensino é uma iniciativa que busca impactar mais significativamente o sistema escolar e a sala de aula que o acadêmico, por meio da formação de professores que: [1] trabalhando nos ensinos fundamental e médio possam liderar grupos de trabalho e estudo, [2] possam atuar no desenvolvimento e implementação curricular, na coordenação e

17. Marco Antonio Moreira, *A área de ensino de ciências e matemática na Capes*, 2002.

18. Marco Antonio Moreira, *O mestrado (profissional) em ensino*, 2004.

orientação, e nos processos de avaliação, [3] ministrem disciplinas de conteúdo nas licenciaturas e [4] também na educação superior geral, tendo como objetivo o ensino da matéria, e não a formação para a pesquisa.

Defende o autor que o mestrado acadêmico não é o espaço adequado para atingir a esses fins devido a três motivos: pressupõe um afastamento físico do local de trabalho, é composto por disciplinas que visam a formar um pesquisador e, por fim, gera como produto final um relatório que não traz propostas de ação transformadora para o sistema educacional.

Entre os oito MP em ensino existentes em 2004, apenas dois previam explicitamente um esforço de adequação da estrutura curricular às necessidades dos alunos. O da UFRGS, na área de Física, previa concentrar as disciplinas em um único dia da semana, preferencialmente segunda-feira ou sexta-feira, e promover períodos intensivos em julho, janeiro e fevereiro. Já o da UnB, em Ciências, concentraria as aulas em dois dias semanais e, eventualmente, de forma intensiva também nos meses anteriormente citados.

Ostermann e Rezende¹⁹, a respeito do produto educacional esperado de um MP em ensino, sublinham que se deveria ter em consideração tanto a eficiência de um método para lecionar um conteúdo, quanto a reflexão sobre um problema educacional vivido na realidade escolar, culminando no desenvolvimento de atividades curriculares alternativas. Desse modo, evitar-se-ia a perspectiva tecnicista para ceder lugar à reflexão sobre as finalidades e o significado da educação. Seriam boas alternativas, na visão das pesquisadoras, para se buscarem inovações inclusive nos modos de avaliar os estudantes nas escolas.

A questão do neotecnicismo na área de ensino voltaria a ser abordada por Rezende e Ostermann²⁰, numa crítica à formação continuada de professores. Analisaram as autoras que as políticas brasileiras na área, influenciadas pelo BM e OCDE, passaram a investir na formação em conteúdos das matérias, ao invés de se voltarem para o desenvolvimento de profissionais críticos e reflexivos, capazes de teorizar a respeito das relações entre a educação e a sociedade.

19. Fernanda Ostermann & Flávia Rezende, *Projetos de desenvolvimento e de pesquisa na área de ensino de ciências e matemática*, 2009.

20. Flávia Rezende & Fernanda Ostermann, *O protagonismo controverso dos mestrados profissionais em ensino de ciências*, 2015.

Na perspectiva de Rezende e Ostermann²¹, os MP em ensino não seriam adequados para sanar os muitos problemas da educação básica brasileira, dentre os quais elas enumeram as deficiências na formação inicial docente, o desinteresse dos jovens em se tornarem professores, devido aos baixos salários e sobrecarga de trabalho, e as deficiências culturais de origem dos alunos. Tal inadequação dever-se-ia aos seguintes aspectos: a formação no mestrado é individual, não envolvendo o corpo docente como um todo; o produto final enfoca o que ensinar, e não o como e o porquê; a baixa aplicabilidade dos produtos educacionais gerados, frágil potencial de inovação e a baixa retenção desses profissionais na educação básica após a titulação.

Bomfim *et al.*²² viriam a contestar esses argumentos. Inicialmente, pontuaram que também o mestrado acadêmico é individual²³ e que a formação de professores de forma coletiva, em outros tipos de curso, não precisaria invalidar as intenções do MP. Isso porque não seria proposto por essa categoria *stricto sensu* resolver os problemas da educação isoladamente. Quanto ao suposto teor conteudista, ressaltam que a conclusão fora fruto da observação de um único curso, na área de Física da UFRGS, sendo inadequada a generalização para o conjunto dos MP em ensino.

Proseguiram Bomfim, Vieira e Deccache-Maia²⁴ que a baixa inovação não é privilégio dos mestrados profissionais, não devendo, por isso, ser tomada como característica para descrédito. Consideraram que a afirmação de que os produtos educacionais não resolvem os problemas da educação brasileira é exagerada, uma vez que não

há em momento algum a pretensão de elaborar um produto que se pretende aplicável em todo o território nacional, ainda que acreditemos que as ideias possam ser trocadas e impulsionar soluções em

21. Flávia Rezende & Fernanda Ostermann, *O protagonismo controverso dos mestrados profissionais em ensino de ciências*, 2015.

22. Alexandre Maia do Bomfim *et al.*, *A crítica dos mestrados profissionais*, 2018.

23. Como as próprias Rezende e Ostermann já haviam relativizado. Flávia Rezende & Fernanda Ostermann, *O protagonismo controverso dos mestrados profissionais em ensino de ciências*, 2015.

24. Alexandre Maia do Bomfim *et al.*, *A crítica dos mestrados profissionais*, 2018.

outros cantos. [...] não depositamos nos produtos esse potencial abrangente e de cunho salvacionista da educação brasileira, até porque não o percebemos como a única contribuição prestada pelos MP. Os produtos educacionais possuiriam essa força "de solução para os problemas" educacionais do Brasil? Os MP poderiam assumir essa centralidade dentro de um projeto político mais amplo?²⁵.

Por fim, sobre o fato de que após a titulação os professores preferem tentar a migração para o ensino superior, Bomfim et al. questionam se o mestrado acadêmico não teria essa característica de forma ainda mais acentuada e se a escolha dos professores não seria motivada exatamente pelos baixos salários e condições de trabalho nas escolas.

Em pesquisa com 32 alunos do Profmat Polo Uberaba (MG), incluindo formados e desligados, das três primeiras turmas, 2011 a 2013, identificou-se²⁶ alguns pontos em comum com os apontamentos de Rezende e Ostermann²⁷. Das 55 vagas oferecidas até aquele momento, no Polo em questão, 96% foram ocupadas por licenciados em Matemática, sendo 78% egressos de IES privadas. Apenas 7% não atuavam na educação básica. Numa primeira etapa, com aplicação de questionário aos 32 participantes, 71,8% aprovaram a proposta pedagógica do curso. Nas 11 entrevistas semiestruturadas posteriores, 54,5% expuseram que os conteúdos ministrados continham nível mais compatível para o ensino superior que para a aplicação na educação básica.

Todos os entrevistados apontaram crise na gestão de tempo por conciliarem a docência com o mestrado, 56% dos alunos nas três turmas ocupavam dois cargos de professor, devido à sobrecarga assumida para combater os baixos salários. Pretendiam deixar a educação básica 81,8% dos ouvidos, devido às condições de trabalho e à remuneração. Já a questão da ausência de disciplinas sobre didática, explorando o curso apenas conteúdos de matemática pura, até então, foi apontada como fragilidade por 72,7%.

25. Alexandre Maia do Bomfim et al., *A crítica dos mestrados profissionais*, 2018, p. 249.

26. João Pedro Aparecido Vicente & Marilene Ribeiro Resende, *Profmat*, 2016.

27. Flávia Rezende & Fernanda Ostermann, *O protagonismo controverso dos mestrados profissionais em ensino de ciências*, 2015.

Esse enfoque conteudista, desde a graduação, presente em muitos cursos da licenciatura em matemática, até a formação continuada de professores, acentua o teor tecnicista da formação e determina que as capacidades para a docência sejam desenvolvidas na prática. Tem-se aí uma dissociação entre os processos oficiais de qualificação e as competências individuais que o mercado de trabalho passa a demandar dos educadores. [...] dentre os entrevistados que consideraram a formação no Profmat não pertinente para a docência no ensino básico, quatro apontaram, espontaneamente, similaridades entre os pressupostos do Programa e os da Olimpíada Brasileira de Matemática das Escolas Públicas. [...] Seis dos 11 entrevistados consideraram declaradamente o Programa como seletivo, no sentido de que elimina alunos. [...] as ocorrências de termos como qualidade, excelência, complexidade, alto nível e aprofundamento são altas, tendo esses termos sido presentes, com diferentes frequências, nas falas de dez dos 11 entrevistados²⁸.

Pode-se verificar, portanto, uma convergência entre resultados de estudos sobre MP em ensino, na área de Física e Matemática, no sentido de apontar a tendência de abandono da educação básica a partir da titulação e ausência de disciplinas didáticas, deixando de suprir uma lacuna herdada dos cursos de licenciatura. Não consideramos essa conclusão, entretanto, como uma constatação de ineficácia dessa categoria de curso, por não haver a pretensão de generalizar o resultado para outras áreas disciplinares e por considerarmos o teor incipiente das iniciativas, que podem e devem ser aprimoradas.

Já os mestrados profissionais em Educação, não confundir com os anteriormente aludidos, na área de Ensino, tanto por derivarem de áreas distintas de avaliação na Capes quanto devido aos focos diferenciados, teriam início somente em 2010, com a aprovação, na Universidade Federal de Juiz de Fora, do MP em Gestão e Avaliação da Educação Pública²⁹. O segundo, no ano seguinte, seria em Gestão e Tecnologias Aplicadas à Educação, na Universidade

28. João Pedro Aparecido Vicente & Marilene Ribeiro Resende, *Profmat*, 2016, p. 214-216.

29. Ministério da Educação, *Portaria nº 1.045, de 18 de agosto de 2010*, 2010.

Estadual da Bahia³⁰. Até o fim de 2011, já seriam nove. Esse distanciamento temporal e número reduzido demonstram a resistência da área da Educação em implantar mestrados profissionais, num primeiro momento.

A diferença entre os MP em educação e em ensino segue o mesmo padrão que distingue, no exterior, o Masters in Education do Masters of Arts in Teaching. Um busca pesquisar uma área do saber a partir de seus fundamentos sociológicos, antropológicos e políticos; o outro está focado em competências e técnicas para desempenho de uma função laboral. Conforme Hetkowski³¹, numa perspectiva inovadora, que busca soluções, os mestrados profissionais em educação tomam como objeto a gestão dos sistemas escolares, os processos de ensino-aprendizagem, tecnologias, qualificação de professores, recursos didáticos, políticas públicas e inovações pedagógicas.

Os MPE [mestrados profissionais em educação] dirigem o foco aos processos formativos e de investigação para o trato de problemáticas relativas ao ambiente profissional dos pós-graduandos e ao desenvolvimento de produtos que visem soluções e ou encaminhamentos e ou intervenções no âmbito das problemáticas apresentadas. [...] [São] um espaço importante de aplicação, de desenvolvimento, de avaliação e de inovação³².

Previu a LDB/1996 a necessidade de licenciatura para atuar como professor na educação básica, admitindo-se formação em nível médio, na modalidade Normal, para lecionar até as primeiras séries do ensino fundamental. As diretrizes curriculares para as licenciaturas deveriam adotar o desenvolvimento de competências como conceito nuclear, estabeleceu a Resolução 1, de 18 de fevereiro de 2002, do CNE.

Kuenzer³³ observaria, no início da década seguinte, que o modelo bacharelesco não havia sido superado. Gatti³⁴, por seu turno, ao analisar

30. Conselho Técnico-Científico da Capes, *Ofício 39-11/2010*, 2010

31. Tânia Maria Hetkowski, *Mestrados profissionais em educação*, 2016.

32. Nadia Hage Fialho & Tânia Maria Hetkowski, *Mestrados profissionais em Educação*, 2017, p. 30.

33. Acácia Zeneida Kuenzer, *A formação de professores para o ensino médio*, 2011.

34. Bernardete Angelina Gatti, *Formação de professores no Brasil*, 2010.

ementas de 94 licenciaturas em áreas como língua portuguesa, matemática e ciências biológicas, constatou baixa oferta de disciplinas ligadas a didática, psicologia do desenvolvimento e filosofia da educação, havendo a tendência de concentração em conhecimentos específicos, “espelhando mais a ideia de um bacharelado”³⁵.

A abordagem conteudística no preparo para o magistério na educação básica é incentivada pelo Banco Mundial³⁶, partindo do pressuposto de que a formação inicial deve conduzir ao conhecimento da disciplina, sendo as habilidades para ensino melhor desenvolvidas na prática, no contexto da aplicação. Com base em estudos conduzidos no Brasil, Índia e Paquistão, o BM descarta a importância de um curso inicial em Pedagogia, devendo-se suplementar as lacunas de treinamento por meio de cursos em serviço.

Em consonância com essa recomendação, o Plano Nacional de Educação 2001–2010 (PNE)³⁷ destacou o primado da formação em exercício, com uso de tecnologias de educação a distância, cabendo à educação continuada a reflexão sobre práticas, aperfeiçoando-as sob o ponto de vista técnico, ético e político. Em 2006, o governo federal instituiu o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB)³⁸, com o propósito de interiorizar o ensino superior, com recursos EAD. Licenciaturas e formação continuada para pessoal da educação básica foram assumidos como prioridades dessa iniciativa.

Outros documentos evidenciam, a partir da LDB/1996, que o eixo estruturante da composição de novos quadros docentes para os ensinos fundamental e médio baseava-se em naturalizar a mensuração de desempenho permanente, ofertar cursos concomitantes ao exercício da profissão e desenvolver competências. São eles a Resolução 2, de 19 de abril de 1999, do CNE³⁹;

35. Bernardete Angelina Gatti, *Formação de professores no Brasil*, 2010, p. 1.373.

36. Banco Mundial, *Prioridades y Estrategias para la Educación*, 1995.

37. Brasil, *Plano Nacional de Educação 2001-2010*, 2001. Aprovado pela Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001.

38. Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006. A UAB não é uma universidade, mas um sistema que oferece cursos a distância criados por instituições públicas de ensino superior, articulados com polos de apoio presencial, nos quais são descentralizadas atividades administrativas e de apoio pedagógico.

o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação⁴⁰, de 2007; e o Plano de Desenvolvimento da Educação⁴¹, do mesmo ano.

A Capes, também em 2007, teve sua estrutura modificada⁴², passando a fomentar atividades de suporte para formar professores da educação básica, função que já exercia no âmbito da pós-graduação, com o objetivo de estimular a qualificação para o ensino superior. A UAB passou, então, a ser coordenada pela agência. Naquele mesmo ano, o CNE diagnosticava a possibilidade de agravamento na escassez de professores para o ensino médio, resultante de fatores como baixo investimento nas escolas e nos salários, falta de interesse de jovens em escolher essa profissão, alta evasão em cursos de licenciaturas e proximidade da aposentadoria de grande parte dos docentes em atividade.

O levantamento⁴³ demonstrou que, no país, o gasto anual por aluno nos ensinos fundamental e médio era inferior ao aplicado no Chile, na Argentina e no México⁴⁴. A remuneração anual do professor brasileiro iniciante era inferior à do argentino, chileno e malaio⁴⁵. O percentual de docentes com formação específica na área em que lecionavam era especialmente baixo nas disciplinas de física e química⁴⁶. O CNE estabeleceu, ainda, uma relação de proporcionalidade entre o avanço nos estudos e melhor remuneração, ao comparar os níveis de escolarização básica da população entre 25 e 64 anos em alguns países ricos e nos sul-americanos Argentina, Chile e Brasil, estando este último em posição menos avançada⁴⁷.

39. Diretrizes curriculares nacionais para o curso Normal de nível médio.

40. Iniciativa por meio da qual o MEC procurou pactuar, com estados e municípios, 28 objetivos para aumentar a qualidade da educação, a ser medida no rendimento dos estudantes. Destaque-se, entre suas diretrizes, o investimento em formação inicial e continuada de profissionais da educação, bem como plano de carreira privilegiando o mérito e a avaliação de desempenho.

41. Composto por mais de 40 ações, na prática consistia numa proposta do governo para operacionalizar o PNE.

42. *Lei nº 11.502*, de 11 de julho de 2007.

43. CNE, *Escassez de professores no ensino médio*, 2007.

44. Chile, 2.271 dólares; Argentina, 1.803 dólares; México, 1.774 dólares; Brasil, 921 dólares.

45. Argentina, 15,7 mil dólares; Chile, 14,6 mil dólares; Malásia, 13,5 mil dólares; Brasil, 12,5 mil dólares.

46. Biologia, 57%; língua portuguesa, 56%; educação física, 50%; história, 31%; língua estrangeira, 29%; matemática, 27%; geografia, 26%; educação artística, 20%; química, 13%; física, 9%.

47. EUA, 88%; Alemanha, 83%; Finlândia, 76%; Hungria, 74%; Holanda, 66%; França, 65%; Austrália,

As desigualdades sociais brasileiras mostraram-se presentes nos índices de frequência escolar. Dentre as famílias 20% mais ricas, 74,3% dos adolescentes entre 15 e 17 estavam no ensino médio; ao passo que nas 20% mais pobres, apenas 18,9%, considerando-se dados de 2005. Quando desconsiderada a renda, a mesma variável correspondia a 24,1% entre os moradores do campo e 48,2% entre os das cidades⁴⁸.

Conforme Kuenzer⁴⁹, o número de licenciados que atuavam, em 2007, na educação básica, correspondia a algo entre 30% e 40% do corpo docente das escolas, o que projetaria um déficit de 235,1 mil profissionais, consideradas todas as disciplinas. Exatamente porque a maioria dos licenciados não atua na área, a autora concluiu que apenas ampliar vagas em licenciaturas não seria uma solução eficaz.

Para enfrentar a escassez de professores, o CNE propôs oito ações emergenciais e 14 estruturais. Em síntese, a primeira categoria propunha:

- [1] combinar ensino presencial e telessalas para aulas de ciências exatas, com mediadores capacitados para utilizar materiais televisionados ou informatizados;
- [2] oferecer bolsas de iniciação à docência a alunos de licenciatura para serem professores em escolas públicas;
- [3] contratar profissionais liberais para atuarem na docência;
- [4] ministrar complementação pedagógica para professores em exercício;
- [5] pactuar a alocação de alunos da rede pública em escolas particulares, via convênios;
- [6] em caso de necessidade extrema, admitir professores estrangeiros;
- [7] ofertar incentivos financeiros para adiar a aposentadoria dos professores em exercício;
- [8] para que os aposentados voltassem a lecionar.

Já as ações estruturais sugeridas foram:

62%; Grécia, 51%; Chile, 49%; Itália, 44%; Espanha, 43%; Argentina, 42%; Brasil, 30%.

⁴⁸. CNE, *Escassez de professores no ensino médio*, 2007.

- [1] criar licenciaturas polivalentes;
- [2] com formação pedagógica incluída;
- [3] cursos noturnos, bem como bolsas em instituições públicas;
- [4] ampliar o investimento nas escolas;
- [5] implantar programa duradouro aos moldes do item 2 do parágrafo anterior;
- [6] ampliar e supervisionar a qualidade das licenciaturas a distância;
- [7] assegurar piso salarial vinculado a avaliações de desempenho e formação continuada;
- [8] estimular eventos e pesquisas conjuntas entre professores dos níveis básico e superior;
- [9] criar centros de produção e difusão de tecnologias educacionais, em parceria com empresas;
- [10] tomar empréstimos internacionais para qualificar professores, investir em infraestrutura para o ensino médio e integrar, a ele, o profissionalizante;
- [11] informatizar as escolas;
- [12] implantar o Programa Nacional do Livro do Ensino Médio;
- [13] enfrentar o problema do transporte escolar com a colaboração dos estados;
- [14] ampliar vagas e melhorar a qualidade das licenciaturas.

Em 2009, foi editada a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica⁵⁰, assumindo como compromisso público de Estado o investimento em cursos presenciais ou a distância, com possibilidade de concessão de bolsas de estudo. Essa Política⁵¹ enfocou preferencialmente docentes com mais de três anos de exercício, diplomando em licenciatura aqueles que tivessem somente nível médio ou de bacharel,

49. Acácia Zeneida Kuenzer, *A formação de professores para o ensino médio*, 2011.

50. Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009.

51. Em consonância com o artigo 68 da LDB/1996 e com o inciso IV do PNE 2001-2010, a iniciativa estimulou a formação inicial presencial, com uso de recursos EAD na continuada. Os princípios apresentados incluíram: garantia do padrão de qualidade dos cursos; articulação entre teoria e prática; progressão em carreira atrelada à profissionalização e equidade no acesso como forma de combate

bem como os licenciados em área diversa da de sua atuação em sala de aula. A UAB tornou-se o meio para realização da parcela desses cursos oferecida a distância.

Como se observa, as políticas de formação de professores a partir de 1996 voltaram-se para o aumento na quantidade desses profissionais, visando a acompanhar o crescimento nas matrículas estudantis. Privilegiou-se o domínio de conteúdos e desenvolvimento de habilidades na prática, com complementação pedagógica e sem afastamento. Cursos noturnos, em módulos e com uso de EAD tornaram-se aliados para diplomar professores, ainda de modo insuficiente, devido aos índices de evasão e baixo interesse em permanecer na carreira. Receber profissionais de outras áreas, portanto, apresentou-se como alternativa. São alinhamentos a ditames do BM⁵² e da OCDE⁵³.

Tais características indicam formas de treinamento que valorizam a aplicabilidade na sala de aula, ou na relação entre aluno e conhecimento, mediada pelo professor. Não se trata, portanto, de um investimento na produção de conhecimentos de base sobre a Educação. Busca-se o preparo para a habilidade de ensinar, num contexto de conflitos e tensões decorrente tanto da massificação da escola quanto da deterioração da qualidade de vida nas cidades, ao menos nos países pobres infladas sem planejamento, e caracterizadas por problemas decorrentes da concentração de renda.

[...] convivemos com uma grande carência de professores licenciados principalmente nas áreas de ciência e matemática. [...] muitos dos atuais professores estão desmotivados e descrentes do poder transformador da escola. Muitos deles desejam mudar de profissão e os alunos que se submetem ao vestibular para os cursos de licenciatura o fazem como segunda ou terceira opção⁵⁴.

Algumas competências são requeridas ao professor em seu trabalho de democratização dos conhecimentos que permitem aos educandos participar

a desigualdades sociais e regionais.

52. Banco Mundial, *Prioridades y Estrategias para la Educación*, 1995.

53. OCDE, *Le rôle crucial des enseignants*, 2005.

da vida social e produtiva. Dentre elas, Kuenzer⁵⁵ enumera: selecionar conteúdos; organizar situações de aprendizagem para desenvolver capacidades de leitura e interpretação de textos e da realidade; estimular os alunos a transitarem do senso comum ao comportamento científico; bem como a adquirirem capacidades de comunicação, análise, síntese, crítica e trabalho coletivo.

Note-se que se trata de um manejo do conhecimento também para o desenvolvimento de competências. Para a autora, a criatividade e a motivação para atingir a esses fins é esperada num contexto de baixos salários e escolas sem recursos, permeadas pela precarização cultural dos alunos, expressa em dificuldades de linguagem, de raciocínio lógico e de relação com o conhecimento formalizado.

[...] ao professor não basta conhecer o conteúdo específico de sua área; ele deverá ser capaz de transpô-lo para situações educativas, para o que deverá conhecer os modos como se dá a aprendizagem em cada etapa do desenvolvimento humano, as formas de organizar o processo de aprendizagem e os procedimentos metodológicos próprios a cada conteúdo. Para que esse tipo de formação seja possível, ela precisa ocorrer, no mínimo, em cursos de graduação em instituições que articulem diversos campos do conhecimento e atividade investigativa, de modo a assegurar formação interdisciplinar complementada por formação em pesquisa⁵⁶.

Havia em 2009, no Brasil, 2,4 mil cursos de mestrado acadêmico, 1,4 mil de doutorado e 243 de mestrado profissional⁵⁷, reunindo 57,2 mil professores e 161,1 mil alunos. A média etária dos brasileiros com mestrado ou doutorado era de 46 anos no caso dos homens e 43 no das mulheres. As áreas que mais concentravam alunos nos mestrados profissionais eram multidisciplinar, engenharias e sociais aplicadas.

54. Brasil, *Plano Nacional de Pós-Graduação 2011-2020*, 2010, p. 168.

55. Acácia Zeneida Kuenzer, *A formação de professores para o ensino médio*, 2011.

56. Acácia Zeneida Kuenzer, *A formação de professores para o ensino médio*, 2011, p. 685.

57. Assim distribuídos: 108 em instituições particulares, 97 em federais, 33 em estaduais e cinco em

Tabela 14. Expansão do mestrado profissional brasileiro de 2004 a 2009

Área do conhecimento	Cursos em 2004	Cursos em 2009	Expansão no período
Agrárias	1	12	1.100%
Biológicas	6	9	50%
Ciências da Saúde	23	40	73,9%
Exatas e da Terra	7	10	42,9%
Humanas	5	5	0%
Sociais Aplicadas	30	43	43,3%
Engenharias	20	45	125%
Multidisciplinar	27	79	192,6%
Total	119	243	104,2%

Elaborada pelo autor a partir de Brasil, *Plano Nacional de Pós-Graduação 2011–2020*, 2010.

A avaliação de qualidade dos MP resultava em nota 3 para 58,8% dos cursos; 4 para 23,8% e 5, máxima da categoria, para 10,2%. Havia, ainda, 0,8% com nota 1 e 6,1% com nota 2. Geograficamente, a região Sudeste concentrava, em 2009, 55,6% dos cursos; seguida pelo Sul, 19,8%; Nordeste, 15,2%; Centro-Oeste, 6,6%; e Norte, 2,9%. Enquanto o número de mestrados acadêmicos crescera 36,6% entre 2004 e 2009, a expansão nos doutorados foi de 34,4% e nos MP, 104,2%. Observa-se, durante os governos Lula (2003 a 2010), incremento mais acentuado na oferta de vagas para mestrado e doutorado nas regiões Norte e Nordeste.

Tabela 15. Distribuição geográfica da pós-graduação brasileira em 2004 e 2009

Região	Mestrados acadêmicos			Mestrados profissionais			Doutorados		
	2004	2009	Expansão	2004	2009	Expansão	2004	2009	Expansão
Sudeste	973	1.211	24,5%	70	135	92,9%	691	845	22,3%
Sul	357	494	38,4%	20	48	140%	186	269	44,6%
Nordeste	285	442	55,1%	16	37	131,3%	113	193	70,8%
Centro Oeste	113	177	56,6%	10	16	60%	47	77	63,8%
Norte	65	112	72,3%	3	7	133,3%	21	38	81%
Total	1.793	2.436	35,9%	119	243	104,2%	1.058	1.422	34,4%

Elaborada pelo autor a partir de Brasil, *Plano Nacional de Pós-Graduação 2011–2020*, 2010.

Entre os anos de 1999 e 2009, a pós-graduação em senso estrito ampliou vagas e número de titulados em todas as modalidades, com destaque para o MP, com aumento de 1.175% nas matrículas e 5.539% nas titulações. Considerado o mesmo intervalo, as matrículas e titulações do mestrado acadêmico expandiriam 65,7% e 132,6%, enquanto no doutorado o acréscimo seria de 93,6% e 135,4%.

Tabela 16. Evolução nas matrículas e conclusões da pós-graduação brasileira, de 1999 a 2009

	Mestrados acadêmicos		Mestrados profissionais		Doutorados	
	Matriculados	Titulações	Matriculados	Titulações	Matriculados	Titulações
1999	56,1 mil	15,3 mil	862	56	29,9 mil	4,8 mil
2000	61,7 mil	18,1 mil	1,8 mil	241	33 mil	5,3 mil
2001	62,3 mil	19,6 mil	2,9 mil	362	35,1 mil	6 mil
2002	63,9 mil	23,4 mil	4,3 mil	987	37,7 mil	6,8 mil
2003	66,9 mil	25,9 mil	5 mil	1,6 mil	40,2 mil	8 mil
2004	69,4 mil	24,8 mil	5,8 mil	1,9 mil	41,3 mil	8,1 mil
2005	73,9 mil	28,6 mil	6,3 mil	2 mil	43,9 mil	8,9 mil
2006	79,1 mil	29,7 mil	6,7 mil	2,5 mil	46,5 mil	9,3 mil
2007	84,3 mil	30,5 mil	7,6 mil	2,3 mil	49,6 mil	9,9 mil
2008	88,2 mil	33,3 mil	9 mil	2,6 mil	52,7 mil	10,7 mil
2009	93 mil	35,6 mil	10,1 mil	3,1 mil	57,9 mil	11,3 mil

Elaborada pelo autor a partir de Brasil, *Plano Nacional de Pós-Graduação 2011–2020*, 2010.

Durante a década de 2000, o esforço no sentido de agilizar a conclusão dos mestrados surtiu efeito. Levava-se, em média, de 33 a 40 meses para conclusão, conforme a área, em 1999. Dez anos depois, os prazos médios reduziram-se para algo entre 27 e 29 meses. Almeida⁵⁸ opinou que o mestrado brasileiro deveria seguir o modelo de Bolonha, correspondendo aos anos finais de uma graduação de cinco anos, ou tornar-se uma etapa parcial inserida no doutorado. Poderia existir ainda como grau terminal em determinadas áreas, visando à profissionalização de alto nível, com duração não superior a um ano.

Também Schwartzman⁵⁹, após mais de uma década de existência dos MP, observou criticamente que a vertente acadêmica de mestrado mantinha o protagonismo da formação *stricto sensu*, a despeito dos modelos internacionais, no qual é uma etapa mais rápida e não introdutória ao doutorado. A retenção de alunos nos cursos acadêmicos, inclusive nos doutorados, é um elemento considerado pelo autor ao verificar o grande número de inscritos. A baixa produtividade na forma de patentes, por sua vez, é uma conclusão decorrente da comparação entre os números do Brasil, menos de 4 mil ao ano, e países asiáticos, europeus e norte-americanos⁶⁰, nos quais as parcerias entre empresas e universidades são mais comuns.

Em todo o mundo, os mestrados são cursos de curta duração - entre um e dois anos - que visam dar uma formação adicional para preparar melhor os estudantes para o mercado de trabalho. No Brasil, os mestrados foram criados em grande parte como “mini-doutorados” por universidades que ainda não dispunham de massa crítica suficiente para instituir programas de doutoramento. [...] Seria de se esperar que, passados os primeiros anos [após a criação dos MP], os mestrados acadêmicos fossem se reduzindo, sendo substituídos por

municipais.

58. Maria Hermínia Tavares de Almeida, *A pós-graduação no Brasil*, 2010.

59. Simon Schwartzman, *Notas da transição necessária da pós-graduação brasileira*, 2010.

60. Em número de patentes registradas anualmente: Japão, 333 mil; EUA, 250 mil; Coreia do Sul, 128 mil; China, 122 mil; Alemanha, 48 mil; Rússia, 27 mil; Inglaterra, 17 mil; França, 14 mil e Itália, 9 mil.

um lado pelos doutorados de acesso direto aos formados pelos cursos de graduação e, por outro lado pelos mestrados profissionais⁶¹.

Complementando as previsões da Portaria nº 80/1998 e dos Parâmetros para análise de projetos e para avaliação de cursos, de 2002, o MEC editaria a Portaria nº 7, de 22 de junho de 2009, dispondo novamente sobre os mestrados profissionais. Foi considerada, pelo documento, a carência de profissionais habilitados para desenvolver atividades e trabalhos técnico-científicos em temas de interesse público, particularmente em áreas mais diretamente vinculadas ao mundo do trabalho e ao sistema produtivo, com especial interesse no desenvolvimento socioeconômico e cultural do país. Também foi considerada a necessidade de pesquisadores alinhados à política industrial brasileira.

A Portaria nº 7/2009 reforçou que os mestres profissionais gozariam dos mesmos direitos que os acadêmicos. O MP foi definido como: [1] capacitação para a prática profissional transformadora de procedimentos e processos, valendo-se de métodos científicos e inovação; [2] qualificação embasada na aplicação do conhecimento com rigor metodológico e fundamentos científicos; e [3] atualização científica e tecnológica de pessoal, instigando a produção técnico-científica aplicada e a solução de problemas específicos.

Os cursos poderiam ser propostos por universidades, instituições de ensino e centros de pesquisa, públicos e privados, com experiência em investigação aplicada. O tempo para titulação foi fixado em no mínimo um e no máximo dois anos. Para o corpo docente, cuja produção técnica e científica deveria ser comprovada, requereu-se equilíbrio entre doutores, profissionais e técnicos.

O trabalho de conclusão admitiria formatos variados como dissertação, revisão de literatura, artigo, patentes, projetos técnicos, materiais didáticos, programas de mídia, produtos artísticos, softwares, protocolos de aplicação em serviços, propostas de intervenção, instrumentos e outros formatos, se aprovados pela Capes. Os cursos seriam avaliados trienalmente, por comissões compostas por docentes doutores, profissionais e técnicos de setores específicos, reconhecidamente qualificados. Por fim, a possibilidade de concessão de bolsas foi restrita a áreas excepcionalmente priorizadas.

Simon Schwartzman, Notas da transição necessária da pós-graduação brasileira, 2010.

Já a Portaria nº 17, de 28 de novembro de 2009, revogaria a nº 7/2009, reproduzindo grande parte de seu conteúdo, com alterações em pontos cruciais: desapareceu a previsão de que o título de mestre profissional outorgaria os mesmos direitos que o acadêmico, o que reflete a polêmica em torno do tópico, ainda naquele momento, a submissão de propostas de cursos passou a ser possível somente por meio de editais de chamamento da Capes, no documento anterior havia a possibilidade de submeter por iniciativa própria, e, por fim, a previsão de prazo mínimo e máximo para titulação foi suprimida. O novo instrumento normativo, portanto, foi menos específico e mais omissivo, características sintomáticas de um ambiente de dissensos no que se refere aos direitos dos diplomados e duração dos cursos.

Quadro 15. Síntese das Portarias nº 7/2009 e nº 17/2009, sob aspectos selecionados

	Portaria nº 7/2009	Portaria nº 17/2009
Duração prevista para os cursos	No mínimo um ano e no máximo dois.	Não menciona.
Titulação	Nacionalmente reconhecida, conferindo os mesmos direitos que o mestrado acadêmico.	Nacionalmente reconhecida.
Exigências para instituições	Atender aos requisitos de qualidade fixados e demonstrar experiência em pesquisa aplicada; Enfatizar, nos cursos, a utilização aplicada dos conhecimentos e o exercício da inovação, visando a valorizar a experiência profissional.	Idem.
Submissão de propostas para cursos	Atendendo a chamada pública ou por iniciativa própria.	Atendendo a chamada pública.
Frequência de avaliação da Capes	Trienal.	Idem.

Quadro 15. Síntese das Portarias nº 7/2009 e nº 17/2009, sob aspectos selecionados (continuação)

	Portaria nº 7/2009	Portaria nº 17/2009
Corpo docente	São recomendados: equilíbrio entre doutores, profissionais e técnicos com experiência em pesquisa aplicada ao desenvolvimento e à inovação; normas bem definidas para seleção dos orientadores; comprovação de carga horária docente e condições de trabalho compatíveis com as necessidades do curso, admitido o regime de dedicação parcial; Qualificação dos professores demonstrada por meio de produção tecnológica, científica ou artística.	Idem.
Financiamento	Impossibilidade de concessão de bolsas, salvo em áreas excepcionalmente priorizadas.	Idem.
Trabalhos de conclusão de curso - formatos admitidos	Dissertação, revisão de literatura, artigo, patente, registros de propriedade intelectual, projetos técnicos, publicações tecnológicas; aplicativos, materiais didáticos, produtos, processos e técnicas; programas de mídia, softwares, estudos de caso, relatórios, manuais, protocolos de aplicação em serviços, propostas de intervenção, projetos de adequação tecnológica, protótipos de instrumentos, equipamentos, produções artísticas e outros, desde que aprovados pela Capes.	Idem.

Elaborado pelo autor a partir de MEC, *Portaria Normativa nº 7, que dispõe sobre o mestrado profissional no âmbito da Capes*, 2009; *Portaria Normativa nº 17, que dispõe sobre o mestrado profissional no âmbito da Capes*, 2009.

Em consonância com a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, a Sociedade Brasileira de Matemática (SBM) coordenou a elaboração de um mestrado profissional em rede, a ser oferecido por universidades participantes do sistema UAB. Em outubro de 2010, a Capes aprovou o Proformat. As primeiras turmas, no ano seguinte, totalizaram 1,1 mil vagas.

A proposta curricular incluía, inicialmente, sete disciplinas obrigatórias, duas eletivas e um trabalho de conclusão, com prazo entre 24 e 36 meses

para integralização. Semipresenciais de março a dezembro, as disciplinas contariam com um professor responsável e um assistente, nos polos locais, IES. Houve previsão de encontros presenciais semanais nesses polos, uso de material didático unificado e uma plataforma de ensino online. Nos meses de janeiro e fevereiro, as aulas seriam presenciais e intensivas⁶².

O objetivo do curso era aprofundar conteúdos de matemática pura, não tendo sido, a princípio, explorados elementos conceituais de áreas que envolvessem aspectos sociais, filosóficos, culturais e didáticos. O corpo docente nos polos comportaria mestres e doutores. Já o corpo discente seria composto em 80% por professores atuantes na educação básica pública, com possibilidade de recebimento de bolsas, o que demonstra a inserção da iniciativa em uma das áreas excepcionalmente priorizadas⁶³. Os demais 20% poderiam ser selecionados entre portadores de diploma de ensino superior, sem direito a bolsas, e que participavam do mesmo exame nacional de acesso anual.

As bolsas de estudo⁶⁴ eram condicionadas à assinatura de termos de compromisso de permanência como docente na educação básica pública por ao menos cinco anos após a obtenção do título. O benefício seria cancelado em caso de duas reprovações, na mesma disciplina ou em distintas. Haveria desligamento do aluno, bolsista ou não, se ocorresse reprovação em três disciplinas ou no exame de qualificação, após a segunda tentativa⁶⁵.

A partir da observação do regimento e das normas do Profmat, catálogo de disciplinas e entrevista com participantes, cruzando essas informações com as políticas públicas para a educação a partir da LDB/1996, na área da formação de professores, Vicente e Resende⁶⁶ concluíram que o curso privilegiava a flexibilização na forma de oferecer pós-graduação *stricto sensu*, com uso de tecnologias EAD e foco conteudístico, em detrimento dos saberes didático-pedagógicos.

61. Simon Schwartzman, *Notas da transição necessária da pós-graduação brasileira*, 2010, p. 36-37.

62. SBM, *Quem é o professor de matemática da escola básica*, 2013.

63. Com a Portaria nº 289, de 21 de março de 2011, o MEC consideraria expressamente a docência na educação básica como prioridade para concessão de bolsas de pós-graduação.

64. Em 2011, equivalentes a mil e duzentos reais, superando o piso salarial desses profissionais, estipulado em mil cento e oitenta e sete reais, e acumuláveis com esses vencimentos.

65. SBM, *Quem é o professor de matemática da escola básica*, 2013.

Pareceu-lhes, adicionalmente, uma resposta pertinente ao cenário de escassez de professores, se consideradas as recomendações da OCDE e do BM, por permitir a formação em exercício e focada na aplicação profissional, em sala de aula, ao invés de pretender formar um pesquisador reflexivo ou voltado para o questionamento sobre como e por que ensinar matemática, algo a que já se propõem os mestrados acadêmicos. Contudo, o alto nível dos conteúdos de matemática pura oferecidos no Profmat mostrou-se conflitante com o currículo do ensino médio, o que demonstrava um caminho de conveniente aprimoramento da proposta do curso, naquele momento.

Quando considerada a trajetória dos mestrados profissionais enquanto política pública, o Profmat demarca um momento importante, pois representa a abertura de uma vertente não voltada para o trabalho no mercado, indústria ou administração pública, tampouco às universidades, no sentido de formar pesquisadores. Consiste na primeira experiência de um curso para profissionalizar professores da educação básica, alegadamente com ênfase nos conteúdos das disciplinas ministradas, pressupondo estar o aluno em efetivo exercício da docência e com matriz curricular unificada nacionalmente. Essa última característica, somada ao uso de tecnologias EAD e ensino semipresencial, constituem o diferencial da proposta, com relação aos anteriores mestrados em ensino de ciências e matemática, criados a partir dos anos 2000.

Ao pioneirismo do Profmat seguir-se-ia, a partir de 2011, a criação de outros cursos oferecidos em rede, com exames nacionais de acesso e ensino semipresencial conteudístico para professores dos ensinos fundamental e/ou médio. Tais iniciativas contemplariam áreas como letras, física, química, biologia, história, artes, filosofia, sociologia e ciências ambientais. Compreendemos, portanto, o biênio 2010–2011 como terceiro momento-chave do processo de institucionalização do MP brasileiro, devido à ampliação de seus objetivos iniciais, passando a abranger a formação de professores da educação básica, num contexto de expansão da modalidade profissional de pós-graduação *stricto sensu* como um todo.

Ainda em 2011, o MEC criaria um programa de bolsas de formação continuada para professores de escolas públicas⁶⁷ que ingressassem nos mes-

66. João Pedro Aparecido Vicente & Marilene Ribeiro Resende, *Profmat*, 2016.

trados profissionais semipresenciais em rede, com vigência por até 24 meses, acumuláveis aos salários, vinculadas ao termo de compromisso de permanência na educação básica pública por cinco anos.

3.1 Universidade brasileira pós-1998

O custeio das Ifes brasileiras, a partir de 1994, passou a considerar parâmetros que indicassem a necessidade e o desempenho⁶⁸ destas. Os indicadores úteis a esse cálculo, inspirado no modelo holandês⁶⁹, incluíam número de alunos, ingressantes e diplomados, área construída, gastos em anos anteriores, titulação dos professores, resultados de avaliações da Capes, produtividade na forma de dissertações e teses, e quantidade de alunos por docente.

Em 1998, foi implantada a Gratificação de Estímulo à Docência⁷⁰, concedendo bônus salariais ao professorado do ensino superior, a partir de uma contagem de pontos resultante das horas de aula ministradas semanalmente, titulação e da avaliação anual de suas atividades, por parte de uma comissão contendo docentes da própria instituição e também externos. Dessa vez, a iniciativa ministerial baseava-se no financiamento inglês⁷¹, voltado para a produtividade acadêmica⁷².

Essa forma de gestão do sistema de ensino superior federal foi coerente, ao longo do segundo mandato⁷³ de Fernando Henrique Cardoso (1999 a 2002) com as propostas dos governos pós-redemocratização, até aquele momento voltados para a mensuração de resultados e avaliação permanente.

67. Portaria nº 478, de 29 de abril de 2011.

68. Portaria nº 1.285, de 30 de agosto de 1994.

69. MEC, *Bases para uma nova proposta de avaliação da educação superior*, 2003.

70. Lei nº 9.678, de 3 de julho de 1998. A gratificação seria extinta a partir de 14 de maio de 2008, em decorrência do art. 18 da Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008.

71. O modelo holandês combina dimensões quantitativas e qualitativas, com ênfase na avaliação institucional e análise. Já o inglês busca mensurar de forma técnica e quantitativa a eficiência das instituições em se adaptarem a exigências do mercado de trabalho.

72. MEC, *Bases para uma nova proposta de avaliação da educação superior*, 2003.

73. Primeiro presidente reeleito no país, após aprovação da Emenda Constitucional nº 16, de 4 de junho de 1997, prevendo essa possibilidade. FHC venceu novamente em primeiro turno, com 53% dos votos.

Amaral⁷⁴ observa que enquanto a expansão das IES privadas gerava competitividade por atração e retenção de alunos, tendo como principais desafios as vagas ociosas e a inadimplência, entre as federais também se instaurou um ambiente de competição, a fim de se garantir maior participação no orçamento destinado para o setor. A busca pela gratificação salarial teria contribuído, nesse contexto, para o aumento nas vagas sem contratar mais professores.

Ao final do segundo governo FHC, o país tinha 1.637 IES, aumento de 83,1% com relação a 1995, quando o primeiro mandato foi iniciado. Ao longo do octênio, as públicas diminuíram 7,2% e as particulares aumentaram 110,8%. As universidades, em 2002, eram 162, ou seja, 20% a mais que em 1995. As privadas superaram as públicas: 51,8%. Já os estabelecimentos não universitários ao final do governo eram 1.475, 92% privados⁷⁵.

A quantidade de funções docentes no ensino superior era de 242,4 mil, 38% no sistema público. As universidades reuniam 153 mil delas. Os centros universitários somavam 23,9 mil; as faculdades integradas, 11,2 mil; e as faculdades, escolas e institutos superiores, 50,9 mil. Os centros de educação tecnológica, por fim, contavam com 3,3 mil. Havia, em 2002, 14,3 mil cursos de graduação presenciais no Brasil, 58,7% em universidades.

As matrículas em cursos presenciais chegavam a 3,4 milhões, aumento de 97,7% com relação a 1995. As universidades reuniam 2,1 milhões de matrículas, 90% mais que no início do primeiro mandato. Já o volume nos estabelecimentos não universitários crescera 105,7%, chegando a 1,3 milhão. Do total de matrículas no ensino superior, 30,2% estavam em estabelecimentos públicos, taxa que em 1995 era de 41,1%. A proporção de matrículas por docente era de 14,3, contra 12,1 no início do primeiro governo FHC. Os alunos concluintes foram 466,2 mil, 65,2% em universidades e 32,4% no sistema público.

74. Nelson Cardoso Amaral, *Avaliação e financiamento de instituições de educação superior*, 2009.

75. INEP, *Sinopse estatística da educação superior*, 1995; *Sinopse estatística da educação superior*, 2003.

Tabela 17. IES brasileiras em 2002

	Universidades				IES não universitárias				Total
Instituições	162				1.475				1.637
	AF	BE	CM	DP	AF	BE	CM	D PD	
	443	331	44	84	830	34	53	1358	
% públicas	48,2%				17,1%				12%
Matrículas	2,1 milhões				1,3 milhão				3,4 milhões
	AF	BE	CM	PP	AF	EE	MM	DPD	
	500,4 mil	380,9 mil	34,4 mil	1,2 milhão	31 mil	34,5 mil	69,8 mil	1,1 milhão	
% no sistema público	42,5%				15,4%				30,2%
Funções docentes	153 mil				89,3 mil				242,2 mil
	AF	EE	MM	MP	FF	EE	MM	DPD	
	48 mil	32,4 mil	2,4 mil	70 mil	2,9 mil	2,8 mil	3,3 mil	80 mil	
% no sistema público	60,2%				9,1%				38%

Elaborada pelo autor a partir de INEP, *Sinopse estatística da educação superior*, 2003. F - federais, E - estaduais, M - municipais, P - privadas.

A gestão Fernando Henrique Cardoso apresentou, portanto, um movimento de continuidade e consolidação de políticas educacionais para o ensino superior apresentadas desde 1985, com estímulo ao ensino privado e expressivo aumento de vagas em instituições desvinculadas da prática de pesquisa. O investimento em universidade federais, quer em recursos para custeio e expansão, quer na contratação de pessoal permanente, sofreu forte contingenciamento.

Tabela 18. Ensino superior brasileiro no início e ao final dos governos FHC

	1995			2002			Variação		
	Públicas	Privadas	Total	Públicas	Privadas	Total	Públicas	Privadas	Total
Universidades	72	63	135	78	84	162	+8%	+33%	+20%
- Matrículas*	598,5 mil	529,3 mil	1,1 milhão	915,9 mil	1,2 milhão	2,1 milhões	+53%	+133%	+91%
- Concluintes*	70,8mil	65,6 mil	136,4 mil	130,8 mil	173,4 mil	304,2 mil	+85%	+164%	+123%
- Funções Docentes	67,4 mil	33,7 mil	101,1 mil	82,9 mil	70 mil	153 mil	+23%	+108%	+51%

	1995			2002			Variação		
	Públicas	Privadas	Total	Públicas	Privadas	Total	Públicas	Privadas	Total
IES não universitárias	138	621	759	117	1.358	1.475	-15%	+119%	+94%
- Matrículas*	101,9 mil	529,8 mil	631,7 mil	135,7 mil	1,1 milhão	1,3 milhão	+33%	+125%	+110%
- Concluintes*	17 mil	92,3 mil	109,3 mil	20,2 mil	141,7 mil	161,9 mil	+19%	+53%	+48%
- Funções Docentes	8,8 mil	35,2 mil	44,1 mil	9,2 mil	80,1 mil	89,4 mil	+5%	+127%	+103%

Elaborada pelo autor a partir de INEP, *Sinopse estatística da educação superior*, 1995; *Sinopse estatística da educação superior*, 2003. *Considerados cursos de graduação presenciais.

Segundo pesquisa do Instituto Datafolha⁷⁶, o governo FHC terminou com avaliação ruim/péssimo para 36% dos entrevistados; mesmo percentual que considerava a gestão regular. Para outros 26%, era boa ou ótima. O presidente terminou mais bem avaliado por empresários, 45% de aprovação; profissionais liberais, 41%; entre os brasileiros com renda familiar mensal superior a dez salários, 33%; e pessoas com mais de 60 anos, 32%. Geograficamente, obteve mais aprovação no Sudeste e no Sul. A maior rejeição estava nas faixas de renda mais baixas, desempregados, e moradores do Nordeste⁷⁷.

⁷⁶. Datafolha, *Avaliação do governo FHC*, 2002.

⁷⁷. O Instituto ouviu 14,5 mil pessoas, em 365 cidades, entre os dias 9 e 11 de dezembro.

Nas eleições de 2002, o candidato Luiz Inácio Lula da Silva, concorrendo pela quarta vez, venceu a disputa presidencial⁷⁸. Ex-sindicalista que construíra sua imagem pública em palanques, com discursos inflamados a massas de trabalhadores, Lula precisou adequar suas propostas, a aparência e o modo de se expressar para conquistar as classes médias durante a disputa presidencial.

Suavizando as falas, estabelecendo alianças com partidos de centro e explorando slogans que falavam de esperança, justiça e solidariedade, Lula buscava conquistar a confiança do mercado e angariar a simpatia popular. O que se viu foi uma postura moderada, apoiada em uma proposta de combate às desigualdades e com intenções de ampliar os mecanismos de proteção social por parte do Estado. Apresentava, desse modo, uma alternativa ao modelo liberal pragmático.

Já no primeiro ano de governo foram divulgadas as Bases para uma nova proposta de avaliação da educação superior⁷⁹. O documento sintetizou estudos conduzidos pela Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior⁸⁰, com o intuito de subsidiar a reformulação dos processos e critérios de avaliação desse nível de ensino. A interlocução com a sociedade, sobre o tema, deu-se por meio de audiências públicas envolvendo 38 entidades ligadas a universidades, ao sistema produtivo, representativas de estudantes e também sindicatos.

O que se propôs foi a conjugação de abordagens qualitativas e quantitativas, combinando autoavaliação institucional e externa, conduzida por uma comissão integrada nacionalmente, evitando-se rankings e privilegiando um retorno, de forma educativa, para as instituições. As avaliações seriam anuais, considerando as instalações físicas, as condições de trabalho e incluindo entrevistas com professores, funcionários e alunos. A reorientação das práticas estaria em não vincular recursos a desempenho, utilizando a avaliação para fins de aprimoramento do sistema. A proposta, totalmente omissa quanto ao

78. Em segundo turno, com 61,3% dos votos, contra José Serra, candidato do partido de FHC.

79. MEC, *Bases para uma nova proposta de avaliação da educação superior*, 2003.

80. Designada pelas Portarias nº 11, de 28 de abril de 2003 e nº 19, de 27 de maio de 2003, e instalada pelo ministro da Educação, Cristovam Buarque, em 29 de abril daquele ano. O grupo era composto por professores de universidades federais, representantes de alunos e funcionários de órgãos como Capes e Inep.

tema financiamento, indicava, ao menos teoricamente, uma nova concepção administrativa para o ensino superior.

No ano seguinte, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) seria formalizado⁸¹ para mensurar a eficiência acadêmica e social das IES. O desempenho dos alunos e a produtividade dos professores continuaram a ser medidos. O MEC manteve a divulgação das notas das instituições e cursos. Não houve vinculação entre resultados e aporte orçamentário.

Antes disso, contudo, o novo governo dera início ao preparo de uma proposta voltada à “reestruturação, desenvolvimento e democratização”⁸² das universidades federais. Um grupo de trabalho foi composto por representantes da Casa Civil e Secretaria-Geral da Presidência, e dos ministérios da Educação; Fazenda; Planejamento, Orçamento e Gestão; Ciência e Tecnologia. Em 60 dias deveria ser apresentado um plano de ação.

O relatório final diagnosticou a estagnação no sistema público e a alta inadimplência nas instituições privadas, cujos diplomas gozavam, adicionalmente, de baixa credibilidade no mercado. Algumas ações emergenciais foram apresentadas com vistas a tentar cumprir o objetivo do PNE 2001–2010 de que 40% das matrículas do ensino superior estivessem em instituições públicas, em 2003 eram 30%.

Tais ações incluíam aumentar recursos para custeio; abrir concursos para professores e técnico-administrativos, a fim de repor os demitidos e aposentados dos dez anos anteriores; conceder bolsas para doutores trabalharem nas licenciaturas em física, matemática, biologia e química, em locais carentes de pessoal com formação superior; interiorizar vagas via concursos e reintegrar aposentados, também com incentivo em pecúnia.

O Sistema Nacional de Pós-Graduação, no primeiro ano da gestão Lula, somava 2,6 mil cursos de mestrado e doutorado, com 105,9 mil matriculados e 31 mil titulados a cada ano. A produção superava 24,4 mil dissertações e 6,8 mil teses anuais. As bolsas de pós-graduação *stricto sensu* oferecidas pela

81. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004.

82. Brasil, *Decreto de 20 de outubro de 2003, que institui Grupo de Trabalho Interministerial encarregado de analisar a situação atual e apresentar plano de ação visando à reestruturação, desenvolvimento e democratização das Instituições Federais de Ensino Superior*, 2003.

Capes e CNPq contemplavam em média 30% dos mestrandos e doutorandos, com valores congelados⁸³ desde 1994. A falta de mestres e doutores agravava-se nas licenciaturas⁸⁴.

A educação para o desenvolvimento inclusivo do país deveria privilegiar, conforme a análise governamental, engenheiros das áreas de informática, energia e infraestrutura urbana; cientistas em campos avançados na saúde, educação e biologia; professores de matemática, português, física, química, biologia, história e geografia, para a educação básica; enfermeiros, sanitaristas, profissionais de produção alimentar e para gestão de políticas de superação da pobreza. As tecnologias EAD foram abordadas como caminho necessário para democratizar o acesso ao ensino nos mais diferentes pontos do país, com a possibilidade de se implantarem iniciativas em rede, integrando IES para ampliar as vagas de ensino superior.

O grupo de trabalho, no que diz respeito a alternativas de financiamento, não firmou qualquer posição. Optou-se pela apresentação de possibilidades, assumindo que os membros não haviam chegado a um consenso. Foram aventados tópicos como contribuições voluntárias de ex-alunos; alíquota adicional ao imposto de renda de egressos de universidades federais; destinação de parte da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira⁸⁵ para áreas de saúde das IES públicas; retirada da folha de inativos do orçamento das universidades; emissão de bônus da dívida pública para financiar as Ifes e criação de uma lei de incentivo fiscal para o ensino superior, aos moldes da existente⁸⁶ na área da cultura.

Na interpretação de Aguiar⁸⁷, longe de criar um plano de ação, como fora requisitado, o grupo interministerial apresentou um conjunto de considerações vagas, imprecisas e irrealistas, propondo para dois anos depois uma ampla reforma universitária que não viria a se concretizar.

83. A inflação calculada pelo grupo de trabalho interministerial referente a 1994-2003 foi de 102,4%.

84. Brasil, *Bases para o enfrentamento da crise emergencial das universidades federais e roteiro para a reforma universitária brasileira*, 2003.

85. A CPMF foi um tributo federal existente entre 1997 e 2007, cuja arrecadação era destinada à saúde pública.

86. *Lei nº 8.313*, de 23 de dezembro de 1991, também conhecida como Rouanet.

87. Vilma Aguiar, *Um balanço das políticas do governo Lula para a educação superior*, 2016.

Ao fim de 2003, ainda, instituiu-se o Projeto Milton Santos⁸⁸ de acesso ao ensino superior, na forma de bolsas mensais de auxílio a estrangeiros, especialmente imigrantes africanos, regularmente matriculados em Ifes brasileiras, desde que aprovados em processo seletivo interno para receber o benefício, o que pressupunha bom desempenho nas disciplinas cursadas. A Portaria⁸⁹ regulando as normas de seleção viria a ser publicada quase dois anos depois, e estabeleceu em um salário mínimo a bolsa, concedida durante 12 meses, período ao fim do qual seria preciso concorrer novamente. De 2006 a 2011 seriam efetivados 3,4 mil auxílios anuais pelo Projeto⁹⁰.

Em janeiro de 2004 haveria troca de ministros da Educação, com Cristovam Buarque sendo substituído por Tarso Genro. Naquele ano, o Provão deu lugar ao Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade)⁹¹, aplicado a ingressantes e concluintes de cursos. Entre ambos os exames, Aguiar⁹² diferencia que, enquanto na gestão FHC a divulgação dos resultados delegava ao mercado e aos consumidores a liberdade de não escolher as instituições com pior avaliação, no governo Lula houve medidas diretas no sentido de tentar corrigir as deficiências nas IES com resultado insatisfatório.

Com a Medida Provisória 213, de 10 de setembro de 2004, foi instituído o Programa Universidade para Todos (Prouni)⁹³, destinado à concessão de bolsas de estudo integrais e parciais para cursos de graduação em instituições particulares. O público-alvo era composto por estudantes de baixa renda que tivessem cursado ensino médio em escola pública ou como bolsista em particulares, portadores de necessidades especiais ou professores da rede pública, para cursar pedagogia ou licenciaturas.

As instituições participantes passavam a ficar isentas de imposto de renda, de contribuição social sobre o lucro líquido para financiamento da se-

88. Decreto nº 4.875, de 11 de novembro de 2003.

89. 3.167, de 13 de setembro de 2005 e, posteriormente, 833, de 4 de abril de 2006.

90. Hilton Sales Batista, *O projeto Milton Santos de acesso ao ensino superior (PROMISAES) como política de assistência estudantil ao programa de estudantes-convênio de graduação (PEC-G)*, 2015.

91. De forma amostral até 2008. A partir de 2009, aplicado a todos os ingressantes e concluintes.

92. Vilma Aguiar, *Um balanço das políticas do governo Lula para a educação superior*, 2016.

93. A Medida Provisória foi regulamentada pelo Decreto nº 5.245, de 18 de outubro de 2004. O Programa tornou-se Lei no ano seguinte, sob o número 11.096, de 13 de janeiro de 2005.

gauridade social e da contribuição para o Programa de Integração Social (PIS), além de garantirem prioridade na distribuição dos recursos do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies)⁹⁴.

Em 2005, já com Fernando Haddad à frente do MEC, o Prouni concedeu 95,6 mil bolsas. Ao fim do segundo mandato de Lula⁹⁵, em 2010, a quantidade acumulada chegaria a 748,7 mil. Desse total, 69% eram integrais e 48% destinadas a afrodescendentes. Já o Fies firmou 400 mil contratos entre 2003 e 2010, totalizando 8,3 bilhões de reais⁹⁶.

O Fies foi reformulado pela Lei nº 11.552, de 19 de novembro de 2007, ampliando o prazo de pagamento para duas vezes o período de utilização do crédito, além de oferecer carência de seis meses para início do ressarcimento. Já a Lei nº 12.202, de 14 de janeiro de 2010, triplicou o prazo para quitação, com relação ao período de usufruto, aumentou a carência de pagamento para 18 meses e baixou os juros anuais de 6,5% para 3,4% para todos os cursos. Aos alunos de medicina e licenciaturas foi facultado ressarcir o financiamento com trabalho nos Programas de Saúde da Família e em escolas públicas de ensino básico.

Principalmente no segundo mandato, o governo Lula investiu fortemente na expansão do ensino superior público⁹⁷. Por meio do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), instituído pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril 2007, seriam criadas 14 novas Ifes e 126 campi. As matrículas em graduação presencial cresceram 42%, de 3,8 milhões em 2003 para 5,4 milhões em 2010; no mesmo período, a quantidade de ingressantes a cada ano passou de 109,2 mil para 222,4 mil. Foram abertas 28 mil vagas para professores e 38,5 mil para técnicos-administrativos. As bolsas de mestrado e doutorado aumentaram respectivamente,

94. Programa de financiamento de mensalidades com baixas taxas de juros, instituído pela *Medida Provisória 1.827*, de 27 de maio de 1999, em substituição ao Crédito Educativo, existente desde 1976. A MP foi posteriormente convertida na Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001.

95. Reeileito em segundo turno, em 2006, com 60,8% dos votos, contra o candidato Geraldo Alckmin, do PSDB, partido de FHC e José Serra.

96. Brasil, *Balanco de governo 2003-2010*, 2010.

97. Destaque-se, no primeiro mandato, o *Decreto nº 5.225*, de 1º de outubro de 2004, que elevou os Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefet) à categoria de IES. Os cursos tecnológicos adquiriram status de graduação e pós-graduação.

em número, 120% e 64%; e em valor, 65,7% e 67,9% – com relação ao fim de 2002. Ao final do último mandato, titulava-se anualmente 64% mais mestres e 79,4% mais doutores que no início do primeiro⁹⁸.

Em 2010, a criação do Sistema de Seleção Unificada (SiSU) possibilitou o uso da nota obtida no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) para ingresso no ensino superior. Foi facultado às instituições públicas adotar o sistema para preenchimento total ou parcial de vagas. Algumas delas utilizaram o resultado do Enem para compor parte da nota dos tradicionais vestibulares. Ao publicar a Portaria nº 2, de 26 de janeiro de 2010, que instituiu⁹⁹ o SiSU, o MEC ofereceu ainda a possibilidade de acréscimo de pontos, na forma de bônus, em ações afirmativas de cada instituição, abria-se caminho para as futuras cotas para egressos da rede pública, alunos de baixa renda e estudantes autodeclarados pretos, pardos ou indígenas, formalizadas pela Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012.

Nos anos seguintes, quando a maior parte das Ifes substituiu integralmente o vestibular pela nota do Enem, a logística do SiSU permitiria pleitear uma vaga no sistema de ensino superior público sem precisar submeter-se a diversos exames, nem se deslocar pelo país para as provas. O candidato passou a inserir a nota em um sistema on-line, escolhendo duas opções de curso. Caso o desempenho não fosse suficiente para ingresso, entraria em uma lista de espera, podendo ser convocado em caso de desistências.

A diversificação do público universitário, decorrente das cotas e ações afirmativas, justificou a necessidade do Programa Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes), instituído pela Portaria nº 32, de 12 de dezembro de 2007, para concessão de auxílios a serem utilizados em moradia, alimentação, transporte, apoio pedagógico e creche, voltados para egressos de escolas públicas com renda familiar per capita de até um salário e meio. Os critérios de seleção dos assistidos deveriam ser criados pelas universidades. Segundo matéria

98. Brasil, *Balanco de governo 2003-2010*, 2010; INEP, *Sinopse estatística da educação superior*, 2003; *Sinopse estatística da educação superior*, 2011.

99. Alterada pelas Portarias nº 3, de 4 de fevereiro de 2010; nº 6, de 24 de fevereiro de 2010 e nº 13, de 17 de maio de 2010.

publicada no jornal Valor Econômico¹⁰⁰, entre 2008 e 2010, os gastos com o Pnaes aumentaram 140%, chegando a 300 milhões de reais.

Em janeiro de 2010, o governo federal criou o Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais (Rehuf)¹⁰¹, com a intenção de criar condições materiais e institucionais para o desempenho de ensino, pesquisa, extensão e oferecimento de assistência à saúde. A gestão desses hospitais deveria informatizar-se e padronizar a compra de insumos e os protocolos clínicos. Foi prevista a reforma de instalações prediais e modernização tecnológica dos equipamentos utilizados na média e alta complexidade em saúde.

Já no mês de fevereiro, 35 programas de residência multiprofissional tinham início nos hospitais universitários, complementando o campo de pós-graduação para profissões da área da saúde, além da medicina, resultado do Programa criado pela Portaria Interministerial nº 1.077, de 12 de novembro de 2009.

Observa-se que a tônica do governo Lula para o ensino superior foi a expansão de vagas, com investimento em contratações de professores e servidores, e adoção de mecanismos para facilitar o acesso a populações menos privilegiadas economicamente. Para os técnicos-administrativos das federais foi estruturado um plano de carreira¹⁰² com 16 níveis de progressão por antiguidade, além de adicionais para o pessoal de nível superior, da ordem de 27%, 52% e 75% sobre os vencimentos básicos, após a conclusão de cursos, respectivamente, de especialização, mestrado e doutorado.

Embora a meta do PNE fosse atingir 40% de matrículas do ensino superior em instituições públicas até 2010, e não obstante todos os investimentos nas Ifes, ao fim do governo Lula a proporção era menor que no início: 30% em 2003 e 26% em 2010. No octênio, as matrículas em IES públicas aumentaram 22,5% e, em particulares, 47%. Adicionalmente, os grandes investimentos no Prouni e no Fies receberam muitas críticas no sentido de terem constituído uma privatização disfarçada.

100. Valor Econômico, *MEC gasta 140% mais com ajuda estudantil*, apud Aparecida Andrés, *Aspectos da assistência estudantil nas universidades brasileiras*, 2011.

101. Decreto nº 7.082, de 27 de janeiro de 2010.

102. Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005.

Na análise de Aguiar¹⁰³, as políticas do governo Lula para a área preocuparam-se com o acesso de públicos até então excluídos, utilizando a EAD¹⁰⁴ como mecanismo massificador. A educação como negócio lucrativo, favorecida nos governos FHC, tornou-se mais nítida, realidade que contradiz o discurso do governo petista, crítico dos processos de transnacionalização de capitais e das privatizações. Em síntese, privilegiou-se

a ampliação e democratização de acesso, inclusive procurando o viés da equidade, ao contemplar populações historicamente não atendidas, quer por razões econômicas, quer, aliada a estas, raciais. Outra questão que mereceu destaque entre as políticas implementadas é a representada pelo par qualidade/massificação, uma vez que houve um razoável aperfeiçoamento dos instrumentos de avaliação, como garantidores da qualidade do sistema, ao lado de um grande incremento da educação a distância, com enfoque francamente massificador. Considerando as questões relativas à mercantilização/privatização, os resultados foram mais controversos. [...] A ausência da regulamentação quanto à possibilidade de abertura de capital das mantenedoras e à atuação dos fundos de capital nacionais ou estrangeiros permitiu o surgimento de megagrupos financeiros que exploram a educação superior como uma commodity cuja principal função é gerar dividendos aos acionistas¹⁰⁵.

Para Mancebo¹⁰⁶, o Prouni representou um aprofundamento discriminatório contra os setores populares, ao fornecer bolsas a alunos mais pobres em instituições particulares, com menor tradição e viés profissionalizante, enquanto as IES academicamente superiores e nas quais seria possível inserir

103. Vilma Aguiar, *Um balanço das políticas do governo Lula para a educação superior*, 2016.

104. A regulamentação da educação a distância para a educação básica, de jovens e adultos, especial, profissional e superior, incluindo pós-graduação, aconteceu por meio do Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005.

105. Vilma Aguiar, *Um balanço das políticas do governo Lula para a educação superior*, 2016, p. 124-125.

106. Deise Mancebo, *Universidade para todos*, 2004.

o aluno em pesquisa resultariam reservadas aos aprovados nos vestibulares mais concorridos. Nas palavras do então ministro da Educação, a plebe estava indo estudar na privataria¹⁰⁷.

Os bastidores da aprovação do projeto de lei instituindo o Prouni são retratados por Catani *et al.*¹⁰⁸, como um processo que sofreu intensa pressão de agências representativas das instituições privadas, de modo que o texto final abrandou os critérios de qualidade das IES interessadas em participar do Programa, aumentou a faixa de renda do aluno participante, reduziu o percentual de bolsas necessário para receber a isenção fiscal, criou uma categoria de bolsa parcial de 25%, inexistente a princípio, e permitiu às instituições promover uma seleção interna posterior ao Enem. A publicação da MP 213/2004 deu-se durante a tramitação do PL, resultante de negociação direta do governo com as mantenedoras das IES.

Posteriormente, foi necessário que o Fies fosse utilizado para financiar os alunos que receberam bolsa apenas parcial. Diante da alta evasão, o MEC criou um auxílio-permanência¹⁰⁹ para alunos do Prouni, de trezentos reais mensais. A Comissão Nacional de Acompanhamento e Controle do Programa¹¹⁰, criada em janeiro de 2006, não incluiu representantes de universidades públicas. Catani *et al.*¹¹¹ analisam que o Prouni mais serviu para perpetuar a tradição de renúncia fiscal para a área da educação, mesmo para estabelecimentos classificados como movidos por fins lucrativos a partir do Decreto nº 2.207/1997, do que para democratizar o ensino superior.

Em 2003, o governo federal investia 0,52% do PIB nas universidades federais. Em 2010, 0,69%. A título de comparação, no mesmo período o aporte

107. Tarso Genro, *A plebe vai estudar na privataria*, 2003. Termo em geral utilizado como pejorativo no discurso petista, contra a iniciativa privada, referindo-se às privatizações dos governos FHC. A afirmação soa especialmente contraditória diante das benesses e incentivos criados pelos governos Lula para o ensino superior particular.

108. Afrânio Mendes Catani *et al.*, *Prouni*, 2006.

109. Portaria nº 569, de 23 de fevereiro de 2006.

110. Portaria nº 301, de 30 de janeiro de 2006. A composição incluiu dois alunos de instituições privadas, sendo ao menos um bolsista do Programa; dois estudantes de ensino médio público; dois professores e dois dirigentes de IES privadas; dois representantes da sociedade civil e dois representantes do MEC.

111. Afrânio Mendes Catani *et al.*, *Prouni*, 2006.

em educação básica mais que dobrou, de 0,19% do PIB para 0,47%¹¹². Assim como no caso do estímulo à privatização e concessão de bolsas e financiamentos para estudos no ensino superior pago, o investimento prioritário nos ensinos fundamental e médio alinha as práticas do governo Lula às diretrizes do Banco Mundial, consistindo em uma continuidade com relação às políticas macroeconômicas de FHC. Do gasto federal total com educação durante os governos Lula, 3,69% foram destinados ao Fies e ao Prouni, ou seja, à iniciativa empresarial.

Embora tenha se eleito com base em uma proposta contrária ao neoliberalismo e direcionada para o incremento de políticas voltadas para os direitos sociais previstos na Constituição de 1988, Lula promoveu um governo ortodoxo do ponto de vista econômico, preocupado com o ajuste fiscal e o pagamento da dívida externa, conforme assumido no documento Política Econômica e Reformas Estruturais¹¹³. Tal disciplina garantia a continuidade da condição de tomador de empréstimos junto ao BM.

O Partido dos Trabalhadores ao procurar “promover mudanças sem radicalismo”, ao tentar “equilibrar os extremos” procurou dar uma feição social à ortodoxia neoliberal, sob a inspiração do social-liberalismo e do novo-desenvolvimentismo. Entretanto, não abdicou das teses centrais do neoliberalismo e, desta forma, continuou honrando os compromissos com os detentores dos títulos da dívida pública, patrocinando, por meio do orçamento da União, a valorização do capital, garantindo especialmente a rentabilidade do capital financeiro¹¹⁴.

De 2003 a 2010, o gasto com juros e amortização da dívida externa consumiu 7,5% do PIB, enquanto o aporte nas Ifes perfaz 0,59%¹¹⁵. Durante

¹¹². Banco Central, *Produto interno bruto e taxas médias de crescimento*, [s.d.]; Senado, *Demonstrativos da execução orçamentária*, [s.d.].

¹¹³. Ministério da Fazenda, *Política econômica e reformas estruturais*, 2003.

¹¹⁴. Luiz Fernando Reis, *A dívida pública, política econômica e o financiamento das universidades federais nos governos Lula e Dilma (2003-2014)*, 2015, p. 120.

¹¹⁵. Banco Central, *Produto interno bruto e taxas médias de crescimento*, [s.d.]; Senado Federal, *Demonstrativos da execução orçamentária*, [s.d.].

os dois mandatos de FHC, o investimento nas Ifes foi de 0,64% do PIB¹¹⁶, ou seja, apesar dos investimentos do governo petista¹¹⁷, o percentual relativo ao PIB manteve-se muito próximo do aplicado pelo antecessor.

Em outubro de 2010, Lula conseguiu eleger sua sucessora, Dilma Rousseff¹¹⁸, adotando um discurso de continuidade dos investimentos públicos em programas sociais das áreas de alimentação e moradia, auxílios mensais aos mais necessitados, ensino superior e subsídios para a compra de bens de consumo. Na passagem de um governo para o outro tiveram início os mestrados profissionais semipresenciais em rede para professores da educação básica, constituindo o terceiro momento-chave da observação proposta neste livro.

Tabela 19. Ensino superior brasileiro no início e ao final dos governos Lula

	2003			2010			Variação		
	Públicas	Privadas	Total	Públicas	Privadas	Total	Públicas	Privadas	Total
Universidades	79	84	163	101	89	190	+27,8%	+5,9%	+16,5%
- Matrículas*	985,4 mil	1,2 milhão	2,2 milhões	1,2 milhão	1,5 milhão	2,8 milhões	+30,9%	+20,7%	+27,2%
- Concluintes*	130,8 mil	173,4 mil	304,2 mil	155,1 mil	257,4 mil	412,5 mil	+18,5%	+48,4%	+35,6%
- Funções Docentes	85,6 mil	73 mil	158,7 mil	122,4 mil	73,3 mil	195,7 mil	+42,9%	+0,5%	+23,3%

116. IBGE, *Série histórica do PIB brasileiro*, 2017; Câmara Federal, *Execução do orçamento da União 1995-2001*, [s.d.].

117. O custo por aluno, que caíra 18,8% entre 1995 e 2002, aumentou 112% no governo Lula. Os recursos totais aplicados nos governos FHC diminuiram 11,2%; no octênio seguinte, aumentaram 83,4%. Nelson Cardoso Amaral, *O financiamento das Ifes brasileiras e o custo do aluno em FHC e Lula*, 2011.

118. Em segundo turno, com 56% dos votos, contra o candidato José Serra. Rousseff fora ministra-chefe da Casa Civil de junho de 2005 a março de 2010. A candidata foi especialmente beneficiada pela popularidade de Lula, que encerrou o segundo mandato com 83% de avaliação boa ou ótima, segundo o Datafolha, *Avaliação do governo Lula*, 2010. Para 84% dos entrevistados, o petista entregou o país em melhores condições do que recebera. O Instituto ouviu 11.281 pessoas, de 421 municípios, de 17 a 19 de novembro daquele ano.

Tabela 19. Ensino superior brasileiro no início e ao final dos governos Lula (continuação)

	2003			2010			Variação		
	Públicas	Privadas	Total	Públicas	Privadas	Total	Públicas	Privadas	Total
IES não universitárias	128	1,5 mil	1,6 mil	177	2 mil	2,1 mil	+38,2%	+33,3%	+31,2%
- Matrículas*	150,9 mil	1,4 milhão	1,6 milhão	188,7 mil	2,4 milhões	2,6 milhões	+25%	+71,4%	+62,5%
- Concluintes*	24,4 mil	175,7 mil	200,1 mil	23,3 mil	393,4 mil	416,7 mil	- 4,6%	+123,9%	+108,2%
- Funções Docentes	10,2 mil	99,9 mil	110,1 mil	18,2 mil	152,8 mil	171,1 mil	+78,4%	+52,9%	+55,4%

Elaborada pelo autor a partir de INEP, *Sinopse estatística da educação superior*, 2004; *Sinopse estatística da educação superior*, 2011. *Considerados cursos de graduação presenciais.

3.2 Estado, mercado e indivíduo quando do início dos mestrados profissionais em rede

No ano de 2011, mais de 84,3% da população brasileira vivia em zonas urbanas. A política econômica, somada à conjuntura internacional, geraria o maior PIB da série histórica até então. A maioria da força de trabalho estava nos serviços, indústria e comércio.

O Brasil era um país exportador principalmente de produtos primários como minerais metalúrgicos, além de petróleo e derivados, e materiais para transporte. Ao mesmo tempo, era importador de petróleo, automóveis e óleos combustíveis, dentre os principais itens. A abertura comercial passou a ser compreendida não como uma indutora do paradigma de Estado mínimo, mas como uma fonte de recursos que permitiria ao poder público atuar direta-

mente nos estímulos à economia interna, além de adotar políticas de habitação, distribuição de renda e de incentivo ao consumo.

A população brasileira era estimada em 190,7 milhões de pessoas, 50,7% autodeclarados pretos ou pardos. Os estados mais populosos, como em 1998, eram São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro. As capitais mais populosas continuavam sendo São Paulo, Rio de Janeiro e Salvador. A taxa de analfabetismo era de 7,2% – 6,8% nas cidades e 21,2% no campo; mais acentuada no Nordeste, com 15,3%; e menor no Sudeste, 4,4%¹¹⁹.

O PIB equivalia a 4,3 trilhões de reais¹²⁰, posicionando o país como 7ª economia do mundo, atrás de EUA, China, Japão, Alemanha, França e Reino Unido¹²¹. Havia 93,4 milhões de pessoas em atividade laboral naquele ano, 21,7% na indústria¹²², 23,3% nos serviços¹²³, 17,7% no comércio, 15,6% no setor agrícola, 7% em serviços domésticos e 5,3% na administração pública. No setor agrícola, 60,2% da mão de obra não tinham carteira assinada. Do total de pessoas ocupadas no campo, 13,6% não recebiam remuneração e 25,3% produziam para subsistência. Nos demais ramos de atividades, 27,1% trabalhavam sem carteira, 1,3% sem remuneração e 19,4% por conta própria. A renda das famílias urbanas superava a das rurais em 97,8%¹²⁴.

A relação entre escolaridade e maiores salários condiz com a Teoria do Capital Humano. Dos trabalhadores com ganhos superiores a 20 salários, 76% tinham mais de 15 anos de estudo. Entre os que recebiam entre 10 e 20 salários, 68,3% tinham essa escolaridade e entre 5 e 10 salários, 45,3%. Nas faixas de renda entre meio salário a cinco salários, prevaleceram aqueles com 11 a 15 anos de estudo.

Os empregos formais correspondiam a 49,5% do quantitativo de pessoas que trabalhavam. Dos vínculos com carteira assinada, 58% eram ocupa-

¹¹⁹. IBGE, *IBGE divulga as estimativas populacionais dos municípios em 2011*, 2011; *Anuário Estatístico do Brasil*, 2012.

¹²⁰. 46,1% maior que o de 1998; 36,7% maior que o de 2002. IBGE, *Série histórica do PIB brasileiro*, 2017.

¹²¹. Banco Mundial, *Gross domestic product*, 2024. O Brasil era a 12ª maior economia do mundo em 2002.

¹²². Incluindo a construção civil.

¹²³. Alojamento, alimentação, transporte, armazenagem, comunicação, educação, saúde, serviços sociais, coletivos e individuais.

¹²⁴. IBGE, *Anuário estatístico do Brasil*, 2012.

dos por homens, recebendo em média 23,3% a mais que as trabalhadoras formais. Se considerada a população acima de 10 anos, incluindo os não ativos economicamente, como aprendizes e pensionistas, a renda masculina superava em 77,4% a feminina. A faixa de renda abaixo de meio salário era ocupada por 8,5 milhões de mulheres e 2,9 milhões de homens. Já o estrato com mais de 20 salários mensais era composto por 614 mil homens e 204 mil mulheres.

Como a população em idade economicamente ativa era de 100,2 milhões, tem-se um total de 6,8 milhões de desempregados, 6,7% da população economicamente ativa, contra 9,1% de 1998. A desocupação era maior entre mulheres: 9,1% contra 4,9% entre homens. Diferentemente do ocorrido em 1998, a desocupação passou a ser maior no Nordeste que no Sudeste, 7,9% e 7,2%, respectivamente. Era maior no grupo com escolaridade entre 8 e 10 anos, 9,7%, e a menor, entre 1 e 3 anos 3,9%¹²⁵.

Dentre os homens em idade economicamente ativa, 31,5% tinham de 11 a 14 anos de estudo e 8,8% mais de 15 anos de escolaridade. Já entre as mulheres economicamente ativas, 39,4% haviam estudado de 11 a 14 anos e 14,3%, mais de 15 anos¹²⁶. A remuneração média do trabalhador era de 3,7 salários mínimos mensais e das trabalhadoras 3,1 salários. A divisão da força de trabalho conforme o sexo, assim como observado em 1998, apresentava maior equilíbrio no comércio e na administração pública.

A renda média mensal brasileira, considerados todos os indivíduos com mais de dez anos de idade ocupados¹²⁷, era de mil trezentos e quarenta e cinco reais em 2011, sendo de novecentos e dez reais no Nordeste e mil seiscentos e

125. IBGE, *Anuário estatístico do Brasil*, 1999; *Pesquisa nacional por amostra de domicílios 2011*, 2012.

126. IBGE, *Anuário estatístico do Brasil*, 2012.

127. Quando considerados apenas os empregos formais, a média foi de mil setecentos e noventa e dois reais. Homens com carteira assinada ganhavam 25,7% mais que as mulheres e, independentemente do sexo, funções com ensino superior ofereciam salários 219,4% maiores que as sem exigência de diploma. A remuneração média era maior na administração pública, dois mil quatrocentos e setenta e oito reais, que nas empresas privadas, mil quinhentos e noventa e dois reais. No setor empresarial, os maiores salários estavam em empresas de eletricidade e gás, cinco mil quinhentos e sessenta e sete reais em média; sistema financeiro, quatro mil duzentos e treze reais; e organismos internacionais, três mil setecentos e vinte e cinco reais. A remuneração total advinda de empregos formais ultrapassou 1 trilhão de reais naquele ano, superando em 8% a cifra do ano anterior. O número de empregos, por sua vez, havia crescido 5,1% em 12 meses. IBGE, *Estatísticas do cadastro geral de empresas 2011*, 2013.

vinte e quatro reais no Centro-Oeste. No Sudeste correspondia a mil quinhentos e vinte e dois reais¹²⁸. Esse dado indica o efeito econômico do agronegócio, preponderante nos estados do Centro-Oeste, bem como a concentração de trabalhadores na área de serviços, nos grandes centros do Sudeste.

No ramo agrícola estavam 19% dos homens ocupados e 11,2% das mulheres; na indústria a diferença acentuava-se, 29% contra 11,8%. Os serviços domésticos mostraram taxas de ocupação predominantemente femininas, 15,6% ante 0,9%, assim como os serviços: 30,3% ante 18,2%¹²⁹. Manteve-se, portanto, a feminização da prestação de serviços e do trabalho doméstico, bem como a baixa participação da mulher na indústria.

No campo, os principais produtos, em relevância financeira, eram os mesmos de 1998: soja, cana de açúcar, milho e café, com rendimentos de, respectivamente, 50,3 bilhões de reais, 39,2 bilhões, 22,2 bilhões e 16,2 bilhões de reais. Gasques *et al.*¹³⁰ registram que a taxa de crescimento do produto agropecuário brasileiro superou 4,7% ao ano, a partir de 2000, resultado mais dos ganhos de produtividade, 86% do incremento, que do aumento no uso de área, trabalho e capital, 14%. O crescimento seria fruto, principalmente, de “investimentos em pesquisa e melhoria da qualidade dos insumos em geral, como máquinas agrícolas, defensivos e fertilizantes”¹³¹.

Após aumentar 13,4% em 2010, recuperando-se dos 8,7% de retração em 2009, o resultado da indústria extrativa mineral expandiu-se 2,1% em 2011, tendo como principal produto de exportação o minério de ferro. A produção industrial geral, incluindo-se o ramo de extração mineral, apresentou tímido avanço em 2011: 0,37%. No ano anterior, o desempenho fora de 10,4% positivos, compensando a queda observada em 2009, da ordem de 7,3%¹³².

O gasto da indústria geral com salários, retiradas e remunerações representava 9,6% das despesas¹³³. Os ramos que mais empregavam eram o

128. IBGE, *Pesquisa nacional por amostra de domicílios 2011*, 2012.

129. IBGE, *Pesquisa nacional por amostra de domicílios 2011*, 2012.

130. José Garcia Gasques *et al.*, *Produtividade da agricultura*, 2014.

131. José Garcia Gasques *et al.*, *Produtividade da agricultura*, 2014, p. 90.

132. IBGE, *Pesquisa nacional por amostra de domicílios 2011*, 2012.

133. O gasto total com pessoal, incluindo outras despesas além dos salários e remuneração correspondia a 14,3% das despesas no ramo industrial. IBGE, *Anuário estatístico do Brasil*, 2013.

de alimentos e bebidas, 1,7 milhão; vestuário e acessórios, 685,9 mil; e de veículos automotores, 537,3 mil. A maior massa salarial era registrada na indústria de alimentos, seguida da de veículos automotores e da de máquinas e equipamentos. O estado que mais empregava na indústria continuava sendo São Paulo, com 2,8 milhões de contratados¹³⁴.

Os indicadores anteriormente apontados reforçam o perfil já observado em 1998: uma sociedade com industrialização, empregos e escolaridade concentrados na região Sudeste, maior rentabilidade e formalização do trabalho no ambiente urbano e marcada diferença salarial entre homens e mulheres. O padrão bem-sucedido, a partir desses dados, reafirma-se como masculino, branco, urbano, com alta escolaridade, emprego formal e morador do eixo Sudeste-Sul.

As exportações brasileiras em 2011 superaram em 250,6% as de 2003. As vendas para o exterior totalizaram 256 bilhões de dólares, contra 226,2 bilhões de dólares em importações¹³⁵. A balança comercial foi superavitária em 13,1%. Nos dez anos anteriores, as exportações superavam as importações, em diferentes proporções, tendo ocorrido um ápice em 2006, com 50,4%. As importações também foram crescentes durante os governos Lula, com variação positiva de 369,2% entre 2003 e 2011¹³⁶.

Em 2011, a receita com exportações do Brasil elevou-se 26,8%. Mas apenas alguns poucos produtos elevaram sua participação na pauta de exportações, como é o caso do minério de ferro que cresceu 44,6%, ampliando sua participação de 14,3% para 16,3%. Outros que aumentaram sua participação foram: petróleo (de 8,0% para 8,4%), soja em grão (de 5,5% para 6,4%), café (de 2,6% para 3,1%), açúcar em bruto (de 4,3% para 4,5%), produtos semimanufaturados de ferro e aço (de 1,3% para 1,8%) e óleos combustíveis (de 1,3% para 1,5%). Ou seja, só as commodities tiveram ganhos de participação expressivos¹³⁷.

134. IBGE, *Anuário estatístico do Brasil*, 2013.

135. MDIC, *Séries históricas*, [s.d.].

136. MDIC, *Importação brasileira*, 2012.

137. AEB, *Análise da balança comercial brasileira de 2011, 2012*, p. 3.

Conforme a Associação de Comércio Exterior do Brasil¹³⁸, vivia-se um momento de retorno à primazia da exportação de produtos primários, de menor valor agregado, seguindo a lógica dos anos 1970, em que se vendiam matérias-primas e se compravam os produtos resultantes do beneficiamento destas no exterior, com prejuízo para os empregos locais, na indústria.

Tabela 20. Síntese socioeconômica do Brasil em 2011, sob aspectos selecionados

Variável	1º lugar	2º lugar	3º lugar
Estados mais populosos/ moradores	São Paulo - 41,2 milhões	Minas Gerais - 19,5 milhões	Rio de Janeiro - 15,9 milhões
Cidades mais populosas/ moradores	São Paulo - 11,3 milhões	Rio de Janeiro - 6,3 milhões	Salvador - 2,6 milhões
Setores com maior ocupação de trabalhadores remunerados	Serviços - 21,7 milhões	Indústria - 20,3 milhões	Comércio - 16,6 milhões
Principais produtos exportados	Minérios metalúrgicos - 44,2 bilhões de dólares	Petróleo e derivados - 31 bilhões de dólares	Materiais de transporte e componentes - 25,1 bilhões de dólares
Principais produtos importados	Petróleo bruto - 14 bilhões de dólares	Automóveis - 11,8 bilhões de dólares	Óleos combustíveis - 7,8 bilhões de dólares
Principais parceiros comerciais	China (com Hong Kong e Macau) - 46,5 bilhões de dólares exportados e 33,7 bilhões de dólares importados	União Europeia - 53,1 bilhões de dólares exportados e 46,4 bilhões de dólares importados	EUA - 25,7 bilhões de dólares exportados e 33,9 bilhões de dólares importados

Elaborada pelo autor a partir de MDIC, *Importação brasileira. Principais produtos*, 2012; Séries históricas, [s.d.].

138. AEB, *Análise da balança comercial brasileira de 2011, 2012*.

O investimento estrangeiro direto no Brasil, que sofrera retração de 69,2% entre 2000 e 2003, ao final dos governos Lula observaria aumento de 380,1%, chegando a 48,5 bilhões de dólares. A acentuada queda nos IED em países da América Latina no início da década de 2000 resultou do desaquecimento da economia americana e da depreciação na bolsa dos EUA, culminando na migração do interesse dos investidores para economias emergentes asiáticas¹³⁹.

No ano de 2011 o Brasil receberia 66,6 bilhões de dólares em IED, recorde histórico até então, figurando como quinta economia a receber mais capitais no mundo, atrás de EUA, 226,9 bilhões de dólares; China, 124 bilhões; Bélgica, 89,1 bilhões; e Hong Kong, 83,2 bilhões de dólares. Considerado todo o investimento estrangeiro na América do Sul, 54,8% foi aportado no Brasil, o segundo colocado foi o Chile, com 14,1% ¹⁴⁰.

A dívida externa brasileira chegaria ao fim de 2011 em 297,3 bilhões de dólares¹⁴¹. Durante os governos de FHC, a dívida externa aumentou 133,1%. Nos governos Lula, diminuiu em 55,6%. A gestão do petista superou em 36,6% os gastos com amortizações, juros e refinanciamentos da dívida, com relação ao octênio anterior¹⁴².

Vivia-se um cenário de recuperação do intenso revés global¹⁴³ de 2008. O fluxo de IED mundial fechara 2010 em 1,2 trilhão de dólares, 37% abaixo do pico de 2007. A retomada deu-se principalmente entre os países emergentes, uma vez que o prolongamento da crise de 2008 continuava imprimindo efeitos sobre as economias americana e europeia. Grécia, Espanha, Portugal, Irlanda e Itália viviam um momento fiscal crítico, e adotavam medidas de aus-

¹³⁹. Anahi de Castro Barbosa, *Atração de investimento externo direto no Brasil 2003-2010*, 2012; Adriana Fernandes et al., *Investimento estrangeiro no Brasil bate recorde em 2011*, 2012.

¹⁴⁰. UNCTAD, *World investment 2012*, 2012.

¹⁴¹. Adriana Fernandes et al., *Investimento estrangeiro no Brasil bate recorde em 2011*, 2012.

¹⁴². Luiz Fernando Reis, *A Dívida pública, política econômica e o financiamento das universidades federais nos governos Lula e Dilma (2003-2014)*, 2015.

¹⁴³. Uma crise no sistema bancário americano espalhou-se pelo mundo, após o anúncio de falência da instituição de investimentos Lehman Brothers, quarta maior dos EUA. Segundo Luiz Carlos Bresser Pereira, *Crise e recuperação da confiança*, 2008, a causa direta da crise foi a concessão de empréstimos hipotecários a credores que não tinham capacidade de pagar caso as taxas de juros subissem, algo que efetivamente aconteceu. Somou-se a isso uma série de operações envolvendo derivativos de crédito emitidos por bancos e legitimados por agências internacionais de risco sem contar com liquidez certa.

teridade nas contas do Estado. O IED recebido pela Europa em 2010 foi equivalente a 34% do total de 2007. Já os países em desenvolvimento atraíram, pela primeira vez na história, mais de 50% dos fluxos totais de investimento estrangeiro circulante¹⁴⁴.

A postura crítica de Lula a respeito do governo antecessor foi bem sintetizada na Carta ao Povo Brasileiro, na qual afirmava que o país recusava qualquer forma de continuísmo na Presidência, assumido ou mascarado¹⁴⁵. Cervo¹⁴⁶, entretanto, sumariza que houve continuidades econômicas e políticas entre os governos FHC e Lula. Buscou-se conservar a estabilidade financeira e a imagem junto aos investidores internacionais, bem como a governabilidade interna, por meio de alianças com setores mais conservadores representados no Congresso, conciliando interesses entre diferentes grupos de poder.

A diferença entre o perfil de Estado construído a partir de 2003 estaria na não aceitação absoluta dos termos do neoliberalismo, buscando a inserção internacional sem delegar ao mercado a solução de questões socialmente delicadas. Para Cervo¹⁴⁷, do Estado normal¹⁴⁸ de FHC, que supervalorizou a autorregulação mercadológica, evoluiu-se para um Estado logístico¹⁴⁹, aberto à globalização sem minimizar o poder estatal, inclusive na área de investimentos e intervenções econômicas.

No fim de 2004, foram instituídas normas gerais para a contratação de parcerias público-privadas (PPP)¹⁵⁰ por parte da administração pública, incluindo autarquias, fundações, empresas estatais e sociedades de economia mista, federais, estaduais, distritais ou municipais. Tais parcerias consistem

144. Fernando Sarti *et al.*, *Panorama do investimento direto estrangeiro*, 2011.

145. Luiz Inácio Lula da Silva, *Carta ao povo brasileiro*, 2002.

146. Amado Luiz Cervo, *Inserção internacional*, 2008.

147. Amado Luiz Cervo, *Inserção internacional*, 2008.

148. Caracterizado pela adoção das seguintes prioridades: abertura dos mercados de consumo e de valores, do sistema produtivo e de serviços, com privatizações; eliminação do Estado empresário, proteção ao capital e ao empreendimento estrangeiros e busca pelo superávit primário. Amado Luiz Cervo, *Política exterior e relações internacionais do Brasil*, 2003.

149. Repassa as responsabilidades do Estado empresário à sociedade, mas assume empreendimentos que possam dar apoio logístico às empresas privadas, com o fim de fortalecê-las em termos de competitividade internacional, o que incluiria zelar pela geração de empregos e manutenção de bons salários. Amado Luiz Cervo, *Política exterior e relações internacionais do Brasil*, 2003.

150. *Lei nº 11.079*, de 30 de dezembro de 2004.

em contratos nos quais o setor público paga ao parceiro privado pela oferta de serviços essencialmente públicos, vedadas pactuações que tenham como fim único a execução de obras e o fornecimento de mão de obra. Também não se aplicam à concessão de serviços que não sejam estritamente de responsabilidade do Estado, como gestão de estradas e aeroportos, e outros serviços que configurem relações de consumo.

No caso da União, as despesas permitidas com PPP ficaram limitadas a 1% da receita corrente líquida de cada exercício financeiro. Peci e Sobral¹⁵¹ esclarecem que as PPP podem ser aplicadas em serviços administrativos em geral, como infraestrutura penitenciária, educacional, sanitária, iluminação pública, ou mesmo nos decorrentes da separação de etapas dos próprios serviços essenciais, como implantar e gerir uma estação de tratamento de esgoto para uma estatal de saneamento básico.

Trata-se de uma forma de estimular a ação de empresas em projetos caracterizados pela baixa atratividade para a iniciativa privada. A contratação por longos períodos e a existência de um fundo garantidor de crédito¹⁵² que funciona como caução para as obrigações pecuniárias assumidas pelo parceiro privado são elementos que buscam tornar as PPP interessantes para os contratados. Já o ente público se beneficiaria, teoricamente, de maior eficiência na prestação, devido ao dinamismo característico das compras e contratações privadas, e em termos fiscais, de redução de custos, em curto prazo, decorrente de obras e adequações de infraestrutura assumidas pela empresa parceira, diluídos para pagamento, ao longo de anos, durante a prestação do serviço contratado¹⁵³.

A política externa previa um pacto regional de integração com os demais países da América Latina, para fortalecer o Mercosul e fazer frente à Alca, compreendida não como uma área de potencial livre comércio, mas como uma ameaça de anexação dos demais países do continente aos EUA, conforme os interesses deste¹⁵⁴. Também eram previstas, desde o início, rela-

151. Alketa Peci & Filipe Sobral, *Parcerias Público-Privadas*, 2007.

152. De natureza privada, mas constituído com capital da União, autarquias e fundações.

153. Viviane Gil Franco, *Parcerias público-privadas no Brasil*, 2007; Alketa Peci & Filipe Sobral, *Parcerias Público-Privadas*, 2007.

154. Partido dos Trabalhadores, *Programa de governo*, 2002.

ções sólidas com Rússia, Índia, China e África do Sul, dirigindo especial atenção à África, alegadamente devido a laços étnicos e culturais.

Durante os governos petistas, o Brasil manteve boa diplomacia com países africanos, sul-americanos e asiáticos, especialmente a China e os localizados no Oriente Médio. EUA e Europa não adquiriram status de prioridade e o Mercosul, diante da constante crise dos países membros, perdeu relevância enquanto bloco econômico¹⁵⁵.

Preservando a credibilidade diante do FMI, o governo Lula manteve o equilíbrio dos fundamentos macroeconômicos durante o primeiro mandato, com controle inflacionário¹⁵⁶, crescimento econômico¹⁵⁷ e superávits comerciais. No segundo mandato, a crise internacional seria um importante fator de desequilíbrio, levando o país a voltar-se para o investimento interno por meio de suas estatais e estímulo ao consumo das classes médias na forma de bens duráveis, incluindo automóveis¹⁵⁸.

O impasse entre Brasil e Alca já era previsto e as tratativas não resultaram em efeitos concretos. No tocante às negociações entre União Europeia e Mercosul, de interesse do governo brasileiro, também não se chegaria a um denominador comum naquela década. Em artigo contendo um balanço dos dois primeiros anos de gestão, o então ministro das Relações Exteriores expôs algumas das dificuldades encontradas entre os blocos:

se o acordo Mercosul-UE tivesse sido fechado nas bases propostas, em 2004, pelos europeus, os ganhos da Europa superariam em quase 50% os ganhos do Brasil. Tanto o governo, quanto as entidades de representação empresarial fizeram uma cautelosa avaliação da oferta européia. Havia, por exemplo, clara preocupação da Confederação Nacional da Indústria com drawback e regras de origem, bem como

¹⁵⁵. Marcelo Fernandes de Oliveira, *A política externa brasileira no governo Lula (2003-2010)*, 2014.

¹⁵⁶. Durante sete dos oito anos, a inflação esteve dentro da meta estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional. O total do período foi de 46,3%. Em 2011, 6,5%, limite máximo da meta. Banco Central, *Taxas de juros básicas*, [s.d.].

¹⁵⁷. Expansão média do PIB de 4% ao ano, ante 2,4% ao ano do governo anterior. IBGE, *Série histórica do PIB brasileiro*, 2017.

¹⁵⁸. Rodrigo Oliveira de Lima, *Brasil-FMI*, 2010.

dificuldades na área de serviços financeiros. Por outro lado, a oferta da União Européia em produtos agropecuários, limitada a cotas, era altamente insuficiente¹⁵⁹.

Ricupero¹⁶⁰, ainda sobre o Mercosul, conclui que a relação do Brasil com os países vizinhos foi a de ceder aos interesses daqueles frequentemente, antes com o objetivo de ser reconhecido como liderança regional que por razões economicamente pragmáticas. A diplomacia lulista é definida pelo autor como erigida sobre a imagem e carisma do presidente; alavancada por um discurso contra a hegemonia dos centros dinâmicos de poder econômico, na figura dos EUA e Europa; propensa a buscar influência regional e a formar grupos alternativos; submissa a questões partidárias e ideológicas; ineficiente do ponto de vista comercial; e, finalmente, omissa diante de questões éticas e humanitárias quando conveniente a sua pretensa esfera de influência alternativa ao poder hegemônico, ou seja, países como Cuba, Venezuela e Bolívia.

A associação da Venezuela ao Mercosul¹⁶¹, em 2004, também é criticada por Ricupero¹⁶², bem como uma série de demonstrações de que a política externa brasileira, durante o governo petista, cedeu a causas ideológicas, solidarizando-se incondicionalmente a governos controversos e ditaduras que contrariavam os direitos humanos.

A intenção de manter uma política externa solidária às dificuldades de países africanos, latinos e sul-americanos, ainda que isso significasse anistiar dívidas e financiar obras vultosas com dinheiro do contribuinte brasileiro, revelou-se já em 2003, com o perdão de 52 milhões de dólares devidos pela Bolívia. Naquele mesmo ano, Cabo Verde e Gabão foram liberados de dívidas, respectivamente, da ordem de 2,7 milhões de dólares e 36 milhões de dólares. No ano seguinte, Moçambique ganhou 95% de desconto na dívida

159. Celso Amorim, *A política externa do governo Lula*, 2005.

160. Rubens Ricupero, *À sombra de Charles de Gaulle*, 2010.

161. Os Estados-parte desde 1991, Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, aprovaram como associados Bolívia e Chile em 1996. Em 2003, associou-se o Peru, e no ano seguinte Colômbia, Equador e Venezuela. Este último expressou a intenção de tornar-se membro pleno, não concretizada. Os países em condição de associados podem participar das reuniões do Bloco e gozam de preferências comerciais entre os Estados-parte.

162. Rubens Ricupero, *À sombra de Charles de Gaulle*, 2010.

com o Brasil, então calculada em 331 milhões de dólares. O saldo devedor foi reparcelado. Em 2006, a Bolívia expropriou, nacionalizando, instalações da Petrobras instaladas naquele país para explorar gás¹⁶³. Em 2007, foi a vez do Congo ter 400 milhões de dólares em débitos perdoados¹⁶⁴.

Durante os governos Lula, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) foi utilizado para custear a construção de usinas, portos, estradas, aeroportos e investimentos diversos em infraestrutura em países como Angola, 1,7 bilhão de dólares; Bolívia, 332 milhões; Equador, 333 milhões; Venezuela, 1,2 bilhão; Cuba, 682 milhões; Panamá, 1,1 bilhão; Moçambique, 530 milhões; Nicarágua, 343 milhões; Argentina, 1,6 bilhão; Peru, 320 milhões de dólares¹⁶⁵. Grande parte das obras foi executada por empreiteiras brasileiras, que posteriormente foram alvos de processos por pagamento de propinas a agentes públicos brasileiros e estrangeiros.

A política externa do Partido dos Trabalhadores mostrou-se, em grande medida, coerente com os ditames do Foro de São Paulo (FSP), organização criada em julho de 1990, formada por partidos e organizações de esquerda. A partir de uma convocação do PT, o Foro reuniu-se pela primeira vez no Brasil, congregando representantes de 48 agremiações da América Latina e do Caribe. Autodeclarando-se socialista, democrático, emancipador e popular, o grupo denunciava uma suposta ofensiva imperialista e neoliberal no mundo, impondo-se, àquele momento, na Europa Oriental.

[O grupo se reúne] em torno de três ideologias: o antiamericanismo, o nacionalismo de cunho autoritário e a solidariedade à Cuba castris-

¹⁶³. Evo Morales decretou, em maio de 2006, a estatização da indústria de gás e petróleo. Mais de 35 bilhões de dólares investidos por 20 empresas estrangeiras, entre elas a Petrobras, foram incorporados pelo Estado boliviano, sendo as instalações das refinarias tomadas pelas tropas do governo. Não se mencionou a possibilidade de indenização pelos bens expropriados. Diogo Schelp, *Os líderes e o liderado*, 2006.

¹⁶⁴. Soraya Aggege & Deborah Berlinck, *Cavalo de batalha de Morales*, 2006; O Globo, *Lula perdoa dívida de US\$ 400 milhões do Congo*, 2007; Gazeta Mercantil, *Brasil precisa defender mais os seus interesses*, 2004.

¹⁶⁵. Soraya Aggege & Deborah Berlinck, *Cavalo de batalha de Morales*, 2006; Ricardo Galhardo, *Política de visibilidade externa tem custos*, 2009; Estado de São Paulo, *As bondades do companheiro Lula*, 2009; Aiuri Rebelo, *Venezuela dá calote em credores e União assume pagamento de quase 1 bilhão de reais*, 2018; Felipe Hermes, *20 obras que o BNDES financiou em outros países*, 2014.

ta. Criado para ser uma base de influência do PT na América Latina e demonstrar apoio a Fidel, o Foro incluía - e ainda inclui - entre seus participantes representantes das Farc [Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia] e o Movimento de Esquerda Revolucionária (MIR), do Chile. [...] muitas das posições defendidas pelo Foro são adotadas em parte ou no todo por governos de esquerda no continente. O próprio governo Lula tem atitudes que sugerem a influência, em graus variados, dos radicais do Foro¹⁶⁶.

Interpretando o capitalismo como uma anulação de direitos sociais imposta contra as massas, carregada de sofrimento, miséria, atraso e opressão, o grupo declarou-se contrário às privatizações e às políticas de ajuste fiscal incentivadas pelos EUA, bem como à zona de livre comércio com a América do Norte, classificada como uma forma de submissão¹⁶⁷.

Para o FSP, o Império pretendia usar como subterfúgio o combate ao narcoterrorismo para militarizar zonas andinas, a exemplo do que já teria feito no Panamá, além de preparar ataques a Cuba, El Salvador e Nicarágua. Outros posicionamentos assumidos durante o encontro foram o combate à fuga de capitais da América Latina via sistema financeiro; a exploração da dívida externa por parte dos países ricos; e a adoção de políticas contra a miséria, em favor dos direitos humanos, da democracia e do progressismo. Simbolicamente, o compromisso assumido foi com a conquista do pão, da beleza e da alegria, na direção de uma sociedade justa e livre.

Até 2011, o Foro reunir-se-ia 17 vezes, em diferentes países, agregando novos debatedores em torno de pautas assemelhadas à do primeiro encontro. Houve uma mudança de tom a partir de 1995, com a proposta de renegociar a dívida externa e exportar os produtos latinos para os mercados desenvolvidos, promover um Estado forte, voltado para políticas sociais internas, sem isolar-se da economia global.

Depois de 1998, o grupo passaria a ter sucesso em eleger presidentes. O discurso do FSP foi modificado, de 2005 em diante, perdendo a moderação

166. Naiara Magalhães, *O lado B da diplomacia*, 2008, p. 47.

167. Foro de São Paulo, *Declaração de São Paulo*, 1990.

em favor de adjetivos como fracassada, derrotada e derrubada, ao referir-se à política neoliberal. Depois de 2008, passou-se a falar de uma ofensiva organizada da direita latina, disposta a sabotar e frear os avanços progressistas. “Não ceder nenhum espaço para a direita”¹⁶⁸, pregou o Foro na declaração final de sua 16ª reunião.

A partir de 1998, os partidos ligados ao FSP elegeriam presidentes em diversos países latino-americanos. O primeiro foi Hugo Chávez, na Venezuela, em 1999, que com mudanças constitucionais pode concorrer indefinidamente e outorgar ao Executivo ascendência sobre os demais poderes. Manteve-se na Presidência até 2013, quando faleceu.

A experiência socialista na Venezuela, continuada por seu vice, Nicolás Maduro, suprimiu a liberdade de imprensa e a livre iniciativa empresarial, concentrando na exploração de petróleo a economia do país. O resultado foi uma crise humanitária com desabastecimento de itens básicos de alimentação, higiene e saúde, precário sistema de energia elétrica e quatro milhões de venezuelanos, até o fim da década de 2010, emigrando para fugir da fome, da violência generalizada e da maior inflação do planeta¹⁶⁹.

Em 2000, Ricardo Lagos assumiu a Presidência do Chile; em 2003, Lula no Brasil e Néstor Kirchner, na Argentina. Em 2004, Leonel Fernandez elegeu-se na República Dominicana. Em 2005, Tabaré Vázquez tornou-se presidente do Uruguai e, no ano seguinte, Evo Morales, na Bolívia, e Manuel Zelaya, em Honduras. Em 2007, Rafael Correa passou a presidir o Equador e Daniel Ortega a Nicarágua. Fernando Lugo elegeu-se para presidir o Paraguai a partir de 2008 e Mauricio Funes, El Salvador.

Almeida¹⁷⁰ interpreta que os governos latino-americanos de esquerda concomitantes à Presidência do PT distanciaram-se das principais correntes dinâmicas da economia mundial, tornando-se fornecedores tradicionais de produtos de base, sem condições de competir no âmbito mais lucrativo da industrialização manufaturada, como fizeram os países asiáticos. O Mercosul,

168. Foro de São Paulo, *Declaração final do XVI Encontro*, 2010.

169. Alcides Costa Vaz, *A crise venezuelana como fator de instabilidade regional*, 2017; Human Rights Watch, *Relatório mundial 2019*, 2019.

170. Paulo Roberto de Almeida, *A diplomacia da era Lula*, 2011/2012.

para o autor, perdeu importância principalmente diante dos embargos protectionistas impostos pela Argentina ao Brasil, “sob o olhar complacente das autoridades brasileiras”¹⁷¹.

Caracterizando a política externa brasileira durante os governos petistas como pretensiosa, maniqueísta, sindical, publicitária e abstencionista no que tange a violações de direitos humanos em países de esquerda, Almeida¹⁷² destaca que nenhum dos três principais objetivos assumidos ao início da gestão Lula foram alcançados, o que se estende ao início do governo Rousseff: um assento no Conselho de Segurança da ONU, o fortalecimento do Mercosul e a conclusão da Rodada de Doha na Organização Mundial do Comércio. Aponta, ainda, que grande parte da boa reputação brasileira durante a década de 2000 deveu-se à continuidade de políticas de estabilidade implantadas nos anos 1990.

Observa-se, portanto, nos anos 2000, a ascensão de uma série de governos na América Latina que se elegeram com discursos contrários ao ciclo de políticas liberalizantes e voltadas para a minimização do Estado. No caso brasileiro, desde seu Programa de Governo¹⁷³, Lula assumira a responsabilidade do poder público diante da vulnerabilidade de populações marginalizadas, com foco no combate à fome, inclusão social, garantia de renda mínima e atenção a questões étnicas e relacionadas às necessidades específicas das mulheres.

O Bolsa Família, programa de transferência de renda para estratos em situação de pobreza e miséria¹⁷⁴, repassava 0,1% do PIB para 3,6 milhões de famílias em 2003. Em 2011, eram 0,4% do PIB, atingindo 13,4 milhões de famílias, equivalente a 25% da população brasileira. As condições para participar do programa incluíram acompanhamento da frequência dos filhos em idade escolar; no caso dos menores de seis anos, seriam acompanhados o peso, al-

171. Paulo Roberto de Almeida, *A diplomacia da era Lula, 2011/2012*, p. 102.

172. Paulo Roberto de Almeida, *A diplomacia da era Lula, 2011/2012*.

173. Partido dos Trabalhadores, *Programa de governo*, 2002.

174. Instituído pela *Medida Provisória* 132, de 20 de outubro de 2003, convertida posteriormente na Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Consistiu na ampliação de iniciativas do governo FHC como o Bolsa Escola, *Lei nº 10.219*, de 11 de abril de 2001, Cadastramento Único do Governo Federal, Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001, Bolsa Alimentação, Medida Provisória 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, Programa Auxílio Gás, Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002; unificando-as ao Programa Fome Zero, criado já na gestão Lula, por meio da Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003.

tura e a carteira de vacinação. Às eventuais gestantes seria exigida a realização de pré-natal. As metas assumidas pelo Programa foram a redução do trabalho infantil, aumento da escolarização e redução da mortalidade de crianças¹⁷⁵.

Já o investimento em crédito para agricultura familiar passou de 2,1 bilhões de reais na safra 2002–2003 para 18 bilhões de reais em 2010–2011. O Benefício de Prestação Continuada¹⁷⁶, por sua vez, cresceu 75,6% entre 2002 e 2010, chegando a 20,1 bilhões de reais ao ano destinados à complementação de renda de pessoas com deficiência e idosos, em famílias com ganhos inferiores a um salário mínimo por mês¹⁷⁷. A política de valorização do salário promoveu ganhos 46% acima da inflação, entre 2003 e 2011¹⁷⁸.

Lançado em janeiro de 2007, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)¹⁷⁹ foi anunciado pelo governo como dotado dos seguintes eixos fundamentais: [1] investimentos em infraestrutura; [2] estímulo ao crédito e ao financiamento; [3] desoneração e administração tributária; [4] melhoria do ambiente para se investir e [5] medidas fiscais de longo prazo. Contando com previsão orçamentária de 656,5 bilhões de reais para o período até 2010, propôs-se a executar desde a construção de hidrelétricas até a ampliação e aprimoramento de rodovias, terminais hidroviários, programas de habitação e de saneamento¹⁸⁰.

Os objetivos do Programa incluíram viabilizar o aumento da produtividade das empresas, a dinamização logística do escoamento de mercadorias, o combate ao déficit habitacional e o incentivo ao emprego e consumo. Intensamente promovido em propagandas como uma expressão do investimento público no desenvolvimento do país, o PAC ficaria, na prática, aquém da proposta oficial em diversos aspectos. O investimento total até 2010 foi de 619 bilhões de reais, sendo 43,1% provenientes do governo, 20,6% da iniciativa

175. Brasil, *Balanco de governo 2003-2010*, 2010; Tereza Campello & Marcelo Côrtes Neri, *Bolsa Família*, 2013.

176. Criado pela *Lei nº 8.742*, de 7 de dezembro de 1993.

177. Brasil, *Balanco de governo 2003-2010*, 2010.

178. DIEESE, *Política de valorização do salário mínimo*, 2017.

179. Com recursos financeiros previstos pela *Lei nº 11.578*, de 26 de novembro de 2007.

180. Brasil, *Programa de aceleração do crescimento*, 2010.

privada¹⁸¹, 1,1% de empréstimos públicos e 35% de financiamentos habitacionais contraídos por pessoas físicas.

Da previsão de 45 mil quilômetros de rodovias recuperados, em 2010 havia-se executado 14,1%; dos 2,5 mil quilômetros de ferrovias planejados, 36,1% foram concluídos. As reformas e ampliações de aeroportos chegaram a 50%. O aumento que se ambicionava na geração de energia elétrica foi 87% alcançado; a construção de gasodutos, 83,4%; de usinas de energia renovável, 70,7%. No geral, 27,6% da dotação orçamentária prevista para o PAC foi executada entre 2007 e 2010.

Medidas de desoneração tributária visaram, alegadamente, ao incentivo para que empresas realizassem investimentos, contratações e expansões. A renúncia fiscal chegou a 19,7 bilhões de reais, resultado da redução nas alíquotas do PIS¹⁸², Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins)¹⁸³ e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL)¹⁸⁴. A revisão da tabela do Imposto de Renda e a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) totalizou 111,4 bilhões de reais entre 2007 e 2010¹⁸⁵. A menor tributação sobre a renda da população e sobre automóveis e eletrodomésticos impulsionaram o consumo das famílias, criando um cenário de aparente prosperidade, em grande parte sustentado pela ampla oferta de crédito.

Em dezembro de 2002, o acesso a empréstimos e crediários no país correspondia a 26% do PIB. Oito anos depois, chegava a 45,2%, incluindo pessoas físicas e jurídicas. De todo o crédito oferecido ao final dos governos Lula, 58% eram emitidos por instituições privadas. Os empréstimos para compra de veículos, ao fim de 2002, representavam 1,9% do Produto Interno Bruto. No final de 2010, 4,9%. Com a crise desencadeada no exterior em 2008, as ações do governo brasileiro para manutenção do aquecimento da economia

181. Esperava-se, a princípio, aportes privados 37,3% maiores.

182. Instituído pela *Lei Complementar nº 7*, de 7 de setembro de 1970. Financia, principalmente, o pagamento do seguro-desemprego.

183. Instituída pela *Lei Complementar nº 70*, de 30 de dezembro de 1991.

184. Também voltada para o financiamento da previdência social. Instituída pela *Lei nº 7.689*, de 15 de dezembro de 1988.

185. Taíla Albuquerque Rodrigues & Evilásio Salvador, *As implicações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) nas políticas sociais*, 2011.

estruturaram-se não apenas sobre o PAC como também em financiamentos do BNDES concedidos a grandes empresas, da ordem de 124 bilhões de reais¹⁸⁶.

Lançado em 2009, o Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV)¹⁸⁷ contratou a construção de um milhão unidades habitacionais, até o final de 2010, com alvo principalmente em famílias com renda mensal de até três salários mínimos, podendo contemplar aquelas com renda até dez salários. Os financiamentos, subsidiados, apresentaram taxas de juros e prazos de amortização distintos, conforme a faixa de renda do mutuário. O intuito foi o de reduzir o déficit de moradias, além de constituir medida anticíclica, incentivando a construção civil e a geração de empregos¹⁸⁸.

Mais de 40% das obras do MCMV contemplaram moradores de cidades com população entre 100 mil e 250 mil habitantes. Do total de unidades construídas, 57% enquadraram-se no padrão de imóvel disponível para a faixa de renda abaixo de três salários, podendo obter até 95% de subsídio; 28,6% para o grupo entre três e seis salários; e 14,5% para aqueles com renda de seis a dez salários. Estimulado pelas políticas do governo, o setor de construção civil passava, no fim de 2010, por um momento de pleno emprego: 2,7 milhões de pessoas estavam contratadas na área, praticamente o dobro do que se observava em 2004¹⁸⁹.

O orçamento para o primeiro biênio, a ser investido nos terrenos, contratações e edificações, foi de 34 bilhões de reais. Desse total, 25,5 bilhões de reais tiveram como origem o orçamento geral da União, 7,5 bilhões de reais foram provenientes do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e 1 bilhão de reais do BNDES¹⁹⁰. A demanda reprimida por moradias, em 2007, era de 9,7% nas cidades e 11,7% no campo. Em 2011, esses percentuais cresceram, respectivamente, para 8,5% e 10,4%¹⁹¹.

186. Mônica Mora, *A evolução do crédito no Brasil de 2003 a 2010*, 2015.

187. Previsto inicialmente na Medida Provisória 459, de 25 de março de 2009, e instituído pela Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Coordenado pelo Ministério das Cidades e operacionalizado pela Caixa Econômica Federal.

188. Brasil, *Balanco de governo 2003-2010*, 2010; *Programa de aceleração do crescimento*, 2010.

189. ONU, *Scaling-up affordable housing supply in Brazil*, 2013.

190. Alexandre Romagnoli, *O programa Minha Casa, Minha Vida*, 2012.

191. Vicente Lima Neto et al., *Estimativas do déficit habitacional brasileiro (PNAD 2007-2012)*, 2013.

Como consequência do crescimento urbano desordenado, da imigração para grandes centros, da concentração de renda e da valorização progressiva dos espaços mais nobres nas cidades, observava-se em 2010 um cenário em que 6% da população brasileira habitava aglomerados subnormais¹⁹², definição do IBGE¹⁹³ para ocupações ilegais de terra, loteamentos irregulares ou clandestinos e áreas invadidas, com vias de circulação estreitas, lotes de tamanhos desiguais e precariedade nos serviços públicos essenciais. O conceito corresponde à realidade das favelas, palafitas e invasões de prédios abandonados.

A maior concentração de aglomerados subnormais estava na região Norte, abarcando 11,3% da população ali residente; na sequência, Sudeste, com 6,8%; Nordeste, 5,8%; Sul, 2,1%; e Centro-Oeste, 1,4%. A deterioração do ambiente urbano nas metrópoles, sucumbindo a fenômenos como a favelização, é ilustrada no exemplo das três cidades mais populosas do país: 10,7% dos moradores de São Paulo estavam em aglomerados, assim como 20,9% dos que viviam no Rio de Janeiro e 33% dos moradores de Salvador¹⁹⁴.

Na interpretação de Baravelli¹⁹⁵, o MCMV não contraria a estratégia mercadológica de concentrar, isolando, núcleos de pobreza nas cidades. A compra de terrenos distantes dos centros econômicos urbanos, em áreas desprovidas de infraestrutura ou com acesso dificultado a serviços básicos, para construção padronizada de apartamentos ou casas de padrão módico, reproduziria a lógica das cidades-satélite. Ao financiar exclusivamente projetos submetidos por corporações privadas à Caixa Econômica Federal, o Fundo de Arrendamento Residencial¹⁹⁶ forneceria “um subsídio que dá às construtoras acesso às famílias de baixa renda, e não o contrário”¹⁹⁷.

Tem-se aí a margem como estratificação social capitalista, impressa no espaço geográfico, na forma de bairros proletários, conjuntos habitacionais e

192. Em 1991, eram 5%; em 1980, 3,6%. IBGE, *Censo demográfico 1980*, 1980; *Censo demográfico 1991*, 1991.

193. IBGE, *Censo demográfico 2010*, 2010.

194. IBGE, *Censo demográfico 2010*, 2010.

195. José Eduardo Baravelli, *Subsídio e déficit habitacional no programa MCMV*, 2015.

196. Criado pela Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro 2001. Garantia a quitação da dívida em caso de morte ou invalidez permanente do mutuário do MCMV, além de cobrir despesas de reparo de danos físicos em imóveis desse Programa, se ocasionados por causas externas.

197. José Eduardo Baravelli, *Subsídio e déficit habitacional no programa MCMV*, 2015, p. 213.

vilas-dormitório. Estas surgem como separações simbólicas, gradativas, entre os elegantes núcleos nobres e os pontos de status social ainda menos prestigiados, barracos, cortiços e construções improvisadas, em áreas de risco, sem documentação de posse do imóvel.

Não obstante tenham mantido políticas favoráveis aos interesses do mercado, com disciplina fiscal, incentivo ao ensino superior privado e estímulo ao consumo de bens duráveis e imóveis, os governos Lula foram bem-sucedidos no combate à pobreza extrema e na inserção de novos perfis de consumidores, antes alijados. Em contraste com o discurso anticapitalista emanado pelo Foro de São Paulo, o que se viu, na prática, foi a busca de credibilidade internacional para atrair investimentos e a organização interna voltada para o bem-estar, via políticas assistenciais e aumento do poder aquisitivo das classes médias.

Em 2003, 8% da população estava em extrema pobreza; 15,9% eram classificados como pobres; 50,3% vulneráveis e 25,9% não pobres. Em 2011, as condições de extrema pobreza, pobreza e vulnerabilidade social haviam sido reduzidas para, respectivamente, 3,4%, 6,3% e 49,1%. Já os não pobres aumentaram para 41,3%. A faixa de renda de cada um desses grupos considerou o conceito adotado pelo Programa Bolsa Família e pelo Plano Brasil sem Miséria¹⁹⁸. A renda per capita brasileira subiu 40%, no período¹⁹⁹.

A maior incidência de pobreza, inclusive extrema, no ano de 2003, era registrada em municípios com baixa população no Norte e Nordeste; ao passo que as menores taxas estavam nas cidades grandes de todo o país, incluindo Norte e Nordeste. Já os não pobres estavam, principalmente, nos maiores centros do Sul, Sudeste e Centro-Oeste. Oito anos depois, a extrema pobreza e a pobreza haviam se concentrado ainda mais no interior dos estados do Norte e Nordeste, estando a menor incidência nas grandes cidades do restante do país. A não pobreza, por sua vez, melhorou em todos os municípios pequenos

¹⁹⁸. Em valores de 2011, eram consideradas extremamente pobres as famílias com renda per capita mensal inferior a setenta reais; pobres, entre setenta reais e cento e quarenta reais; vulneráveis, de cento e quarenta reais a quinhentos e sessenta reais; e não pobres, acima de quinhentos e sessenta reais.

¹⁹⁹. IBGE, *Pesquisa nacional por amostra de domicílios 2003, 2004; Pesquisa nacional por amostra de domicílios 2011, 2012*.

e nos grandes do Norte e Nordeste, tendo diminuído nas grandes cidades do Sul, Sudeste e Centro-Oeste, em termos percentuais.

Tabela 21. Distribuição da pobreza do Brasil (%), nos anos de 2003 e 2011

Ano	Condição	Sul, Sudeste e Centro-Oeste		Norte e Nordeste		Total
		Cidades pequenas	Grandes centros	Cidades pequenas	Grandes centros	
2003	Extrema pobreza	14,6	12,3	56,9	16,2	100
	Pobreza	21,7	20,9	38,1	19,3	100
	Vulnerabilidade	30,5	38,2	17,4	13,9	100
	Não pobres	25,7	58,9	4,9	10,5	100
2011	Extrema pobreza	10,7	9,5	64,9	15	100
	Pobreza	15,2	14,1	50,7	20	100
	Vulnerabilidade	25,2	33,4	22,8	18,6	100
	Não pobres	26,7	54,8	6,3	12,3	100

Elaborada pelo autor a partir de IBGE, *Pesquisa nacional por amostra de domicílios 2003*, 2004; *Pesquisa nacional por amostra de domicílios 2011*, 2012.

Os dados acima demonstram uma melhor distribuição da não pobreza, mas ainda a concentração da miséria no Norte e Nordeste. As melhores condições de vida nas grandes cidades refletem a maior oportunidade de emprego nas áreas industrializadas. O Estado assumiu, com suas políticas de distribuição de renda, a função de complementar, minimamente, as necessidades essenciais dos excluídos do sistema produtivo de larga escala. Ao mesmo tempo, manteve-se como indutor de um ambiente econômico e social no qual as empresas pudessem investir para o próprio lucro, e indiretamente beneficiar a mão de obra contratada.

Já os arranjos familiares sofreram redução no número de membros, sendo relevante a retração na quantidade de filhos, entre 2003 e 2011. Tornaram-se mais comuns, ainda, as famílias sem crianças, as lideradas por mulhe-

res e por pessoas negras ou pardas, independentemente do sexo. Os índices de famílias lideradas por negros permaneceram acentuadamente altos nas condições de vulnerabilidade social e pobreza. Também os núcleos familiares que têm na mulher a pessoa de referência eram mais frequentes nas situações de vulnerabilidade.

As informações presentes nos últimos três parágrafos reafirmam um perfil de bem-estar ligado ao ambiente urbano, próximo dos centros dinâmicos do sistema produtivo, sendo o homem branco, cidadão, com emprego formal, o tipo padrão bem-sucedido, estamento no interior do qual as diferentes graduações e distinções vão convergir para o papel social nuclearmente vitorioso, sob o ponto de vista da organização capitalista, numa sociedade de consumo.

Tabela 22. Arranjos familiares no Brasil, nos anos de 2003 e 2011, sob aspectos selecionados

Ano	Condição	Indivíduos por família	Crianças por família	Famílias sem crianças	Famílias lideradas por mulheres	Famílias lideradas por pessoa preta/parda
2003	Extrema pobreza	5,1	2,7	10,3%	23,2%	73,2%
	Pobreza	4,6	2	12%	23,3%	66%
	Vulnerabilidade	3,5	1	41,6%	26,7%	49,6%
	Não pobres	2,8	0,5	65,9%	26,5%	26,5%
	Média geral	3,5	1	44,1%	26,1%	45,5%
2011	Extrema pobreza	4,1	1,9	21,9%	41,2%	75,2%
	Pobreza	4,5	2,1	14,2%	37,9%	72,8%
	Vulnerabilidade	3,4	1	39,6%	37,8%	59,3%
	Não pobres	2,7	0,4	70,2%	34,9%	38,4%
	Média geral	3,1	0,8	52,8%	36,5%	50,3%

Elaborada pelo autor a partir de IBGE, *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2003*, 2004; *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2011*, 2012; Pedro Herculano Guimarães Ferreira de Souza & Rafael Guerreiro Osório, *O perfil da pobreza no Brasil e suas mudanças entre 2003 e 2011*, 2013.

Em 2011, o país tinha 2.365 IES. As universidades eram 190, a maioria nas regiões Sudeste, 79, e Sul, 46. Os centros universitários e faculdades totalizavam 2.135, dos quais 93,3% eram privados. Já os institutos federais de ciência, educação e tecnologia (IF) e centros federais de educação tecnológica (Cefet), todos públicos, eram 40. A predominância de faculdades e centros universitários também estava no Sudeste, 1.067, seguido do Nordeste, 386. Os cargos de docência no ensino superior eram 357,4 mil. As universidades reuniam 190,8 mil deles, a maioria nas regiões Sudeste e Nordeste, respectivamente, 85,6 mil e 36,9 mil. As faculdades e centros universitários somavam 155,8 mil, 49,3% no Sudeste, e 19,4% no Nordeste. Os IF e os Cefet contavam com 10,6 mil²⁰⁰.

Das 6,7 milhões de matrículas²⁰¹, 3,6 milhões eram oferecidas em universidades, 2,9 milhões em faculdades ou centros universitários e 101,6 mil nos IF ou Cefet. Estabelecimentos particulares detinham 73,2% das matrículas no ensino superior, a maioria em universidades. A relação entre matrículas e professores era de 16,1 – nas públicas essa média era de 11,4 e nas particulares, 19,1.

Tabela 23. IES brasileiras em 2011

	Universidades				Faculdades				Centros Universitários				IF/ Cefet	Total
Instituições	190				2.004				131				40	2.365
	AF	BE	CM	DP	AF	BE	CM	DP	AF	BE	CM	DP		
	59	37	6	88	4	72	59	1.869	0	1	6	124		
% públicas	53,6%				6,7%				5,3%				100%	12%
Matrículas	3,6 mi				2 milhões				921 mil				101,6 mil	6,7 milhões
	AF	BE	CM	DP	AF	BE	CM	DP	AF	BE	CM	DP		
	929,8 mil	555,7 mil	56,3 mil	2 mi	1,4 mil	61,9 mil	51,3 mil	1,9 mi	0	1,6 mil	13,2 mil	906,1 mil		
% no sistema público	42,4%				5,5%				1,6%				100%	26,3%

200. INEP, *Censo da educação superior*, 2013.

201. 85,2% em cursos presenciais.

Tabela 23. IES brasileiras em 2011 (continuação)

	Universidades				Faculdades				Centros Universitários				IF/ Cefet	Total
Cargos de docência	190,8 mil				120,3 mil				35,5 mil				10,6 mil	357,4 mil
	AF	BE	CM	DP	AF	BE	CM	DP	AF	BE	CM	DP		
	73,3 mil	42,7 mil	3,4 mil	71,2 mil	430	4,4 mil	3,2 mil	112,1 mil	0	140	1 mil	34,4 mil		
% no sistema público	62,6%				6,7%				3,2%				100%	46,8%

Elaborada pelo autor a partir de INEP, *Censo da educação superior*, 2013. *F - federais, E - estaduais, M - municipais, P - privadas

A remuneração média dos professores de ensino superior no Brasil em 2011 era de 7,7 salários-mínimos e superava o rendimento médio do trabalhador com nível superior²⁰², em torno de 7,5 salários²⁰³. Os docentes em tempo integral eram 167,7 mil, dentre os quais 67,5% trabalhavam em instituições públicas. Do total de professores com dedicação integral, 76,7% lecionavam em universidades, majoritariamente no sistema público, 60%.

Quando considerada a titulação dos professores de ensino superior em 2011, tem-se 137 mil mestres. Dos detentores do título de mestre, 49,9% estavam em faculdades e centros universitários, 46,3% em universidades, e 3,8% nos IF e Cefet. As faculdades privadas empregavam 34,7% desses profissionais. O pessoal docente com nível de doutorado equivalia a 107 mil. A maioria dos detentores do título de doutor estava em universidades, 78,5%, principalmente públicas, 62,5%.

²⁰². 7,7 milhões de pessoas, naquele ano, correspondendo a 17,1% dos vínculos formais. IBGE, *Estatísticas do cadastro geral de empresas 2011*, 2013.

²⁰³. Para fins desse cálculo, considerou-se a remuneração média dos professores de ensino superior relativa a 2010, tabulada por Waismann, *O Banco Mundial e as políticas para o ensino superior*, 2013, p. 182. Nas fontes consultadas por este trabalho, não foi encontrada atualização desse dado para 2011, assim como nas estatísticas do Cadastro geral dos empregados e desempregados (Caged). IBGE, *Anuário estatístico do Brasil*, 2012; *Pesquisa nacional por amostra de domicílios 2011*, 2012; *Anuário estatístico do Brasil*, 2013; *Estatísticas do cadastro geral de empresas 2011*, 2013; Inep, *Sinopse estatística da educação superior*, 2011; *Censo da educação superior*, 2013.

Tabela 24. Perfil dos cargos de docência no ensino superior, em 2011

	Universidades, IF e Cefet		Faculdades e Centros Universitários	
Dedicação integral	138,2 mil		29,4 mil	
	Públicas	Privadas	Públicas	Privadas
	93,4%	6,6%	29,3%	70,7%
Mestres	68,5 mil		68,4 mil	
	Públicas	Privadas	Públicas	Privadas
	54,3%	45,7%	5,5%	94,5%
Doutores	86,1 mil		20,7 mil	
	Públicas	Privadas	Públicas	Privadas
	80,1%	19,9%	8,6%	91,4%

Elaborada pelo autor a partir de INEP, *Censo da educação superior*, 2013.

Havia, no país, 30,4 mil cursos de graduação, 96,6% deles presenciais. Do total, 67,7% estavam em IES privadas. A média de idade quando da matrícula em cursos presenciais era 26 anos e, nos a distância, 33. Na graduação presencial, metade dos frequentadores tinha até 24 anos. Na graduação a distância, metade tinha até 32 anos.

A média de conclusão²⁰⁴ no ensino superior era de 58%, sendo maior nas universidades públicas estaduais, 69%, e menor nas faculdades e centros universitários municipais, 43%. No ensino presencial, 73% das matrículas estavam em bacharelados, 16,1% em licenciaturas, e 10,6% em cursos tecnológicos. No ensino a distância a configuração era outra: 43,3% nas licenciaturas, 30,2% nos bacharelados e 26,6% nos tecnológicos. Essa informação reforça o perfil profissionalizante, para o mercado, do ensino presencial, e a tendência do ensino a distância para formação de professores.

O público universitário compunha-se predominantemente por mulheres, 56,9% das matrículas e 61,1% das conclusões. Os cursos mais procurados eram

²⁰⁴. Calculado conforme o método Taxa de Conclusão de Graduações, que divide o número de formandos, INEP, *Censo da educação superior*, 2013, pela quantidade de ingressantes nos respectivos estabelecimentos, cinco anos antes. INEP, *Sinopse estatística da educação superior*, 2007.

Direito, 723 mil, Administração, 843,1 mil, e Engenharias, 599,9 mil, incluindo a modalidade EAD. Diferentemente das universidades federais, nas quais 48,9% das matrículas eram integrais, o período noturno predominava nas IES estaduais, municipais e particulares, respectivamente com 43,8%, 76,2% e 73,2%.

Entre 2003 e 2011, o PIB nacional aumentou 36,7%, o número de empregos de nível superior, 79%, e o nível de matrículas em IES, 76,3%²⁰⁵. As conclusões de cursos, entretanto, cresceram 168%, muito como resultado da mudança na oferta, com massificação de estabelecimentos privados, para os quais abandono e evasão significam prejuízo. As diplomações, por conseguinte, superavam a demanda por profissionais, gerando um excesso de candidatos às vagas de trabalho nos cursos mais procurados.

Enquanto a democratização nas universidades públicas deu-se por meio de ações afirmativas com foco na população negra e egressos de escolas públicas, a maior parte da clientela do ensino superior teve acesso a este em estabelecimentos privados, menos rigorosos nos critérios seletivos, pouco vocacionados para a pesquisa e, conseqüentemente, com baixa contratação de professores doutores.

Tanto a remuneração média do trabalhador em posições que exigiam nível superior quanto a dos docentes de IES mantiveram-se estáveis no período 2003–2011, apesar do crescimento da economia. Tem-se, dessa forma, um ambiente de crescimento das contratações, com incremento da massa salarial como um todo, mas estagnação nos vencimentos médios dos profissionais com nível superior. Se considerado um período mais amplo, como o recorte 1995–2011, tem-se inclusive uma retração salarial de 42% entre profissões demandantes de ensino superior e 24% entre professores de IES²⁰⁶.

205. INEP, *Sinopse estatística da educação superior*, 2004; *Censo da educação superior*, 2013; IBGE, *Estatísticas do cadastro geral de empresas 2011*, 2013; *Série histórica do PIB brasileiro*, 2017.

206. MTE, *Relação anual de informações sociais 2011*, 2015; Moisés Waismann, *O Banco Mundial e as políticas para o ensino superior*, 2013; IBGE, *Anuário estatístico do Brasil*, 2012; *Pesquisa nacional por amostra de domicílios 2011*, 2012; *Anuário estatístico do Brasil*, 2013; *Estatísticas do cadastro geral de empresas 2011*, 2013; Inep, *Sinopse estatística da educação superior*, 2011; *Censo da educação superior*, 2013.

Ao longo dos governos Lula e início da gestão Rousseff, 35 milhões de brasileiros ascenderam à classe média, famílias cujos gastos, em 2011, ficaram em torno de 1 trilhão de reais, frente a 1,4 trilhão de reais da classe alta. A então chamada nova classe C era formada em 50% por negros e em 23% por nascidos na região Nordeste²⁰⁷.

Os investimentos da União, estados e municípios em educação corresponderam a 6,1% do PIB, naquele ano, acima da média dos países da OCDE, 5,6%; e latino-americanos como Colômbia, 4,5%; Chile, 4,5%; e México, 5,2%. Desse total, 32,7% foram alocados no ensino superior²⁰⁸. O gasto por estudante da educação básica cresceu 161,2% entre 2000 e 2011. Já com o aluno do ensino superior variou, positivamente, 14,6%. A parcela da população de 18 a 24 anos frequentando IES correspondia a 4,2% da população, somados os brasileiros nessa faixa etária que já haviam concluído estudos de graduação, chegava-se a 17,6%²⁰⁹.

No SNPG, eram 3.128 cursos, entre mestrados e doutorados, 56,9% em federais, 23,7% em estaduais e 18,5% oferecidos por estabelecimentos privados. Nos MP havia 12,5 mil alunos; em mestrados acadêmicos, 105,2 mil; e em doutorados, 71,8 mil. A maior concentração ficava no Sudeste, 1.487 cursos; Sul, 643; e Nordeste, 597. Estavam no sistema federal 55,3% dos alunos, outros 27,6% das matrículas eram registradas por estabelecimentos públicos estaduais e 16,6% em particulares²¹⁰.

O maior número de pós-graduandos *stricto sensu* concentrava-se na área de humanas, ciências da saúde e engenharias. Viviam no Sudeste 50% dos mestrados acadêmicos, 59,7% dos alunos dos MP²¹¹ e 60,7% dos doutorandos, região com 46,1% das matrículas em cursos de graduação²¹².

207. IPEA, *Vozes da classe média*, 2012.

208. OCDE, *Education at a glance 2013*, 2013.

209. INEP, *Censo da educação superior*, 2013.

210. Capes, *Sistema de informações georreferenciadas*, 2019.

211. Dos 338 mestrados profissionais existentes em 2011, 31% concentravam-se na área Multidisciplinar. Do total de cursos *stricto sensu* da referida área, no país, 27,1% eram MP.

212. Capes, *Sistema de informações georreferenciadas*, 2019; Inep, *Censo da educação superior*, 2013.

Tabela 25. Áreas com mais alunos pós-graduação stricto sensu, em 2011

	Cursos	Alunos	Titulações/ano	Professores permanentes	Professores doutores
Humanas ²¹³	442	30,8 mil	9,3 mil		
MP (%)	3,3	1,9	1	7,3 mil	9,1 mil
Ciências da Saúde ²¹⁴	508	27,9 mil	9 mil	9 mil	11,4 mil
MP (%)	12,2	6	5,5		
Engenharias	348	26,4 mil	6,6 mil		
MP (%)	15,5	9,4	7,5	5,5 mil	6,9 mil
Ciências Sociais Aplicadas ²¹⁵	386	22,6 mil	7,3 mil	5,6 mil	5,6 mil
MP (%)	15,8	11,9	13,6		

Elaborada pelo autor a partir de Capes, *Sistema de Informações Georreferenciadas*, 2019.

*MP (%) = porcentagem relativa aos mestrados profissionais

Os pedidos de registro de patentes industriais em 2011 foram 31,8 mil, 52,8% maior que no ano 2000. Dentre a produção mundial de artigos científicos indexados pela Scopus²¹⁶, 2,3% eram de autores brasileiros. O número de empresas desenvolvendo atividades de pesquisa, com aplicação tecnológica, passou de 4,2 mil, sendo o investimento envolvido²¹⁷ da ordem de 16,1 bilhões de reais. Em 2000, eram 3,1 mil empresas. Apesar do aumento nominal, em termos relativos, o total de empresas no país envolvidas nesse tipo de atividade decresceu de 4,4% para 3,7%²¹⁸.

²¹³. Antropologia, Arqueologia, Ciência Política, Relações Internacionais, Educação, Filosofia, Teologia, Geografia, História, Psicologia e Sociologia. CNPq, *Árvore do conhecimento*, [s.d.].

²¹⁴. Educação Física, Enfermagem, Farmácia, Medicina, Nutrição, Fonoaudiologia, Fisioterapia, Terapia Ocupacional, Odontologia e Saúde Coletiva. CNPq, *Árvore do conhecimento*, [s.d.].

²¹⁵. Administração, Ciências Contábeis, Turismo, Arquitetura e Urbanismo, Direito, Economia, Planejamento Urbano e Regional, Demografia, Ciência da Informação, Museologia, Comunicação, Desenho Industrial, Turismo e Serviço Social. CNPq, *Árvore do conhecimento*, [s.d.].

²¹⁶. Banco de dados que reúne quase 20 mil jornais e revistas científicas, de mais de cinco mil editoras de todo o mundo. Pertence à Elsevier, gigante do ramo de edição de periódicos.

²¹⁷. Desse montante, 21,9% eram financiados diretamente pelo poder público, ou indiretamente, via incentivos fiscais. As reduções de impostos de importação de itens para pesquisa ou capacitação tecnológica cresceu 332%, entre 2000 e 2011.

²¹⁸. MCTI, *Indicadores selecionados de Ciência, Tecnologia e Inovação*, 2015.

3.2.1 Dinâmica entre agentes e agências

As políticas para trabalho e renda durante os governos do PT na Presidência da República, até 2011, mostraram-se mais efetivas em reduzir a pobreza extrema e melhorar condições de vida dos estratos compreendidos abaixo da linha de vulnerabilidade que em aumentar a parcela não pobre dos brasileiros. Isso porque, considerada a população economicamente ativa, os resultados foram mais intensos na ascensão daqueles que estavam em situação de miséria. O percentual de vulneráveis que se tornaram não pobres foi proporcionalmente menos exitoso.

A extrema pobreza passou a estar mais associada à inatividade, à desocupação e ao desempenho de atividades não remuneradas. Os extremamente pobres com emprego formal e em idade ativa diminuíram 2,1%, de 2003 a 2011. A redução dos classificados como pobres com emprego formal foi de 5,5%. Entre os vulneráveis, o decréscimo foi de 0,1%. O crescimento da faixa considerada não pobre foi de 4,6%.

A informalidade apresentou menor potencial de ascensão à não pobreza, tendo sido mais significativa para reduzir a extrema pobreza, com impacto de 19,6%. Houve aumento de 0,7% no estrato informal considerado pobre, diminuição de 2,7% entre os vulneráveis e aumento de apenas 0,5% nos não pobres.

Esse cenário reforça a compreensão de que estava no trabalho formal a condição mais adequada para a prosperidade no ambiente urbano brasileiro. O trabalho autônomo e o empreendedorismo individual não formalizado permaneciam, em geral, preditores de menor estabilidade e poder aquisitivo, o que indicava um panorama de valorização das vagas de trabalho e aumento da competitividade entre aqueles que vendem a própria mão de obra, em vista do aumento da população portadora de diplomas de nível superior.

Já a inatividade, condição que inclui aposentados e pensionistas, por exemplo, passou a abrigar proporções maiores de pessoas em idade ativa nas situações de extrema pobreza, +13,5%; pobreza, +6%; e vulnerabilidade, +4,9%. A parcela não pobre da população anteriormente composta por inativos diminuiu 2,8%.

Por sua vez, houve aumento de 1,7% na proporção de extrema pobreza entre desocupados. Os pobres desocupados diminuíram 2,2% e os vulnerá-

veis em desocupação, 1,2%, demonstrando o potencial benéfico da migração para postos de trabalho formais ou ocupações informais. Dentre os não pobres, a proporção de desocupados diminuiu 1,3%.

O trabalho não remunerado, por fim, passou a reunir 6,5% mais pessoas economicamente ativas em situação de extrema pobreza e 0,9% mais pobres. Dentre os vulneráveis, menos 1% estavam em atividades não remuneradas. A parcela de não pobres envolvidos exclusivamente em atividades sem remuneração também decresceu em 1%.

Tabela 26. Inserção da população em idade economicamente ativa no mercado de trabalho (%)

		Inativos	Desocupados	Não remunerados	Trabalhadores informais	Trabalhadores formais	Total
Extrema pobreza	2003	29,2	12,9	18,2	37,3	2,5	100
	2011	42,7	14,6	24,7	17,7	0,4	100
Pobreza	2003	31,0	10,8	10,2	35,8	12,2	100
	2011	37,0	8,6	11,1	36,5	6,7	100
Vulnerabilidade	2003	25,5	7,6	5,2	32,4	29,4	100
	2011	30,4	6,4	4,2	29,7	29,3	100
Não pobreza	2003	22,2	4,0	2,6	24,7	46,5	100
	2011	19,4	2,7	1,6	25,2	51,1	100

Elaborada pelo autor a partir de IBGE, *Pesquisa nacional por amostra de domicílios 2003*, 2004; *Pesquisa nacional por amostra de domicílios 2011*, 2012.

O maior êxito observável no panorama educacional do país, de 2003 a 2011, está no aumento das conclusões do ensino médio, tornando-se o patamar prevalente de escolaridade entre vulneráveis, posição mantida entre os não pobres. Em 2003, a maior parcela dos vulneráveis possuía apenas o fundamental incompleto. Já entre os extremamente pobres e pobres, em 2011, o estágio mais comum continuou sendo a não escolarização, apesar dos grandes avanços quantitativos.

Tabela 27. Escolaridade dos brasileiros em idade economicamente ativa, 2003 e 2011 (%)

		Sem escolaridade	4ª série	Ensino fundamental	Ensino médio	Ensino superior	Total
Extrema pobreza	2003	53,7	32,6	10,0	3,8	0,1	100
	2011	45,0	25,9	18,1	10,5	0,4	100
Pobreza	2003	40,5	36,3	15,4	7,7	0,1	100
	2011	37,9	28,3	19,6	13,8	0,5	100
Vulnerabilidade	2003	24,4	32,1	21,1	21,2	1,2	100
	2011	23,8	23,9	22,2	27,9	2,2	100
Não pobreza	2003	7,1	15,8	16,1	41,8	19,2	100
	2011	8,9	13,5	15,7	42,5	19,4	100

Elaborada pelo autor a partir de IBGE, *Pesquisa nacional por amostra de domicílios 2003, 2004; Pesquisa nacional por amostra de domicílios 2011, 2012.*

No contexto de 2011, encontramos um Estado que investia em medidas de amenização da fome e miséria, com programas especialmente voltados a atender necessidades de moradia, alimentação e alfabetização das classes média e baixa. Ao mesmo tempo, incentivador do consumo de bens e serviços privados, de modo a impulsionar a economia internamente.

A retórica socialista do Foro de São Paulo esteve restrita a relações internacionais de apoio a países do grupo esquerdista, com financiamentos de obras a juros subsidiados, anistia a dívidas de governos africanos e uma política externa que priorizou relações pouco pragmáticas, complacente com falhas dos aliados ideológicos, abrindo mão de disputas que causassem indisposição.

A disciplina fiscal foi mantida conforme o esperado pelos centros dinâmicos do capitalismo mundial. Internamente, o que se executou foi uma política de aquecimento comercial, a tomada de iniciativa em grandes obras para atrair a parceria de investidores privados e medidas voltadas para mitigar as discrepâncias de acesso a oportunidades de ascensão social a públicos economicamente menos privilegiados, como o estímulo a cotas de acesso ao ensino superior.

Em termos de ideário progressista, a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República lançou em 2004 o programa Brasil sem Homofobia,

visando a apoiar instituições públicas e não-governamentais de promoção da cidadania e autoestima de homossexuais e transexuais. A iniciativa buscou capacitar professores e policiais para atuarem de maneira inclusiva e não discriminatória, disseminar informações sobre direitos humanos e incentivar a denúncia contra violências cometidas em razão da orientação sexual²¹⁹.

Dois anos depois, sancionou-se a Lei Maria da Penha²²⁰, com vistas a coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Em 2009, o Programa Nacional de Direitos Humanos²²¹ apresentou 25 diretrizes, dentre as quais destacavam-se o acesso dos excluídos à propriedade de terra, defesa dos direitos da população negra, busca por apuração de violações de direitos humanos praticadas durante a ditadura, recomendação de mudança no Código Penal para descriminalizar o aborto, reconhecimento da diversidade e combate a discriminações de religião e gênero, e à violência contra homossexuais e transexuais.

Em poucos meses, elementos essenciais do documento foram suprimidos²²², omitindo o apoio à descriminalização do aborto e a ação que pretendia impedir a ostentação de símbolos religiosos em órgãos/estabelecimentos federais. Além disso, o Programa secundarizou a participação do governo federal nas comissões estaduais e municipais de erradicação do trabalho escravo. Cunha²²³ explicita que o recuo nessas e outras questões foi fruto das reações de instituições religiosas, associações patronais e proprietários de redes de rádio e TV, o texto inicialmente pretendia estimular a regulação dos conteúdos dos veículos de comunicação de massas, sob o pretexto de defesa dos direitos humanos.

Já em 2011, o MEC lançou o projeto Escola sem Homofobia, com preparo de material de combate ao preconceito a ser distribuído entre alunos e professores. Tais impressos e vídeos geraram tamanha reação de segmentos parlamentares e religiosos, que sequer chegaram a ser distribuídos oficialmente. Para os críticos da iniciativa, tais conteúdos poderiam estimular a ho-

219. CNCD, *Brasil sem homofobia*, 2004.

220. Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006.

221. Aprovado pelo Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009.

222. Decreto nº 7.177, de 12 de maio de 2010.

223. Luiz Antônio Cunha, *O projeto reacionário de educação*, 2016.

mossexualidade e criar condições de vulnerabilidade à pedofilia²²⁴. Também em 2011, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a união estável de pessoas do mesmo sexo como entidade familiar e estabeleceu a igualdade de direitos entre casais homossexuais e heterossexuais, o que configurou, na prática, a possibilidade de formalização do casamento gay.

Nesse cenário neodesenvolvimentista, ou, na classificação de Cervo²²⁵, logístico, o indivíduo viu-se reconhecido em direitos assistenciais de base: defesa da dignidade, alimentação e moradia. Diferentemente do período anteriormente considerado, 1998, a compreensão liberal de pessoa, responsável pela busca dos próprios objetivos, cedeu lugar para as políticas públicas, a uma versão de cidadania intrinsecamente relacionada à inserção no mercado consumidor.

Os altos índices de aprovação ao fim dos governos Lula e seu sucesso em eleger sua sucessora, a despeito dos escândalos de corrupção²²⁶ que marcaram a passagem petista pela Presidência, são indicativos de que, para a população, governo bom seria aquele que propiciasse melhores condições materiais de vida. Isso incluía distribuição de renda e valorização salarial, subsídio para consumo de bens duráveis e imóveis, ao mesmo tempo que se manteve a inflação relativamente sob controle e promoveu-se o avanço

224. Luiz Antônio Cunha, *O projeto reacionário de educação*, 2016.

225. Amado Luiz Cervo, *Inserção internacional*, 2008.

226. Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI) foram compostas, em 2004 e 2005, para apurar denúncias de que empresários estariam sendo extorquidos por agentes políticos em troca de vantagens em processos licitatórios lançados por empresas públicas. Casas de bingo e jogos de azar estariam sendo utilizadas para lavagem do dinheiro obtido nas propinas ou desviados de estatais, e que se destinariam a financiar partidos da base do governo, de forma não contabilizada. Em meio às CPI dos Bingos e dos Correios, vieram à tona, em depoimentos de empresários e políticos, suspeitas de fraude na gestão de fundos de pensão, lesando o interesse dos cotistas em benefício das entidades financeiras administradoras. Descobriu-se, também, amplo esquema de pagamento clandestino e sistemático de mesadas a membros do Legislativo federal: empresários aos quais eram prometidas vantagens decorrentes das decisões do governo disponibilizavam as quantias utilizadas por agentes políticos para subornar deputados e senadores, para que os votos no Congresso fossem alinhados aos interesses do Executivo. Tais esquemas geraram investigações por parte da Política Federal e Ministério Público, ações penais e condenações no STF. PGR, *Denúncia no inquérito nº 2.245*, 2006. A propina a agentes públicos ocorreria também de forma indireta, por meio de contratação de obras e reformas por parte de empresários, para beneficiar bens de políticos. Favores a empresários eram compensados com imóveis, registrados em nome de intermediários e usufruídos por detentores de cargos eletivos. MPF, *Denúncia contra Lula*, 2016. Isso seria demonstrado pela PF e MPF na Operação Lava Jato, que levaria à prisão, na década seguinte, de dezenas de burocratas, empresários, executivos e políticos, entre eles o próprio Lula, em 7 de abril de 2018.

quantitativo dos empregos. Uma reedição do Estado-providência: pró-capitalista e que toma para si a responsabilidade por estimular a produção e as contratações, que promove o encontro exitoso entre capital e trabalho, bens de consumo e famílias ávidas por consumir.

De 2003 a 2010, o número de servidores públicos civis ativos da União cresceu 17,9%, considerando-se apenas os concursados. Em estatais, o aumento foi de 11,5%, incluindo os sem concurso²²⁷, ou seja, uma inflexão à anterior lógica de Estado mínimo. O orçamento executado pelas empresas públicas brasileiras²²⁸ passou de 10 bilhões de reais em 2000 para 82,5 bilhões de reais em 2011. Em 2000, 60% desses investimentos foram executados no grupo Petrobras, 22% no Eletrobrás, 13% em bancos e 5% nas demais estatais. Em 2011, a divisão apresentava a seguinte conformação: Petrobras, 86%, Eletrobrás, 8%, bancos, 4%, e demais, 4%²²⁹.

O trabalho ativo do Estado em manter a economia aquecida no período, em muito facilitado pela alta das commodities durante aquela década²³⁰, permitiu que o país passasse moderadamente bem pela crise mundial de 2008 e apresentasse o quadro de aparente vigor social assistido no biênio 2010–2011.

Os resultados dos investimentos em educação em 2011 apontam parcial pertinência com a Teoria do Capital Humano, uma vez que a retirada das situações de miséria coincidiu com o aumento da escolaridade das populações beneficiadas, da mesma forma que a maior parte das pessoas em situação de pobreza apresentou no máximo o ensino fundamental incompleto, enquanto na não pobreza a condição mais frequente foi o ensino médio concluído.

227. Ipea, *Ocupação no setor público brasileiro*, 2011.

228. A atuação do Estado na forma de empresas abrangia áreas diversas como pesquisa e desenvolvimento, transportes, bancos, energia, portos, saúde, abastecimento, comunicações, indústria de transformação, petróleo e derivados.

229. MPOG, *Boletim das empresas estatais federais*, 2017.

230. O saldo comercial brasileiro de commodities cresceu nominalmente 335,9% entre 2003 e 2010, como resultado do forte aumento dos preços internacionais desses produtos, devido à intensificação da demanda por parte de países asiáticos. Além disso, no período houve forte apreciação da moeda brasileira. Tais fatores convergem na direção do quadro classicamente nomeado Doença Holandesa, quando a exportação de itens primários desestimula a industrialização de um país, efeito observado no Brasil. Renato Nataniel Wasques & Jaime Graciano Trintin, *Doença holandesa*, 2018.

A TCH resulta relativizada, entretanto, quando se observa a relação entre renda e nível superior. Muito embora a massa de universitários formados fosse 17,2% maior entre os não pobres que entre os vulneráveis, o aumento proporcional da condição de não pobreza entre pessoas com ensino superior completo foi pouco expressivo num período de grande dinamismo econômico: 2003 a 2011.

O perfil do mercado de trabalho nacional, as características da indústria e da prestação de serviços, bem como o crescimento da educação superior como um produto profissionalizante, majoritariamente privado, desvinculado da pesquisa, são peças-chave para compreensão desse quadro. Fortemente baseada em commodities, a indústria nacional não se modificou, durante os 46 anos considerados neste estudo, quanto ao perfil exportador primário e importador de tecnologias na forma de maquinário, inovações microeletrônicas e soluções voltadas para a eficiência produtiva, em áreas diversas da economia.

Como consequência, a demanda por profissionais especializados, na indústria, tornou-se menor que a diplomação dos estabelecimentos de ensino superior. Áreas com grande concentração de alunos e baixa necessidade de infraestrutura para oferecimento, como Direito e Administração, passaram a certificar bacharéis para um setor de serviços crescentemente saturado.

Compreendida em tempos fordistas como passagem segura para a prosperidade econômica e social, rito de passagem para posições de maior prestígio, a universidade, em torno da qual gravitam faculdades e centros universitários, tornou-se uma instituição que distingue e credencia, apenas como ponto inicial de um processo de inserção e destaque. Os contatos prévios e a posição social de origem continuaram sendo importantes para o acesso a posições de prestígio, característica da manutenção do patrimonialismo. O desenvolvimento de competências relacionais e comportamentais adquiridas na prática e a formação continuada apresentam-se, nesse contexto, como novos e consecutivos ritos de passagem a caminho daquilo que foi coletivamente padronizado como ideal de sucesso.

A pós-graduação, assim, assumiu novo papel de crivo distintivo de profissionalização e empregabilidade. A seriedade dos MBA brasileiros, entretanto, é questionada quando se leva em consideração o diferente peso conferido a este tipo de curso nos EUA, no qual os alunos via de regra se dedicam em

tempo integral, por dois anos, pagando anuidades que podem chegar a 50 mil dólares²³¹. A indiscriminada oferta de cursos lato sensu no Brasil colocou em dúvida o peso do certificado por eles conferido, recaindo sobre os mestrados um selo de qualidade do aprofundamento em estudos avançados, com vistas à geração de conhecimento. Tem-se, portanto, um cenário de convergência entre a necessidade de profissionalização para além das graduações e a expansão dos MP.

Consideradas as características do aluno que tem acesso à pós-graduação stricto sensu em 2011, é possível afirmar que a função de reprodução social continuou sendo uma das consequências da pós-graduação, no Brasil. Aqueles que podem se dedicar a mais anos de estudo, pressupondo-se afastamento de funções laborais no caso dos acadêmicos e estar posicionado em uma empresa que investe em recursos humanos e tecnologia, no caso dos profissionais, muito provavelmente são advindos de estratos sociais não vulneráveis.

A lógica da sociodiceia, a entrega das credenciais necessárias para ocupar cargos e posições de prestígio àqueles pertencentes a estamentos com alto capital cultural de origem, encontra na pós-graduação em senso estrito um novo fórum de execução. Sob a aparência do mérito e do talento excepcional, aqueles com condições materiais e ideais de se tornarem mestres e doutores passam a compor uma camada detentora de visibilidade nos meios científico e profissional, habilitando-se para posições com melhor remuneração e reconhecimento.

Uma exceção a esse raciocínio estaria nos mestrados profissionais para formação de professores da educação básica, criados como política pública para intervir, alegadamente, nos resultados dos alunos de ensino fundamental e médio. Tais mestrados não adquirem incremento no poder de distinção individual frente a empresas não escolares, e se seguirem em sentido preciso os objetivos do programa, também não buscarão acolhida nas hierarquias da academia. Grande parte das críticas a essa modalidade de mestrado, naturalmente emitidas por estudiosos acadêmicos, é no sentido de que são programas tecnicistas, não voltados para a formação de um pesquisador e para o pensamento crítico.

231. Flávio Carvalho de Vasconcelos & Isabella Freitas Gouveia de Vasconcelos, *As dimensões e desafios do mestrado profissional*, 2010.

Tais análises não apenas superestimam o potencial do mestrado acadêmico como se regem por um sistema de valores simbólicos que reflete parâmetros de relevância e qualidade afins à universidade de pesquisa.

Os discursos emanados pelo estamento de pesquisadores, a partir de trabalhos desenvolvidos em cursos acadêmicos, ou por associações que representam sociedades de pesquisa, são sintomas de uma reação à ameaça de perda de poder. Aqueles que pela titulação, publicações e teorização conquistaram espaço e relevância, numa lógica weberiana, reconheceriam como arriscada a aproximação entre a academia e o ambiente produtivo, mercado, indústria, uma vez que as regras que normatizam o ethos de poder acadêmico são distintas daquelas observadas entre os agentes diretos do capitalismo globalizado.

A denúncia de iminente submissão da universidade a interesses privados revela, nas entrelinhas, a desconfiança contra interesses corporativistas externos à academia, que poderiam culminar em mudanças nas práticas e códigos de valores consolidados nas liturgias acadêmicas, como resultado da manutenção de tradições ao longo das décadas. Ao criticar o risco de ascensão do elemento político sobre o técnico, devido à influência dos financiadores sobre projetos desenvolvidos em parceria, a mesma universidade que pretensamente forma para o trabalho revela que gostaria de manter-se protegida contra os interesses e prioridades do sistema produtivo.

Em 2011, a taxa de emprego entre mestres acadêmicos, no Brasil, era de 66,6%. Entre mestres profissionais, 75,8%; e entre doutores, 76,2%. Do total de mestres com emprego formal, 47,8% estavam no Sudeste, 23,2% somente no estado de São Paulo. Também os doutores concentravam-se nessa região, 55,1%; e estado, 28,3%. A remuneração média de um mestre com emprego formal era 306,9% maior que a do trabalhador geral. Já os doutores recebiam 487,6% mais que a média dos empregados formais²³².

Dados do mercado de trabalho relativos a 2010 mostram que o principal empregador de mestres acadêmicos era o ramo educacional, 30,6%, mas as indústrias de transformação e extrativa reuniam outros 21,5%. Entre os mestres profissionais, os referidos ramos industriais empregavam 33,2%,

232. CGEE, *Mestres e doutores 2015*, 2016.

contra 16,3% na educação. Doutores, por fim, estavam 37,5% na educação e 15,6% em indústrias de transformação e extração²³³.

Essas informações demonstram o poder de incremento dos títulos nos salários e na empregabilidade, mas também o relevante percentual de mestres e doutores acadêmicos atuando na indústria, o que reforça a demanda de cursos *stricto sensu* aos moldes dos MP, bem como revela que menos de um terço dos formados em mestrados acadêmicos atuava na educação. Trata-se de um retrato da convenção de que é preciso mais especialização para buscar melhor remuneração. Já não se corrobora, entretanto, a ideia de que se cursa o mestrado necessariamente para seguir na academia, e mesmo entre aqueles que terminaram o doutorado, o objetivo pode estar longe da docência.

Os dados acima explicitam a conveniência do investimento em pós-graduação profissional em senso estrito. Isso não implicaria, por si só, o fim do mestrado acadêmico, muito embora este resulte anacrônico em locais onde haja plena possibilidade, infraestrutural e de recursos humanos, para a oferta de doutorados.

Se a intenção é formar para pesquisa e docência, para a produção teórica desvinculada da prática imediata, e tem-se disponível um programa de doutorado, qual seria a razão de se instituir uma etapa prévia dotada de semelhante rigor e, principalmente, com hiato entre uma e outra que pode durar um ou mais anos? Por que não integrar os níveis acadêmicos de mestrado e doutorado em um curso com mais de quatro anos? Qual a necessidade de submeter o aluno à condição de egresso e impor um novo processo de seleção, com elaboração de novo projeto de pesquisa?

Caso o propósito seja garantir a qualidade do curso, é compreensível a continuidade do mestrado acadêmico independente em localidades sem pessoal ou tradição suficientes para instituição do doutorado em pesquisa, aos moldes do francês. Tais doutorados poderiam inclusive assimilar a demanda de mobilidade por parte de titulados em mestrados acadêmicos isolados ou

233. CGEE, *Mestres e doutores 2015*, 2016.

profissionais, eventualmente adequando o tempo restante do curso para quatro anos. Como defendem Vasconcelos e Vasconcelos²³⁴:

a existência de mestrado acadêmico se faz fundamental, porque em muitas regiões é difícil a abertura de programas de doutorado que obedeçam a um padrão desejável; a banalização da pesquisa e de cursos de doutorado seria extremamente prejudicial à área. O mestrado acadêmico, em muitas universidades e regiões, já é grande conquista e o primeiro passo para a formação de corpo acadêmico produtivo, para posterior desenvolvimento na direção do doutorado. O diploma de doutorado, assim, continua a ser diploma diferenciado para aqueles que realmente desejam tornar-se professores pesquisadores e trabalhar na pós-graduação²³⁵.

Não se pode ignorar, todavia, o despreparo dos egressos de cursos de graduação para atividades de pesquisa, o que justifica parcialmente o receio acadêmico em oferecer doutorados de acesso direto. Nessa lógica, o mestrado se prestaria à primeira etapa do rito de passagem do futuro pesquisador, não raro desprovido de qualquer experiência anterior com atividades de produção de conhecimento.

Ressalte-se, ainda, o peso diferencial dos títulos dentro do sistema hierárquico do ensino superior. Permeada por esquemas de valorização e reconhecimento nos quais a autoridade científica emana dos doutores com vasta produção²³⁶, a ambiência universitária parece valer-se da cisão entre mestra-

234. Flávio Carvalho de Vasconcelos & Isabella Freitas Gouveia de Vasconcelos, *As dimensões e desafios do mestrado profissional*, 2010.

235. Flávio Carvalho de Vasconcelos & Isabella Freitas Gouveia de Vasconcelos, *As dimensões e desafios do mestrado profissional*, 2010, p. 364.

236. Um reflexo dessa prática é o sistema *tenure track*, comum em universidades norte-americanas e europeias, no qual o docente inicia a carreira em um patamar de assistente, no qual será avaliado por seus pares quanto ao desempenho na condução de pesquisas inovadoras durante até seis anos. Torna-se então professor associado, podendo ser avaliado por até mais seis anos até chegar à condição de *full professor*. University of Groningen, *The tenure track system*, 2014. No Brasil, embora a busca pela estabilidade no cargo não seja precedida por esse modelo, as relações de autoridade acadêmica não prescindem de uma nítida tradição hierárquica, no interior da qual a distinção se expressa em publicações, citações, conferências, cursos, liderança de grupos de pesquisa, prêmios, homenagens, etc.

do e doutorado para reforçar a diferença entre os níveis e, consequentemente, valores de títulos.

A incorporação dos alunos de mestrado e, posteriormente, doutorado, à equipe executora do professor doutor reedita o padrão catedrático. Tornar mestrado e doutorado diferentes ritos de passagem não deixa de ser uma simbólica demonstração de poder consolidado, testando e conformando duplamente o neófito às características do estamento no qual pretende ingressar.

Em uma crítica à essência autocentrada do pensamento academicista, que remete às primícias da universidade brasileira, quando o intuito da pós-graduação era prover os quadros necessários para o próprio desenvolvimento do sistema de ensino superior, Vieira²³⁷ considera o mestrado profissional um avanço. “[É] uma exigência para que o esforço da sociedade se reverta em bem-estar para si mesma e não para a consolidação de uma casta corporativa e aristocrática de uma academia do saber acima dos interesses sociais”²³⁸.

O fenômeno da globalização, em 2011, apresentava uma intensificação do que já se observava em 1998: transnacionalização de empresas, capilarização do mercado de capitais e disseminação de tecnologias de informação e comunicação que revolucionaram o acesso a produtos informativos, culturais e educativos. No cenário mundial, a ascensão da China como exportadora de manufaturados alçou o país à categoria de superpotência, com aumento de 116,9% do PIB desde 1998²³⁹.

As formas de se consumir mídia entravam em um processo de mudança de paradigma, com início do declínio da comunicação de massas clássica, em favor de uma fragmentação dos canais e meios de transmissão. Também as relações interpessoais passavam por um processo intenso de virtualização, com intermédio das incipientes redes sociais, ainda dotadas de recursos limitados.

Os padrões de comportamento, as rotinas e práticas comuns à era fordista, sob a égide do toyotismo passaram a ter sua legitimidade e razão questionados, a partir do confronto com novas necessidades de organização de

237. Marilene Maria Augusto Vieira, *A trajetória da política de formação para o trabalho*, 2010.

238. Marilene Maria Augusto Vieira, *A trajetória da política de formação para o trabalho*, 2010, p. 214.

239. Banco Mundial, *Gross domestic product*, 2024.

vida. A gradual mudança nas formas de contratação, a produção enxuta, difusa e flexível, com vínculos laborais conforme tarefas ou períodos, ressignificou o pertencimento do trabalhador ao corpo organizacional. Enquanto o emprego deixou de ser uma trajetória seguramente linear, com ganhos cumulativos resultantes da antiguidade no posto, a compreensão daquele que oferece sua mão de obra ao mercado também foi reconstruída.

Lyotard²⁴⁰ define o vínculo social como um jogo narrativo, produto da dinâmica de forças e relações entre o remetente, o destinatário e o referente, e que se expressa na forma de performances, ou seja, comportamentos desempenhados pelos atores sociais a fim de atingir propósitos, que por sua vez derivam de circunstâncias sociais.

O contexto toyotista valorizou o emprego e o empregador; a exclusão resultante das políticas de minimização do Estado reforçou, sob o discurso liberal da vitória pelo mérito, o constrangimento tácito em torno do fracasso, do baixo poder aquisitivo e do consumo de produtos standard, de baixa qualidade. Como ilustra Bauman²⁴¹:

[...] os símbolos de “estar na vanguarda” devem ser adquiridos depressa, enquanto os de ontem, da mesma forma, devem ser confinados à pilha de refugos. [...] O estilo de vida declarado pelos que dele desfrutaram ou a ele aspiram, comunicado aos outros e tornado publicamente reconhecível pela aquisição dos símbolos da mudança da moda, também é definido pela preeminência dos símbolos das últimas tendências e pela ausência daqueles que não estão mais na moda²⁴².

O desencantamento do mundo, descrito na teoria weberiana como consequência da ascensão da burocracia e da eficiência sobre os modos de agir e pensar é observável também, sob a ótica lyotardiana, na formação das performances adaptadas à utilidade, à adequação perante os desafios da vida urbana. Os meios pelos quais a flexibilização e a maleabilidade institucionali-

240. Jean-François Lyotard, *O pós-moderno*, 1988; *A condição pós-moderna*, 2009.

241. Zygmunt Bauman, *A cultura no mundo líquido moderno*, 2013.

242. Zygmunt Bauman, *A cultura no mundo líquido moderno*, 2013, p. 25.

zaram-se nos comportamentos são variados, embora abarcáveis sob a categoria do discurso coletivo: padrões reconhecidos na mídia como bem-sucedidos, exemplos comentados entre pessoas, nas famílias, nas empresas, nos estamentos e por meio dos aparelhos ideológicos de Estado, e também o oposto, a ridicularização e rejeição a atitudes e desfechos, pelos mesmos agentes e agências.

Essa narrativa de novo trabalhador alinha-se ao comportamento objetivo e à troca da tradição pelo pragmático. A informática, a microeletrônica, as tecnologias que reduziram tempo e espaço necessários para transmissão de mensagens interpessoais, bem como a adoção de processos industriais automatizados, guiados por softwares e sistemas operacionais, caracterizam a chamada pós-modernidade²⁴³, ou modernidade líquida²⁴⁴.

Um exemplo é o sistema financeiro, mundialmente conectado. É possível, em segundos, tornar-se acionista de corporações que nunca se chegará a conhecer in loco. Fazer lucro não demanda criar uma empresa ou gerar empregos. Da mesma forma, o investimento estrangeiro, oriundo de pessoas físicas ou jurídicas, é volátil conforme as circunstâncias. Não apenas o mercado de trabalho como todo o sistema produtivo torna-se vulnerável a crises externas, interesses orquestrados por grandes detentores de capital especulativo ou situações da geopolítica mundial.

A característica mais significativa da modernidade em seu estágio inicial - seu “estado sólido” - era a concepção própria de sua condição definitiva. Isso deveria significar o coroamento da busca pela ordem, e quando esta fosse atingida, as coisas seguiriam seu curso lógico e predeterminado - não importa se o final visualizado fosse uma “economia estável”, um “sistema plenamente equilibrado”, uma “sociedade justa” ou uma sociedade regulada por um código de “lei e ética racionais”. A modernidade líquida, por outro lado, libera forças que provocam mudanças moldadas segundo a bolsa de valores ou os mercados financeiros.

²⁴³. Jean-François Lyotard, *O pós-moderno*, 1988; *A condição pós-moderna*, 2009.

²⁴⁴. Zygmunt Bauman, *Modernidade líquida*, 2001; *Tempos líquidos*, 2007; *A cultura no mundo líquido moderno*, 2013.

ros; permite que as mutações culturais “encontrem seu nível próprio” e lá busquem outros níveis; nenhum dos níveis atuais, transitórios por definição, é considerado definitivo ou irrevogável, e nenhum deles é fixado até que o jogo da oferta e da procura tenha seguido seu (imprevisível) curso²⁴⁵.

O trabalho e o estudo, igualmente, podem ser realizados a distância, ou parcialmente com auxílio de meios de transmissão de dados. Os papéis passaram a ser substituídos por arquivos digitais. Compras, pagamentos, transações bancárias também deixaram de exigir deslocamento para um local específico de negociação, com atendimento humano: o computador conectado à internet tornou-se escritório multifuncional. Do disco de vinil para o arquivo de áudio; da carta para o e-mail; dos telefones fixos para as videoconferências; dos fichários de arquivo para o acervo virtual; do videocassete para a cinemateca armazenada em nuvem.

A fábrica sólida estocava caixas de itens fisicamente perceptíveis; no empreendimento líquido o que impulsiona os lucros é a tecnologia embutida, o retrabalho e o desperdício evitados, o valor agregado por uma técnica microeletrônica ou por um melhoramento genético. Nos itens de vestuário, acessórios, perfumes ou automóveis, paga-se mais pela associação de imagem construída com base no marketing e nas relações públicas, vinculando o uso daquela marca a um público seletivo e vencedor, que pela matéria-prima ou técnica industrial de manufatura envolvidas na criação do artigo.

Na pós-modernidade, hábitos e comportamentos adaptam-se ao momento em que se inserem, como a água a um copo que a detém. Isso porque as condições materiais de vida sofreram mudança de paradigma, ao mesmo tempo em que a política local passou a receber crescente interferência dos interesses globais e a instantaneidade propiciada pelas tecnologias ressignificou o valor do tempo.

Quando a reestruturação capitalista flexibilizou as linhas de produção, contratando conforme a demanda, o significado de carreira e estabilidade

245. Zygmunt Bauman, *A cultura no mundo líquido moderno*, 2013, p. 83.

profissional perderam o caráter massivo, sendo agora dinâmicos, instáveis, baseados em resultados. A minimização dos Estados de bem-estar social, concomitantemente, reduziu os laços de solidariedade local, uma vez que, num cenário de crescente competitividade, as relações com os demais trabalhadores tornam-se temporárias, estratégicas, com cada indivíduo buscando gerir a própria trajetória frente aos desafios da empregabilidade²⁴⁶.

O progresso, segundo as crenças instiladas pelos mercados de consumo, é uma ameaça mortal ao preguiçoso, ao imprudente e ao indolente. O imperativo de “juntar-se ao progresso” ou “seguir o progresso” é inspirado pelo desejo de escapar do espectro da catástrofe pessoal causada por fatores sociais, impessoais, cujo hálito podemos sentir constantemente sobre nossa nuca. [...] O progresso, em suma, passou do discurso da melhoria compartilhada para o discurso da sobrevivência pessoal²⁴⁷.

Por sua vez, a parcial deslegitimação de narrativas hegemônicas anteriormente pouco contestadas, resultado da ascensão de novos emissores de mensagens em canais virtuais, detentores de discursos e opções estéticas antes silenciadas, revela um processo ao fim do qual padrões institucionalizados podem resultar menos absolutos, enquanto novas vozes e rostos se fazem ouvir ou ver, isoladamente ou reunidos em agências.

Dentro da proposta dos jogos de linguagem lyotardianos, o ideário em torno de instituições como casamento, família, carreira, masculinidade, feminilidade, paternidade e maternidade passaram a ser expostos a um número crescente de visões dissonantes, histórias alternativas e escolhas de vida distintas. Estas, ao ganharem visibilidade, exercem uma função política de pleitear respeito e dignidade, ainda que num processo gradual, geralmente iniciado no papel de excêntrico ou escandaloso, que diverte e rompe com a rotina. A espiral

246. Zygmunt Bauman, *Tempos líquidos*, 2007.

247. Zygmunt Bauman, *A cultura no mundo líquido moderno*, 2013, p. 26–27.

do silêncio²⁴⁸, reforçada pela hegemonia dos meios de comunicação de massas, foi sabotada pela emergência das novas mídias, portáteis e fragmentadas.

Editoras, canais de TV, emissoras de rádio, produtores de cinema e agências de publicidade viram seu poder de indução de padrões ser constrangido pela espontaneidade daqueles que, em produções e meios próprios, lançaram seus discursos, opiniões e produtos culturais. A internet e suas plataformas de acesso gratuito e instantâneo a imagens e sons conferiu amplo acesso aos atores sociais das margens. Isso não significa, automática e inerentemente, a destruição dos padrões tradicionalmente valorizados. Mas a revelação daquilo que era mantido apartado do discurso cultural faz com que as narrativas aproximem-se da média real do coletivo, contrariando a realeza etérea e homogeneizada dos modelos comportamentais projetados no imaginário social pelo mass media²⁴⁹.

Se antes existia o que Weber²⁵⁰ nomeia vantagem do pequeno número, fenômeno por meio do qual os grandes emissores de mensagens massivas conseguiam comunicar-se mais rapidamente entre si do que seria possível para o restante da população, alinhando um monopólio sobre o padrão dos discursos legítimos, a emergência das comunicações em tempo real, vai internet, permitiu que também os movimentos populares passassem a se acessar de forma rápida, barata e com alto potencial de disseminação de dados.

Tais movimentos de proliferação das fontes discursivas, virtualização das transações financeiras e digitalização do consumo de entretenimento e informação tornavam-se perceptíveis, em 2011, como resultado de um pau-

248. Elisabeth Noelle-Neuman, *The spiral of silence*, 1974. Teoria segundo a qual a opinião pública é afetada pelo senso comum majoritário, tendendo as minorias e detentores de pouco poder simbólico a omitir suas possíveis discordâncias, de modo a prevenir-se contra sanções como o isolamento e a ridicularização. O fenômeno de agenda-setting, produzido pelos meios de comunicação de massas, induz e endossa a espiral do silêncio, ao privilegiar, nos espaços de análise e opinião, discursos oficiais emitidos por agências científicas, governamentais, religiosas ou sociais tradicionais. A veiculação de tais discursos busca reforçar, continuamente, junto ao destinatário, as narrativas institucionalizadas.

249. Os veículos de comunicação de massa tendem a, posteriormente à aquisição de visibilidade por parte de grupos e movimentos fora da grande mídia tradicional, assimilá-los em suas narrativas, ainda que de forma inicialmente discreta e atenuada. Não há substituição dos padrões sedimentados, mas complementaridade, como num reconhecimento de existência. Retratar negros e homossexuais como membros produtivos da sociedade, fora de contextos de crime, promiscuidade e doenças é um fenômeno observável na mídia brasileira dos anos 2000 em diante.

250. Max Weber, *Economia e sociedade*, 1999.

latino processo de popularização tecnológica, possibilitado pelo aumento das conexões em banda larga. Outro fator que viria a se tornar fundamental para a consolidação do uso de tecnologias no cotidiano são os smartphones, celulares com sistemas operacionais integrados, capazes de acessar a internet e executar a maior parte das funções de um computador convencional.

O desenvolvimento da conexão móvel, via 4G e fibra óptica, viria a acentuar a importância dos celulares, para os quais passariam a ser desenvolvidos aplicativos voltados para as mais diversas funções, cada um deles colocando em xeque práticas tradicionais de interação. Os táxis perderiam seu monopólio para aplicativos de aluguel de corridas em carros particulares; as ligações telefônicas tornar-se-iam obsoletas frente às chamadas gratuitas, em vídeo e áudio, de aplicativos que, entre outras facilidades, permitem enviar fotos, arquivos, promover conversas coletivas e criar listas de transmissão. Consumo de notícias, filmes e programas de TV romperiam a lógica da grade de programação, tornando-se acessíveis conforme o horário disponível do usuário, na ordem de exibição por ele determinada.

A afirmação de McLuhan²⁵¹ de que os meios de comunicação são extensões dos sentidos mostra-se especialmente pertinente quando se trata do smartphone, devido a sua portabilidade, privacidade do campo de visão e audição, próximo do corpo, com fones, passando a servir como continuidade da memória humana, ao arquivar agenda eletrônica, alarmes para tarefas, calendários, senhas e alertas para datas importantes. O aparelho, ao congrega e-mail, câmera fotográfica e filmadora, canais de música e aplicativos de comunicação georreferenciados, viria a se tornar ao mesmo tempo ferramenta de trabalho e o principal modo de acesso à internet ao redor do mundo.

Em 2011, o cenário descrito nos últimos parágrafos apenas começava a se desenhar. Tais inovações, que teriam como efeito positivo o iminente rompimento do discurso hegemônico das comunicações de massas, aumentando o poder do consumidor das mensagens, também abririam margem, no campo comunicacional, para disfunções relevantes, como falta de credibilidade resultante da profusão de fontes, muitas delas anônimas; o excesso de infor-

251. Marshal McLuhan, *Understanding media*, 1994.

mação, convidando a leituras rápidas, equivocadas e descontextualizadas; a polarização rasa do debate em torno de temas políticos, induzindo ao discurso de ódio pela ausência de moderação nas falas, e a preocupante difusão de notícias falsas.

Na visão de Bauman²⁵² o discurso liberal da autossuficiência e autodeterminação das pessoas no processo de constituição de suas identidades é contrário ao exercício de poder das instituições tradicionais, no que estas tentam prevenir a conversão dos indivíduos a novas formas de agir e pensar, distantes do padrão sedimentado.

A queda das barreiras comerciais e comunicacionais, entretanto, apresentaria como efeito colateral o surgimento de um espírito de fortaleza sitiada, entre aqueles que representam as tradições questionadas pelas novas narrativas de vida e comportamento. Tem-se aí que os estamentos não são dissolvidos quando ocorre a revelação de condutas alternativas a seu código de normas, tendendo seus membros mais engajados, por outro lado, a tornarem-se reativos e a autovigilantes entre seus pares, em busca de potenciais desertores.

Essa ordem estamental padronizante é dotada de caráter reacionário, impulsionado pela seguinte contradição: [1] a fragmentação das comunicações interpessoais eletrônicas, bem como os movimentos migratórios territoriais, ampliou o número de discursos que pleiteiam legitimidade, bem como diversificou os representantes de status sociais compreendidos como dignos de emitirem mensagens; [2] a rapidez e efemeridade com que essas mensagens são consumidas polarizaram os posicionamentos que elas expressam, reduzindo-os a discursos artificialmente antagônicos e aparentemente inconciliáveis.

São consequências dessa conjuntura: [a] a busca por uma reorganização homogênea dos indivíduos, unindo-se entre os que pensam igual e excluindo os discordantes, como forma de reencontro da homeostase social, o que forma ilhas de convivência e dificulta a possibilidade de diálogo produtivo; [b] a legitimação dos discursos de ódio, da ação opressiva das milícias, da xenofobia, da remoção dos frutos da exclusão para instituições de higienização social, como presídios, albergues e sanatórios, e, especialmente; [c] a

252. Zygmunt Bauman, *A cultura no mundo líquido moderno*, 2013.

ascensão de governos de direita em países europeus e das Américas, principalmente a partir da década de 2010, embora essa última variável também sofra importante influência de questões econômicas.

A homogeneidade social na qual as pessoas buscam tranquilidade, ao fugir de conflitos com o outro ou com as próprias certezas, culmina por torná-los progressivamente mais intolerantes. Uma consequência arquitetônica dessa dinâmica de reordenação dos status sociais é o condomínio fechado, pretensamente protegido dos ruídos, poluições, degradações e perigos do resto da cidade. Outros exemplos são os fones de ouvido e a fuga para as telas touch-screen dos celulares, abduzindo o usuário do convívio com aqueles que estão fisicamente a seu lado nos espaços públicos, e conduzindo-o ao contato com o grupo por ele escolhido, geograficamente disperso, e do qual torna-se possível desvencilhar-se em um único clique, ao sinal da menor inconveniência.

Quanto mais as pessoas permanecem num ambiente uniforme - na companhia de outras “como elas” com as quais podem ter superficialmente uma “vida social” praticamente sem correrem o risco da incompreensão e sem enfrentarem a perturbadora necessidade de traduzir diferentes universos de significado -, mais é provável que “desaprendam” a arte de negociar significados compartilhados e um *modus convivendi* agradável²⁵³.

Não obstante o descrédito em torno de narrativas tradicionalmente transmitidas ao longo das gerações tenha resultado no enfraquecimento de instituições limitantes das escolhas individuais, que asseguram a repetição de rotinas e comportamentos aceitáveis²⁵⁴, a organização social em estamentos não se desfez, embora estes possam, em muitos casos, ter se reorganizado ou relativizado.

Ainda que as instituições e os papéis sociais tenham se remodelado, continuam norteando a organização das rotinas e a conferência de significa-

253. Zygmunt Bauman, *Tempos líquidos*, 2007, p. 94.

254. Jean-François Lyotard, *O pós-moderno*, 1988; Zygmunt Bauman, *Modernidade líquida*, 2001.

do aos rituais cotidianos, símbolos culturais e às relações entre os agentes sociais. Por conseguinte, adaptam-se os ritos de passagem aos novos papéis e circunstâncias.

Mensurar o impacto da automação e virtualização sobre o mercado de trabalho em um país subdesenvolvido como o Brasil, por sua vez, é um desafio ainda inconcluso. A manutenção como exportador primário, somada à lógica de competição internacional entre empresas, provocada pela globalização, faz com que não apenas as tecnologias substituam os trabalhos braçais no campo, os repetitivos nas esteiras de montagem da indústria, e os potencialmente informatizáveis, no âmbito da prestação de serviços. Também a mão de obra nacional precisa trabalhar a preços e condições atrativas, sob o risco de as empresas terceirizarem linhas de produção para países que ofereçam melhores possibilidades de lucro.

A globalização de políticas na área da Educação consolidava em 2011 o movimento já retratado em 1998: intensificação do investimento público na formação básica, com vistas a inserir no mercado de trabalho e na esfera de consumo as populações excluídas, privatização do ensino superior e aproximação da academia às necessidades do setor produtivo, com estímulo à diversificação nas fontes de custeio e parcerias com empresas, no desenvolvimento de ciência e tecnologia²⁵⁵.

O arcabouço legal e normativo do país alinhara-se a esses ditames, induzido por agências como BM e OCDE. O baixo interesse privado em investir em pesquisa e a resistência da academia em dialogar com o setor empresarial, contudo, revelavam que o estágio de adesão a essas políticas ainda era preambular. Demonstração disso é a concentração do financiamento de pes-

255. Na Europa, já em 1998 era discutida a readequação do ensino superior de modo a preparar para profissões do futuro, com formação contínua para combater a obsolescência dos saberes, qualificação em serviço e possibilidade de o título de mestre ser conseguido como resultado das etapas iniciais do doutorado. Jaques Attali, *Pour un modèle européen d'enseignement supérieur*, 1998. Em 1999, vinte e nove países assinaram o Tratado de Bolonha, prevendo integrar a formação de nível superior ao mercado de trabalho, num primeiro ciclo de formação; oferecer um segundo ciclo de ingresso automático, que qualifica em nível de mestrado para o mercado, num modelo anglo-saxônico; e um terceiro ciclo, aos moldes do doutorado francês. *Declaração de Bolonha*, 1999; Marilene Maria Augusto Vieira, *A trajetória da política de formação para o trabalho*, 2010. Ou seja, uma formação profissionalizante até o mestrado e um nível de doutoramento essencialmente acadêmico, gerando uma tese.

quisas ainda como responsabilidade do poder público, inclusive na forma de bolsas para pós-graduação em instituições particulares.

Distante de produzir ciência, o ensino superior bacharelesco e profissionalizante consolidou-se como negócio lucrativo para os prestadores privados, que com subsídio estatal multiplicaram as diplomações, o que subsidiariamente conteve os aumentos salariais dos profissionais de nível superior entregues ao empresariado dos mais diversos setores.

O SNPG, nova arena de busca pela distinção estamental, expandia significativamente os mestrados profissionais. Tem-se aí um outro alinhamento à Agenda Globalmente Estruturada para a Educação²⁵⁶: a institucionalização do conceito *lifelong learning*, formação continuada ou em serviço. A renovação de conhecimentos e a aquisição de competências que se adequem às rápidas transformações tecnológicas e emergentes demandas societárias foram naturalizadas dentre as prioridades do trabalhador.

Da mesma forma que os produtos informatizados atualizam seus sistemas operacionais, agregando funcionalidades e adaptando-se a necessidades emergentes, não permanecer com as mesmas características de quando foram adquiridos é previsto desde a compra, de modo que os itens continuam evoluindo, durante o uso, também o conhecimento humano, como destacara Schultz²⁵⁷, deprecia-se, e deve receber novos investimentos. Nesse sentido, já anunciava Lyotard²⁵⁸ a respeito da pós-modernidade:

Por sua função de profissionalização, o ensino superior endereça-se ainda a jovens egressos das elites liberais às quais é transmitida a competência que a profissão julga necessária [...]. [...] outros jovens presentes à universidade são em sua maioria desempregados não contabilizados nas estatísticas de demanda de emprego. Com efeito, seu número excede o fixado em relação às expectativas profissionais correspondentes às disciplinas nas quais se encontram (letras e ciências humanas). [...] ao lado dessa função profissionalizante, a

256. Roger Dale, *Globalização e educação*, 2004.

257. Theodore Schultz, *O capital humano*, 1973.

258. Jean-François Lyotard, *O pós-moderno*, 1988.

universidade começa ou deveria começar a desempenhar um novo papel no quadro da melhoria das performances do sistema, o da reciclagem permanente. [...] o saber não é e não será mais transmitido em bloco e de uma vez por todas a jovens antes de sua entrada na vida ativa; ele é e será transmitido à la carte a adultos já ativos ou esperando sê-lo, em vista da melhoria de sua competência e de sua promoção, mas também em vista da aquisição de informações, de linguagens e de jogos de linguagem que lhes permitam alargar o horizonte de sua vida profissional²⁵⁹.

Quanto ao processo de institucionalização dos mestrados profissionais no Brasil, a fase de sedimentação ainda estava em curso no ano de 2011. Havia-se superado a objetificação, isto é, a busca por um consenso de significados em torno do objeto, que na fase de habitualização foi testado, sem uniformidade conceitual, como possível solução para uma demanda. A alta teorização em torno do MP e, em menor escala, a documentação de seus resultados, ao longo da década de 2000, conferiram-lhe contornos concretos, buscando envolver os tomadores de decisão no sentido de aderirem à proposta.

As organizações, como demonstrado, passaram a abrir mestrados profissionais crescentemente, e mesmo uma política pública específica, voltada para a formação de professores da educação básica, reconheceu a conveniência e utilidade desse tipo de curso. O desenvolvimento de pesquisas, eventos e debates delimitou com alto grau de consenso as características e potencialidades do curso, em consonância com os documentos normativos da Capes. Ao menos na teoria, as características dessa modalidade de formação pós-graduada mostravam-se bem estabelecidas.

Conforme Tolbert e Zucker²⁶⁰, para que se considere completa a institucionalização de uma política pública, é necessário que os termos e mudanças por ela implantados superem a resistência das instituições vigentes, seu potencial seja reconhecido como relevante pelo público diretamente impactado

259. Jean-François Lyotard, *O pós-moderno*, 1988, p. 90.

260. Pamela Tolbert & Lynne Zucker, *A institucionalização da teoria institucional*, 1998.

e a existência daquilo que se pretende instituir adquira teor coercitivo, isto é, sua legitimidade não pode ser difusamente negada. O que está sedimentado apresenta, frente ao imaginário coletivo, a denotação de ser produto da realidade na qual está inserido, ao mesmo tempo em que é reprodutor das condições materiais e ideais do contexto no qual existe, atuando ativamente para sua continuidade e evolução.

Considerando o ponto final de observação proposto por este estudo, existia, ainda em 2011, resistência de setores acadêmicos contra o mestrado profissional, notadamente na área da Educação, responsável por compreender e repercutir os avanços e retrocessos nas políticas educacionais brasileiras. Face ao crescimento dos mestrados profissionais em ensino, em março de 2012 a área de Educação da Capes discutiria, em reunião, a adoção do MP. Elaborado pelo Fórum dos Coordenadores de Programas de Pós-Graduação em Educação (Forpred), um relatório com recomendações para o referido encontro mostra que, ao menos naquela área, o mestrado profissional ainda era combatido.

Classificado como uma ameaça à continuidade do mestrado acadêmico, o MP foi acusado de oferecer formação aligeirada, distanciada da prática de pesquisa, tendo sido concebido a partir de uma perspectiva tecnicista, sem evidências de contribuição para o desenvolvimento profissional ou autonomia intelectual dos professores. As recomendações do Forpred²⁶¹ indicavam, em última instância, uma defesa do modelo acadêmico, produtor antes de teorias e publicações que de soluções práticas, essência da pós-graduação profissional.

Dentre os aspectos que explicitam o ponto de vista corporativo e tradicionalista do documento estão as seguintes recomendações: exigir corpo docente exclusivamente composto por doutores, quando a própria regulamentação estimulava detentores de conhecimentos práticos; ter como objetivo a investigação de uma problemática, mas ao fim produzir uma dissertação; estabelecer estudos conjuntos com pesquisadores acadêmicos, partindo do princípio de que estes são detentores do conhecimento teórico; permitir que o aluno curse disciplinas conjuntas com mestrados acadêmicos e oferecer

261. Forpred, *Documento 2*, 2012.

50% de disciplinas sobre conteúdos escolares, permeadas por aspectos conceituais e didático-pedagógicos. Uma vez que o Forpred²⁶² partiu do princípio que o aluno do MP em educação deve ser o professor da escola básica, este último tópico revela concepção inspirada nos MP em ensino.

Muito embora em 2006 houvesse sido criado o Fórum Nacional de Mestrados Profissionais (Foprof), marcador de visibilidade dos MP no sentido de discutir necessidades, pleitear junto ao poder público soluções para obstáculos e veicular as propostas, produtos e conhecimentos gerados na modalidade, observa-se que no início da década seguinte o pilar cognitivo ainda era uma lacuna para a institucionalização do objeto.

Portanto, o aspecto regulativo²⁶³ encontrou respaldo no Parecer 977/1965, do CFE, complementado pelas Portarias nº 47/1995 e nº 80/1998, da Capes. As instruções para autorização e avaliação dos programas, por parte da agência, bem como os regimentos, nas instituições que os oferecem, também se inserem no pilar regulativo.

Já as práticas decorrentes da aplicação dessas instruções e regimentos compõem o potencial normativo no qual a iniciativa se sustenta. São os conjuntos de propensões e o ideário que passam a criar uma identidade para a pós-graduação profissional enquanto efetivamente diferenciada da acadêmica, e que resultam da experiência nos cursos, debates promovidos em eventos e teorização na literatura.

A barreira final, cognitiva, não havia sido completamente superada em 2011. Compreensivelmente será lastreada pela apresentação de resultados ou consolidação da irreversibilidade da medida, que se expande numericamente e operacionaliza a política federal de aproximação entre academia e mercado.

Para mensurar os resultados concretos, expressos em melhorias na composição profissional dos titulados; criação de produtos aplicáveis para solucionar problemas em áreas diversas da atividade humana, com foco especial no setor empresarial e industrial; geração de conhecimentos e contribuição

²⁶². Forpred, *Documento 2*, 2012.

²⁶³. Richard Scott, *Institutions and organizations*, 1995.

para o amadurecimento do SNPG, ainda são necessários esforços de análise compreendendo um recorte temporal que permita verificar os impactos em médio e longo prazos.

Uma vez que a dimensão cognitiva da institucionalização se expressa nas representações simbólicas internalizadas pelos indivíduos a partir de sua interação com a realidade, é preciso diferenciar que o público-alvo dessa assimilação se divide, no caso de nosso objeto de estudo, principalmente, entre aqueles que pretendem buscar qualificação no curso e os que possuem a possibilidade de oferecê-lo. Este último grupo compreende, ainda, setores empresariais e instituições de ensino.

Para os potenciais alunos do mestrado profissional, o conhecimento mais significativo das diferenças entre essa modalidade e a acadêmica será crucial. Como a maioria dos egressos de mestrados já atua fora da academia após a titulação, é pouco provável que possa haver resistência na clientela em aceitar um curso que pretende credenciar para o mercado, aumentando a empregabilidade, ao invés de preparar para o ensino e a pesquisa. Como o tema é pouco difundido fora da academia, devido às especificidades da carteira de assuntos privilegiada pelo sistema cultural, muitos pós-graduandos ainda acabam descobrindo na prática que o mestrado acadêmico não se adequa a seu projeto de vida e mesmo a sua rotina.

Já no que diz respeito aos habilitados para oferta do MP, as empresas públicas ou privadas que se envolvam em parcerias com estabelecimentos de ensino para qualificar seus trabalhadores terão, por si só, expressado adesão à iniciativa. O surgimento de resultados nas pioneiras será determinante para que grandes contratantes dos setores empresariais e administrativos se lancem à experiência, em busca de isomorfismo.

A academia, por fim, é e possivelmente continuará sendo, em médio prazo, o ponto final de protesto contra a profissionalização da pós-graduação. Como se trata de uma grande agência, organizada em estamentos e legitimada por tradições, é compreensível que sua relutância esteja ancorada em uma concepção de mundo e de ciência avessa à busca por resultados financeiros e de eficiência. Também é inegável que grande parte do discurso contra o mestrado profissional seja um axioma de defesa do poder monopolizado, até pouco tempo, na vertente acadêmica desses cursos.

Trata-se da crônica de uma morte anunciada, arrematam Romão e Mafra²⁶⁴, ao se referirem ao cenário de polêmica instalado no início da década de 2010 em torno dos efeitos do MP. A então resistência enfática, comumente externada por estudiosos reunidos na Anped, revelava implicitamente não o ocaso da pós-graduação profissional *stricto sensu*, mas o temor diante dos indícios de que esta chegara para ficar, com direito a vida longa, compreendem os autores.

Embora os detratores neguem que a marca distintiva do MP seja a construção de inteligência sobre a formação profissional, a expressiva expansão desses cursos é provocada exatamente pelas necessidades do campo formativo para o mercado, incluindo o educacional, ávido por respostas mais imediatas aos problemas que se apresentam progressivamente de forma mais complexa²⁶⁵.

A sedimentação do mestrado profissional registraria grandes avanços no período posterior a 2011. O Forpred²⁶⁶ emitiu relatório reafirmando a recomendação de que os professores dos MP em Educação deveriam ser unicamente doutores, porém aceitando a pluralidade nos formatos de trabalho de conclusão; relativizando o público-alvo como profissionais-educadores-pesquisadores da Educação; e destacando a necessidade de mecanismos próprios de avaliação da qualidade dos cursos, diferenciados dos acadêmicos.

O grupo contemporizou, adicionalmente, que tais cursos teriam uma identidade acadêmica, associada ao redimensionamento da pesquisa aplicada, de modo a potencializar conhecimentos didáticos, pedagógicos, gerenciais, políticos, científicos e tecnológicos, permitindo análises críticas dos fenômenos históricos e sociais, metodologicamente orientadas, o que, por si só, reformou o posicionamento anteriormente exarado²⁶⁷, de que seriam aligeirados e desvinculados de pesquisa.

264. José Eustáquio Romão & Jason Ferreira Mafra, *Mestrado profissional*, 2016.

265. José Eustáquio Romão & Jason Ferreira Mafra, *Mestrado profissional*, 2016.

266. Forpred, *Relatório das condições e perspectivas dos mestrados profissionais na área da Educação*, 2013.

267. Forpred, *Documento 2*, 2012.

Em 2014 seria criado o Fórum de Mestrados Profissionais em Educação (Fompe), reunindo coordenadores desse tipo de curso em torno do debate sobre metas comuns e critérios de qualidade. Os relatórios técnicos resultantes das discussões do Fórum, os artigos publicados por seus participantes em periódicos e os encaminhamentos direcionados à coordenação de área da Capes tornar-se-iam relevantes para o fortalecimento da credibilidade dos programas²⁶⁸, constituindo uma agência de difusão de discursos e busca por visibilidade.

Indicativo de pavimentação institucional a longo prazo do MP foi a publicação da Portaria nº 389, de 23 de março de 2017, instituindo o doutorado como etapa presente na pós-graduação *stricto sensu* profissional²⁶⁹. Em 28 de junho de 2017, a Portaria nº 131 anunciou que a Capes regulamentaria a submissão de propostas não apenas de mestrados como de doutorados profissionais (DP)²⁷⁰. Já a Portaria nº 60, de 20 de março de 2019, trouxe os objetivos e critérios para que estabelecimentos submetessem tais propostas, estendendo, ao doutorado profissional, grande parte das características até então vigentes para o MP.

Destaque-se, entre elas, o foco em práticas transformadoras dos processos de trabalho, visando a atender demandas sociais, econômicas e organizacionais dos diversos setores da economia, com flexibilidade na composição do corpo docente e nas formas de apresentação do trabalho final.

O doutorado em propriedade intelectual e inovação tecnológica do Instituto Nacional de Propriedade Industrial (Inpi), tornou-se o primeiro, no Brasil, na modalidade profissional, em junho de 2018²⁷¹. Em novembro e dezembro daquele ano, a Capes aprovou mais 23 propostas de doutorado profissional, em áreas como agroecologia, biodiversidade, biotecnologia, ciências contábeis, defesa sanitária animal, educação escolar, enfermagem, estudos marítimos, gestão farmacêutica, odontologia, saúde pública e saúde da família²⁷².

²⁶⁸. Marli André & Lisandra Princepe, *O lugar da pesquisa no mestrado profissional em Educação*, 2017.

²⁶⁹. Revogando a Portaria nº 17/2009.

²⁷⁰. A Portaria nº 131/2017 revogou a Portaria nº 80/1998 e viria a ser, por sua vez, revogada pela Portaria nº 60/2019.

²⁷¹. INPI, *INPI tem o primeiro doutorado profissional do Brasil*, 2018.

²⁷². Capes, *Resultado da 181ª Reunião do CTC-ES*, 2018; *Resultado da 182ª Reunião do CTC-ES*, 2018.

Em novembro de 2019, o número de doutorados profissionais no Brasil já chegava a 37, estando 16 no Sudeste, dez no Sul, sete no Nordeste e quatro no Norte. Os MP, por sua vez, perfaziam 853. A pós-graduação stricto sensu reunia, então, 6,9 mil cursos. Na modalidade acadêmica, eram 2,4 mil doutorados e 3,6 mil mestrados²⁷³. O país ocupava, em 2019, a 13ª posição em quantidade de pesquisas, tendo publicado 571 mil artigos. Em termos de impacto científico era ainda o 74º no mundo, atrás de países como Chile, Argentina, Uruguai e Peru²⁷⁴.

Para elevar a importância da pesquisa brasileira no cenário internacional²⁷⁵, a Capes previu abrir, até 2022, mais 100 doutorados profissionais. A adesão ao stricto sensu na modalidade profissional resulta especialmente legitimada pela expansão numérica dos mestrados e criação dos primeiros DP.

É possível afirmar que, ao final da década de 2010, o caráter de irreversibilidade desse movimento finalmente concretizou o ciclo de institucionalização dos MP, devido à soma de três fatores: [1] baixa ressonância do discurso estamental academicista junto aos tomadores de decisão, no governo, [2] possibilidade de acolhida de mestres profissionais em DP, ou seja, um horizonte formativo posterior nítido e, [3] a própria lógica da pós-graduação brasileira, segundo a qual o mestrado profissional tende a ser entendido como etapa precedente ao doutorado na mesma modalidade.

273. Capes, *Plataforma Sucupira*, [s.d.].

274. Web of Science Group, *A pesquisa no Brasil*, 2019.

275. Anderson Correia, *Dando continuidade à conversa sobre ciência brasileira*, 2019

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O problema de pesquisa que ensejou o desenvolvimento deste livro visou ao estabelecimento de conexões lógicas entre as estruturas político-econômicas de três momentos da história brasileira e as fases de institucionalização do mestrado profissional no país. Paralelamente à compreensão em torno dos vínculos existentes entre os sistemas político, econômico e educacional, explorou-se a relação entre os elementos Estado, mercado e indivíduo, a fim de verificar se as mudanças nos elos que ligam essa tríade culminavam na ressignificação desses mesmos elementos, ao longo do recorte proposto.

Quando considerado o estágio de regulamentação inicial da pós-graduação brasileira, encontra-se uma simbiose entre o regime político e a fase de desenvolvimento da economia nacional. No ano de 1965 o poder central reordenava-se, com base no autoritarismo e repressão ao contraditório. A ditadura civil-militar instalada no ano anterior valia-se de atos institucionais para atribuir ao presidente da República poderes extraordinários, sob a alegação de manutenção da ordem e reconstrução econômica e moral do país. O disciplinamento do Legislativo federal, por meio de cassações de mandatos, e o esvaziamento de poder de sindicatos e movimentos sociais demonstram o fechamento ideológico adotado.

O poder instituído ostentava capital político advindo do apoio empresarial, clerical e midiático em favor da destituição do presidente João Goulart, demonstrado nos anos anteriores de forma direta e também indireta, nessa última hipótese por meio de agências como Ipes e Ibad, e suas campanhas de arregimentação popular. Conclamado por grande parte das classes médias urbanas como salvação para a desordem que se anunciava, em consequência das pautas do governo Goulart, o regime empossado em 1964 assumiu a luta contra a ameaça comunista como norteadora das ações de segurança interna e diplomacia internacional.

O alinhamento político com os Estados Unidos, especificamente no enfrentamento ao comunismo, teve reflexos diretos no aspecto econômico do período. Para o governo Castello Branco, defender a democracia passava a significar a defesa do próprio capitalismo, uma vez que as medidas anteriormente combatidas versavam sobre tabelamentos de preços e reformas que conflitavam com o pleno direito de propriedade no campo e nas cidades. Politicamente, buscava-se a inserção do país na rota do desenvolvimento, o que implicava industrializar o Brasil.

O contexto de substituição das importações foi propício para a adoção de medidas desenvolvimentistas, o que incluía a tomada de empréstimos e estabelecimento de parcerias com outros países pró-capitalistas, como Argentina e Alemanha Ocidental. O setor industrial foi beneficiado pela abertura ao recebimento de investimento estrangeiro. Iniciava-se, ainda, a composição de uma estrutura estatal voltada para o fortalecimento das condições de infraestrutura e de energia, indispensáveis para a expansão do potencial das indústrias. As exportações eram majoritariamente de produtos primários como café, açúcar e metais.

Naquele panorama político-econômico, a formalização do conceito de pós-graduação lato e stricto sensu demonstrava a necessidade de expansão da universidade brasileira, criando-se as condições para que a formação de docentes e pesquisadores passasse a acontecer no país em quantidade suficiente para suprir os quadros das instituições de ensino superior. A demanda não reconhecia na formação pós-graduada um diferencial para o trabalho fora da academia, motivo pelo qual a vertente acadêmica institucionalizou-se com décadas de antecedência à profissional. Sustentado unicamente pelo pilar regulativo, o MP sequer entrou em estágio de habitualização, por ausência de demanda.

Dentro dessa dinâmica, em 1965 tinha-se um Estado de exceção, emissor de regulação que permitia a ascendência do Executivo sobre o Legislativo, e com arcabouço burocrático submetido a um processo de alinhamento ideológico, uma vez que nas mais diversas instâncias dos serviços estatais houve o desligamento de funcionários que manifestamente discordassem da ordem vigente. Esse Estado atuaria fortemente como regulador econômico, mas também como fiscalizador do sistema cultural, promovendo a censura a artes e veículos de comunicação e coibindo comportamentos considerados subversivos.

O mercado, por seu turno, organizava-se internamente conforme uma lógica capitalista derivada da polarização entre EUA e União Soviética. Nessa versão periférica do fordismo, a economia mostrava-se dependente do Estado devido à necessidade de que este criasse infraestrutura para favorecer a produção da indústria, bem como regulasse as relações de trabalho e a política salarial, além de escolarizar a população de forma coerente com as necessidades do sistema produtivo. Em benefício do mercado, foram editadas normas salariais que incrementaram a lucratividade do contratante, ao baratear a mão de obra. Por outro lado, o capital humano demandado era técnico e pouco tecnológico, devido ao perfil exportador primário.

O indivíduo, por fim, integrava uma sociedade em urbanização, inserido em um mercado de trabalho caracterizado pela redução no valor real dos salários. O desenvolvimento de uma cultura urbana preservou aspectos da lógica familiar patriarcal, sendo o agrupamento doméstico geralmente liderado por um homem, financeiramente provedor a partir dos resultados de seu trabalho. A inserção da mulher no mercado era baixa, e dos eventuais filhos presumir-se-ia como rito de passagem natural a futura constituição de um novo núcleo familiar, aos moldes do seu de origem, a partir do casamento.

Esse mesmo caminho perpassava a experiência escolar, visando à formação geral e à inserção no trabalho técnico ou em profissões especializadas. Estas últimas deveriam ser precedidas por diplomações universitárias acessíveis, em geral, a indivíduos oriundos de estratos sociais mais abastados. A dualidade entre ofícios técnicos e trabalho intelectual refletia uma divisão tanto do sistema escolar quanto da compreensão da coletividade a respeito de si própria.

Durante o estágio de normatização específica dos mestrados profissionais, já nos anos 1990, a política vigente privilegiaria um modelo que busca espelhar-se na gestão privada e, ao mesmo tempo, minimizar os mecanismos de intervenção econômica que atuassem em desfavor do livre mercado. A desregulação do setor de serviços, acompanhada de um amplo programa de privatizações, exemplifica a adoção de recomendações internacionais com vistas ao saneamento fiscal.

A opção por retirar o Estado da esfera produtiva e dotá-lo de funções reguladoras, de modo a terceirizar a prestação de serviços, é reflexo de uma gestão transnacional, idealizada no centro dinâmico capitalista e difundida

para os países em desenvolvimento por agências como o Banco Mundial e a OCDE. Tal fenômeno de governação híbrida, resultante da adoção de recomendações emitidas por fornecedores de crédito é uma das características da globalização intensificada naquela década.

O capital político do governo, eleito de forma democrática e posteriormente reeleito, em ambas as ocasiões em primeiro turno, ancorava-se no sucesso do Plano Real em conter a inflação, que deteriorara a economia nacional entre as décadas de 1980 e 1990. No discurso oficial, globalizar significaria a superação do atraso tecnológico e permitir o fluxo financeiro livre não apenas atrairia investidores como estimularia a qualidade da indústria brasileira, para competir no exterior.

A abertura comercial ao capital estrangeiro e a flexibilização das barreiras burocráticas para importações tiveram o efeito de conter os preços dos produtos no mercado interno. Entretanto, a produção local passou a enfrentar uma concorrência para a qual não fora preparada. O Brasil tornara-se uma economia de serviços, e as privatizações nesse setor estimulavam a importação de maquinário dos países de origem, com remessa ao exterior dos lucros internamente auferidos. Em 1995, empresas de capital internacional haviam sido equiparadas, por meio de Emenda Constitucional, às nacionais, criando-se a possibilidade de usufruto de crédito e subsídios públicos.

Ao lado de produtos metalúrgicos, soja e outros itens primários, destacava-se entre as exportações brasileiras os materiais de transporte e componentes, o que indica uma evolução no sentido de gerar valor agregado à produção nacional. As principais importações eram máquinas e equipamentos industriais; equipamentos eletrônicos domésticos; e automóveis, veículos e tratores. O cenário de globalização é demonstrado pela formação de blocos econômicos que visavam a aumentar seu potencial mercantil. Nessa dinâmica, os principais parceiros comerciais do Brasil, ao lado dos EUA, eram a União Europeia e o Mercosul.

É coerente com essa conjuntura a demanda por mestrados alternativos ao modelo acadêmico, capazes de transferir conhecimento para o sistema produtivo de forma mais dinâmica e com foco na aplicabilidade. Tornar as empresas locais mais competitivas era um imperativo. Os MP, então, receberam normatização específica, migrando de uma etapa de habitualização, pois já

vinham sendo experimentados, para o início de sua objetificação. O processo foi naturalmente envolto em polêmica e dissensos. Todavia, a busca de novos perfis de trabalhadores pelo mercado, com qualificações para além do ensino superior, demonstrou-se mais forte que os rumores da tradição acadêmica.

Os PNPG, que desde a gestão Sarney vinham questionando o foco dispensado pela pós-graduação *stricto sensu*, encontraram ressonância no Planejamento Político Estratégico 1995–1998, do governo FHC, ao que este previu a criação dos até então chamados mestrados profissionalizantes. Amparada pelo aspecto regulativo naquele governo, a iniciativa ainda enfrentaria a barreira normativa, que só poderia ser vencida com a construção sólida de uma identidade em torno dos cursos e do perfil de profissional formado.

Uma nova conformação de Estado se desenhava, desde o início daquela década, sob influência do Consenso de Washington. As reformas gerenciais, apresentadas como tendência mundial e vinculadas à modernização, bem como à aproximação de países desenvolvidos, eram inicialmente acompanhadas por programas de complementação de renda focados nas populações mais vulneráveis. De executor, o poder público migrava para um perfil avaliador, que pactuava com parceiros privados a execução de serviços não exclusivos, delegando ao ramo empresarial a produção de bens de consumo.

A educação básica tornava-se uma prioridade, devendo a superior, preferencialmente, ser privatizada. Como resultado, a criação de instituições particulares isoladas prosperou como negócio lucrativo, interiorizando a oferta e tornando progressivamente mais acessível um diploma de graduação, de viés bacharelesco. A aproximação entre academia e mercado, estimulada pelo BM e OCDE, prevista nos PNPG e valorizada nos planos de governo da Nova República, chegou à pós-graduação, com a criação dos mestrados profissionais, vocacionados para parcerias e autofinanciamento.

A desregulação do setor de serviços provocou, sobre o mercado, efeito assemelhado a uma recolonização dos países periféricos ao núcleo dinâmico capitalista. Instalada uma economia de serviços, num ambiente urbanizado, esses mesmos serviços foram amplamente adquiridos por empresas estrangeiras nos setores mais lucrativos, num processo que exige poucas contrapartidas à livre remessa de lucros ao exterior: salários aos empregados, impostos e contribuições.

Pouco se fez para remediar os efeitos da concorrência externa às iniciativas mercantis locais de menor porte, tampouco para remediar a especulação financeira e imobiliária, esta última com efeitos diretos na valorização artificial de espaços nas cidades, ajudando a expelir a pobreza para as margens. A transnacionalização de empresas favoreceu que a organização laboral começasse a assimilar o esquema toyotista, com a automação substituindo postos de trabalho humano, e demanda por profissionais que assumissem múltiplas funções e competências complementares.

Esse avanço nas exigências apresentadas ao trabalhador viria a repercutir na compreensão do indivíduo com relação a seus próprios talentos, capacidades e valor. Manejar tecnologias e aliar senso crítico a habilidades às técnicas herdadas do trabalho fordista tornou-se um critério para a ocupação dos empregos de melhor remuneração. O papel do Estado em investir em capital humano restringiu-se, principalmente, à educação básica, já massiva e preparando para competências elementares. O ensino superior, nova exigência mínima para empregabilidade, passou a ser progressivamente delegado como uma responsabilidade do indivíduo para autogerenciamento de sua carreira. O diploma consolidou-se, portanto, como produto altamente desejado, fornecido majoritariamente por estabelecimentos regidos por interesses comerciais.

Persuadido pelo sistema cultural, que repercute e conforma as noções de status social, de que o sucesso se vinculava a um estilo de vida urbano, com exercício de profissão especializada e centralidade do trabalho e do mérito para vencer os desafios, o indivíduo passou a ser apresentado à responsabilidade pelo autogerenciamento de sua carreira. Isso incluiu trabalhar e estudar mais, se preciso, assim como aderir aos métodos e prioridades do empregador. A necessidade de adequar-se seria proporcional ao distanciamento entre o estabelecimento de origem e as tradições de uma sociedade originalmente patrimonialista, e que conservava esquemas de monopólio sobre os postos mais valorizados.

O movimento de expansão numérica e ampliação de objetivos do mestrado profissional, por fim, viria a coincidir com um momento em que a inclinação política do grupo no poder buscava aliar uma boa imagem junto às potências econômicas estrangeiras a medidas internas de estímulo a investimentos e consumo, aliadas a programas de proteção social que significaram uma ampliação das iniciativas iniciadas no governo FHC.

A gestão presidencial de Dilma Rousseff representava, em 2011, uma continuidade dos oito anos do governo Lula, durante os quais praticou-se uma política externa simpática a governos de esquerda, enquanto a matriz econômica continuava voltada para a disciplina fiscal e a manutenção de um mercado aberto ao comércio exterior, em conformidade com as políticas gerenciais globalizadas.

Naquele início de década, a China consolidava-se como uma nova potência mundial, tornando-se um parceiro comercial relevante para o Brasil. A alta nos preços das commodities, aliada ao crescimento do consumo asiático de itens primários, permitiu que o Produto Interno Bruto brasileiro atingisse a máxima histórica, naquele ano, e que não voltaria a se repetir pelo resto da década. Como forma de combate à crise no sistema financeiro mundial em 2008, o país vinha de um ciclo de investimentos em grandes obras de infraestrutura, além de estímulos à compra de imóveis por parte da classe média e bens de consumo pela sociedade em geral, à qual era oferecido amplo crédito.

Desonerações de impostos foram colocadas em prática para aumentar o potencial de contratação das empresas, o que, aliado ao aumento da renda per capita e do salário mínimo, a partir de 2003, compunha um cenário de aparente prosperidade. Tal ambiente continuava impulsionando a expansão do sistema universitário, majoritariamente privado e amplamente subsidiado por programas de concessão de bolsas e financiamento estudantil. Os cursos que mais formavam alunos, desde a década de 1990, eram direito, engenharias e administração, concentrados nas regiões Sudeste, Sul e Nordeste, em quantidade superior à capacidade de absorção do mercado.

A depreciação no valor simbólico dos diplomas, decorrente da saturação de bacharéis, aliada à crescente institucionalização do conceito de formação contínua como diferencial para a atualização de conhecimentos e aumento da empregabilidade, justificava o desenvolvimento da pós-graduação na modalidade profissional, preparando para atuar antes no mercado que na academia. Como resultado, partiu-se de 862 matrículas e 56 titulações em MP, em 1999, para 12,5 mil matrículas e 3,6 mil titulações, em 2011.

Voltada para a qualificação de professores da educação básica, uma política pública específica elegeria os mestrados profissionais, a partir daquele ano, como meio para aprimorar a docência nos ensinos fundamental e mé-

dio, com foco em conteúdos das disciplinas. Tal fato estabeleceu um marco importante no histórico desse tipo de curso, expandindo sua competência original e vinculando bolsas de estudo à formação promovida.

O MP, naquele momento, avançava em seu processo de sedimentação, após amplo trabalho de debates e teorização por parte de estudiosos, em geral fomentado pela Capes. A modalidade enfrentava ainda barreiras de ordem cognitiva em seu potencial público-alvo e instituições de ensino, último pilar a ser conquistado, uma vez que o aspecto normativo, derivado da produção de identidade em torno dos cursos e de valor a respeito de seus produtos, já se consolidava em 2011. Ainda não se tinha, portanto, uma institucionalização plena dos MP no terceiro momento proposto por este estudo.

Embora mantivesse abertura comercial e financeira, com alinhamento a recomendações dos fornecedores internacionais de empréstimos, o Estado brasileiro migrara do modelo que pretende reduzir-se para o que amplia gastos sociais e assume a responsabilidade direta em alguns setores produtivos. A retomada dos certames nas universidades federais não seria o bastante para aumentar a representatividade do setor público no ensino superior, que continuou a diminuir, proporcionalmente. A democratização de acesso às Ifes, entretanto, representou uma política importante de inclusão de estudantes oriundos de estratos menos favorecidos.

Além de estimular obras e regularizar as parcerias público-privadas, o poder público ampliou gastos em frentes produtivas diversas e aumentou em quase 18% o número de servidores ativos civis da União, somente entre os concursados. Na área educacional, a governação híbrida continuou demonstrada em políticas como a privatização do ensino superior e da formação contínua, a aproximação entre academia e mercado, e a formação voltada para a prática, estimulando competências múltiplas.

Já o mercado aprofundava as tendências que se anunciavam em 1998. As tecnologias digitais e sistemas informatizados continuaram substituindo o trabalho humano em áreas automatizáveis, a reestruturação produtiva dividiu as etapas de produção em parcelas, encomendadas sob demanda para prestadores terceirizados, não efetivos, para cujos contratados continuavam vigentes, em geral, as normas tayloristas de repetição de técnicas elaboradas por outrem. Aos efetivos, intensificou-se a exigência por domínio de tecnolo-

gias e a adesão às políticas da empresa, de forma proativa, com aplicação de competências diversas e integração entre etapas, maximizando o desempenho das equipes e reduzindo-as em número.

Consolidado como economia de serviços, o Brasil tornou-se crescentemente subsumido no ambiente do financeirismo global, aberto a fenômenos especulativos, fazendo a classe média crescer em 35 milhões de indivíduos a partir de 2003, ávidos por consumo de serviços cujos lucros seriam consideravelmente remetidos para matrizes estrangeiras. Os materiais para transporte continuaram a se destacar na pauta exportadora, mas já não superariam itens como minérios e petróleo, indicando um retorno à primarização da indústria.

Exposto em menor escala ao desemprego, 6,7% da população ativa, contra 9,1% em 1998, o brasileiro estava crescentemente endividado e exposto a uma inflação que chegava, em 2011, ao limite da meta oficial: 6,5% ao ano. Tais fatores indicavam alto potencial de breve desaceleração na capacidade de consumo, num círculo vicioso no qual a inflação inibe o consumo, o que diminui o número de empregos, gerando alta inadimplência naqueles que estivessem endividados. O modelo estatal interventor, aos moldes do que fora proposto pelas gestões petistas, aproximava-se do esgotamento.

A formação em níveis básicos continuava habilitando mão de obra para funções de menor complexidade, crescentemente contratada pela via da terceirização. A redução no número de vagas efetivas, resultante dos efeitos das novas tecnologias e processos de contratação, anularam o potencial de valorização real nos salários dos profissionais em funções de nível superior, entre 2003 e 2011. O diploma de graduação perdeu relevância do ponto de vista do capital humano, estando as melhores remunerações, então, acessíveis aos pós-graduados que tivessem acumulado experiência no mercado.

Inserido na cultura do mérito e da competitividade, membro de um amplo contingente de trabalhadores em busca de oportunidades, o indivíduo passaria a buscar os meios para prosperar em um ambiente instável, dificultador do planejamento de longo prazo ou do estabelecimento de parcerias sólidas. A relativização dos papéis sociais e das narrativas de vida revelar-se-ia consequência não apenas da quebra na previsibilidade dos ritos de passagem, uma vez que os fordistas tornaram-se anacrônicos. Seria fruto, também, da própria revolução tecnológica, expondo a coletividade a opções de vida, de

composição de si e de relacionamentos interpessoais heterogêneas e alternativas, distantes dos bem definidos contornos que tipificavam as narrativas afins à era fordista.

O que se manteve em termos estruturais nos três períodos, isto é, o arcabouço de sustentação sobre o qual se modificaram as circunstâncias das relações sociais, expressão da estrutura, pode ser descrito conforme a seguinte epítome: [1] o Estado apresenta-se como um instrumento de exercício de poder, representando suas políticas a instrumentalização dos interesses daqueles com maior potencial de influência sobre o núcleo tomador de decisões. Executivo e Legislativo representam forças concorrenciais, no âmago do Estado. Regular e induzir é da natureza da ação estatal. A dinâmica na qual o Estado exerce suas atividades é permeada por aspectos políticos e econômicos não imunes a tensões internacionais. [2] O mercado é dependente do poder público no que tange a medidas de longo prazo, ligadas à composição de infraestrutura física e matriz energética, manutenção da ordem pública e segurança jurídica, bem como regulação de relações trabalhistas e adequação dos objetivos norteadores da formação de mão de obra. [3] Os indivíduos dividem-se socialmente em estamentos, nos quais são estilizadas condutas; organizam-se em núcleos familiares reprodutores de um eixo de estruturação de vida; e norteiam-se por ritos de passagem construídos e reformados coletivamente, sob influência de aspectos políticos, econômicos e culturais. Existe forte demarcação estamental na forma de monopólio sobre oportunidades econômicas e defesa dos privilégios de ordem, com desvalorização do trabalho físico e busca pela reprodução das tradições.

Globalização e tecnologias digitais impuseram-se como fenômenos reorganizadores do ideário que dita as conformações das práticas e circunstâncias, resignificando os elementos Estado, mercado e indivíduo no limite da manutenção de um estrutural, que se pretendeu acima retratar. Guardadas as características radicais que dão sentido à funcionalidade sistêmica, e que por isso são preservadas pela sistemática cultural, limitando na esfera política a consecução de objetivos lícitos, tal resignificação resultou em: [a] um Estado dependente de diretrizes traçadas por fornecedores de empréstimos internacionais; [b] um mercado recolonizado, que extrai matérias-primas, naturais ou na forma de capital humano, e abduz lucros provenientes da prestação de

serviços; e [c] indivíduos competitivos, multifuncionais, cujas habilidades e conhecimentos precisam ser atualizados continuamente, sendo seu engajamento ao sistema produtivo premiado na esfera das relações de consumo, de produtos, relações ou experiências.

In nuce, globalização e cultura digital são ao mesmo tempo necessidades e consequências do estágio avançado do financeirismo mundial. Simbolizam o triunfo do capitalismo sobre qualquer outro complexo de valores resultante da dinâmica política em larga escala.

A partir da análise bibliográfica e documental empreendida neste estudo, pode-se verificar como pertinente a premissa inicial, de que a expansão do mestrado profissional brasileiro reflete a adesão a uma agenda globalmente estruturada para a educação, caracterizada, no que se refere ao SNPG, pelo alinhamento da pesquisa científica a necessidades práticas, aproximando academia e mercado, e priorizando a formação contínua do trabalhador.

Essa dinâmica expressa uma migração do ponto tensor de influência sobre os governantes: o grupo com maior ascendência sobre os tomadores de decisão a respeito das políticas educacionais muda, de uma plutocracia oligárquica desde a década de 1930, para um centro dinâmico transnacional dispensor da lógica do financeirismo, principalmente a partir dos anos 1990. O Estado, conseqüentemente, pode ser compreendido como uma estrutura por meio da qual se exerce o poder político, não como uma fonte que gera o poder e o distribui.

Ao ser ocupado por um conjunto de agentes escolhidos idealmente para representar os interesses daqueles que os elegeram, essa instância aliou-se, no caso brasileiro e nos três momentos considerados, aos detentores de maior poder simbólico, tradicional e econômico. E por meio dos instrumentos regulatórios e financeiros do Estado, tais grupos legitimaram determinadas pautas.

Na Educação, tais prioridades partiram inicialmente de uma elite econômica, empresarial e religiosa, principalmente a partir dos anos 1930, segmentando o ensino conforme a necessidade de diferenciar os futuros trabalhadores técnicos dos intelectuais. Tratava-se de um interesse conservador.

Já a partir da década de 1990, os mentores do policy making educacional passaram a ser agências internacionais destinadas a possibilitar a adequação do mercado local aos perfis de consumidor e trabalhador mais adequa-

dos ao projeto financeirista. Para tanto, a massificação da educação técnica inseriu como potenciais contratantes de serviços aqueles que anteriormente restringiam-se ao consumo básico de produtos. Trata-se de um interesse difusionista do ponto de vista das prescrições, mas que sob o prisma econômico atualiza, ressignificando o conceito de colonização, intensificado por um disciplinamento fiscal induzido nos países periféricos, que reduzem seus gastos internamente para honrar juros e amortizações de empréstimos tomados junto ao centro dinâmico capitalista.

Isso porque a economia globalizada reconfigura as relações transnacionais, favorecendo a exploração do lucro em setores como o bancário e o de telecomunicações, gradativamente indissociáveis do trabalho e do lazer, na cultura digital. Em decorrência do desenvolvimento de tecnologias informatizadas, aumentar o número de consumidores potencializa a lucratividade sem implicar gastos proporcionais com contratações. A diferença entre o aumento no número de usuários e os custos para manutenção da oferta comporá o saldo que, no caso das multinacionais, será remetido para o país investidor de origem.

Enquanto a massificação da escola básica fornece grande contingente de trabalhadores com competências básicas, elegíveis para a prestação terceirizada de serviços, a privatização do ensino superior criou um novo campo de exploração de lucros, além de produzir para o mesmo mercado um número crescente de diplomados, tornando essa mão de obra facilmente substituível e, portanto, sem justificativas para a valorização salarial.

Entre os objetivos da pesquisa, o primeiro era buscar elementos que demonstrem o condicionamento da educação como mecanismo de poder, decorrentes das relações entre Estado e agentes econômicos. Tais elementos podem ser apontados como a privatização do ensino superior, crescentemente subsidiada com dinheiro público, compondo um negócio dotado de isenção sobre lucros, renda e patrimônio, bem como a histórica cisão entre um tipo de ensino para funções técnicas e outro para trabalhos intelectuais. No primeiro momento considerado (1965), o objetivo era referendar a sociodiceia da oligarquia e seus círculos econômicos imediatos; nos momentos pós-globalização (1998 e 2011), o que se pretendia era anexar o país ao mundo desenvolvido como grande consumidor de serviços e formador de um contingente de trabalhadores superior à demanda.

O segundo objetivo ocupava-se em distinguir a inclinação teleológica inerente aos investimentos em educação, em cada período considerado. Para essa questão, tem-se que nos anos 1960 a educação básica formava uma parcela da população para trabalhos técnicos e outra para o prosseguimento no ensino superior, que por seu turno preparava os quadros especializados para as necessidades do Estado e a composição de uma elite urbana derivada das tradições oligárquicas do Brasil rural. A pós-graduação, naquele momento, era uma demanda para compor quadros docentes para as universidades.

Em 1998, a educação básica mantinha sua dualidade, com oferecimento de ensino técnico em paralelo ao propedêutico, conforme a origem do educando. Denotava investimento público em capital humano no caso do primeiro, devido a seu potencial de combate à pobreza. Já o ensino superior, ao adquirir contornos de produto, continuou sendo um investimento nesse tipo de capital, embora com responsabilidade transferida crescentemente ao consumidor. A pós-graduação buscava voltar-se para fora da academia, devido à necessidade de novos perfis de profissionais, consequência das transformações tecnológicas e produtivas.

O investimento em educação básica manteria, em 2011, as mesmas características de 1998. Já o superior adquiriria a função de conter o potencial de valorização dos diplomas, reduzindo consequentemente o custo do trabalho de nível superior. A pós-graduação, vista pelo indivíduo como nova insígnia de distinção estamental, consolidava um movimento de profissionalização de cursos, em busca de respostas mais ágeis para problemas e geração de conhecimento útil ao setor produtivo.

O terceiro objetivo, por fim, versava sobre os interesses ensejadores das relações entre o Estado, o mercado e o indivíduo. Nesse aspecto, tem-se em 1965 o Estado injetando incentivos desenvolvimentistas para um mercado dependente de infraestrutura e estabilidade econômica. Esse mercado, altamente masculino e informal, era beneficiado por uma legislação que reduzia o preço da mão de obra. Estabelecia com o indivíduo uma relação seletiva. Os trabalhadores, por sua vez, viam-se enfraquecidos em seus pleitos devido à coibição do sindicalismo. O consumo era em geral de produtos, não de serviços. Já a relação entre Estado e indivíduo caracterizava-se pela repressão e controle ideológico, com supressão do voto direto para presidente da República.

Em 1998, o Estado repassava ao mercado a prestação de serviços e garantia legalmente a possibilidade de flexibilização nas contratações, facilitando o redesenho toyotista da lógica fabril. Em troca esperava que esse mesmo mercado, uma vez globalizado, modernizasse a indústria nacional. Ainda mais seletivo nas contratações, o mercado adotava tecnologias para reduzir custos e relacionava-se com uma sociedade de massas que compreendia o consumo e a inserção no trabalho como símbolos do sucesso, ou seja, uma relação plenamente favorável às relações comerciais, crescentemente na área de serviços. Entre o indivíduo e o Estado, este buscava formar mão de obra, potencial aquisitivo e combater a pobreza extrema. Já aquele assimilava a mercantilização da saúde, da educação e da segurança, aprovando medidas de controle inflacionário que estabilizassem seu poder de compra.

No terceiro momento de análise, por fim, as ligações entre Estado e mercado intensificavam a abertura para a livre circulação de capitais, buscando o poder público retomar seu potencial indutivo de crescimento, estimulando obras e o crédito para o consumo de bens duráveis. O mercado, por sua vez, demandava do Estado continuidade na segurança jurídica para contratações flexíveis e estabilidade econômica, além da formação de profissionais em larga escala. Novamente a relação do mercado para com o indivíduo era seletiva e progressivamente excludente, do ponto de vista da oferta de empregos, ao passo que fornecedora de bens e serviços cuja compra mantinha-se culturalmente valorizada. Isso porque institucionalizara-se a noção de que vencer no mercado e consumir produtos diferenciados era uma questão de mérito.

Enquanto isso o indivíduo, na sociedade de consumo e da informação, encontrar-se-ia pressionado pelo baixo valor de sua mão de obra e pela cultura geral de competitividade e instabilidade material. O Estado, novamente compreendido como agente econômico, assumiria para o grande contingente de excluídos a feição caritativa, com programas de transferência de renda e subsídios variados para o consumo, tornando-se crescentemente omissos diante do poder paralelo em áreas geográficas nas quais o poder público não atua. Para esse Estado, o indivíduo seria entendido como votante, trabalhador e consumidor.

Como consequência das mudanças nas relações entre Estado, mercado e indivíduo, propusemos inicialmente que a própria compreensão a respei-

to desses três elementos teria resultado ressignificada, entre as décadas de 1960 e 2010. Tal hipótese resultou pertinente nos aspectos circunstanciais, tendo sido, entretanto, preservada uma base de características constitutivas de cada um deles.

Iniciemos pelo Estado, que passou de executor para avaliador, e posteriormente indutor em áreas essenciais para a manutenção do dinamismo econômico. A princípio dotado de fronteiras bem definidas, gradualmente cedeu à governação híbrida e globalizou a economia local. O poder que através dele se pode exercer migrou de tradições regionais para interesses globais. A característica de ser detentor do arcabouço administrativo que confere legitimidade a normas impostas aos moradores de determinado território se manteve. As leis, o policiamento, a definição de regras sanitárias, diretrizes educacionais e funções em geral cartoriais, como todos os tipos de certificação, preservaram-se nos três períodos, muito embora o uso que a sociedade faz desse conjunto de prescrições tenha se tornado heterogêneo.

Estabeleceu-se um paralelismo crônico ao poder oficial, na forma de facções e milícias indiferentes às normas do Direito, controlando áreas marginalizadas ou desassistidas, impondo estruturas próprias de coerção e, por meio delas, mantendo a sustentação material de tais estruturas anômalas de poder.

O mercado, em segundo lugar, certamente ressignificou-se, acompanhando as mudanças do próprio sistema capitalista. Globalização e tecnologias apresentam-se como catalisadores desse processo. Se a princípio a estratégia de expansão mercadológica embasava-se no crescimento das fábricas e na multiplicação dos estoques, com o passar das décadas o desmembramento das fases de produção e a otimização das técnicas, produzindo conforme a demanda, dariam o tom. Ter-se-ia, como consequência, a radical ressignificação das relações de trabalho, consubstanciada no toyotismo.

O que se manteve em comum no mercado nos três momentos-chave foi a ascendência deste sobre o sistema cultural. Isso permitiria criar as condições ideais para retroalimentação desse mesmo ambiente mercantil. Urbanização e industrialização estimularam estilizações de vida nas quais trabalho e consumo consolidaram-se como instituições capitais, em torno das quais os ritos de passagem organizar-se-iam em frequência semelhante àquela dos ritos que resultam das fases naturais da vida ou da instituição familiar.

O sistema cultural, ao impor-se fortemente à composição da personalidade e à construção de objetivos de um agente, rege-se por normas alinhadas ao sistema econômico, na realidade capitalista. É possível afirmar, consequentemente, que o mercado exerceu uma função integrativa, ao ajudar a institucionalizar desejos e comportamentos pró-consumo que legitimariam a ele próprio. A busca natural por conforto e preservação da espécie encontraria na cultura moderna o consumo como arena tanto para performances de papéis sociais quanto para disputas por status. Nessa lógica, o indivíduo antes luta pela integração ao sistema e adequa sua rotina e individualidade às características demandadas para conquistar a vitória do que questiona a ordem vigente ou a ela se contrapõe.

A pós-modernidade de Lyotard ou modernidade líquida de Bauman discorrem exatamente a respeito dessa consequência da imposição da lógica de mercado às prioridades, invadindo o âmbito das relações humanas e composições afetivas, essas últimas principalmente nos estudos de Bauman. O conhecimento valoriza-se por sua aplicabilidade, as práticas por seu potencial de gerar lucros e as relações sociais passam a ser intermediadas por esquemas de valorização assemelhados às relações de consumo.

Nesse ponto já estamos abrangendo as mudanças na composição do indivíduo, cujos papéis sociais perderam o privilégio de serem performados com base em uma expectativa de trajetória linear, construída a partir de ritos de passagem que eram ainda marcantes durante a produção de seu habitus de infância. A descontinuidade das relações de trabalho, ao lado da efemeridade dos consórcios afetivos e a obsolescência do próprio conjunto de conhecimentos úteis para a busca de seu sustento material desenharam um novo locus para desenvolvimento de relações entre agentes e agências.

Diante da multiplicidade de discursos que ganham visibilidade a partir da fragmentação das comunicações digitais e quebra do monopólio em torno das possibilidades de construção identitária e de narrativas de vida, os ritos de passagem foram também ressignificados, relativizados, tomando como eixos estruturantes, quicá, instituições emergentes na dinâmica social.

Amplamente modificado, do ponto de vista cultural, o indivíduo preservaria, no hiato 1965-2011, além de aspectos decorrentes da natureza humana, preservação, segurança, reprodução, a vida em coletividade, a procura

por reciprocidade nas relações de mais diversa ordem, a busca pela prosperidade, a organização de núcleos familiares, em sua nova pluralidade conceitual, a divisão em estamentos, entre outros. Relembre-se nesse aspecto o pressuposto de Lévi-Strauss¹ no sentido de que a natureza dita as necessidades e a cultura, as funções dos significantes.

A partir das transformações, anteriormente apontadas nos elementos dessa tríade, destaque-se a importância da educação no sentido de fornecer as bases para a construção do esclarecimento necessário para que as circunstâncias sociais sejam compreendidas. Uma sequência de fatos sem o oportuno afastamento para análise dos fundamentos ideológicos, políticos e teleológicos subjacentes às ações e a quem as executa não passará de um jogo de cena, vazio de significado e por si só indutor à entropia.

O desconhecimento das regras, em geral, é útil para quem as cria, não para quem delas sofre o impacto. Assim como a comunicação de massas raramente foi objeto de análise crítica e compreensiva nos próprios espaços de mídia e na escola, também os aparatos de comunicação digital fragmentada não têm sido colocados em discussão no debate coletivo de forma frequente, qualificada e que possibilite reflexões. O mesmo se aplica às políticas públicas em geral, que poderiam ser úteis para a formação no ensino básico e em todos os cursos do superior, uma vez que seus efeitos perpassam a vida de todos os indivíduos. Expor tais estruturas ocultas dificilmente será conveniente aos interesses dos reais detentores de poder político, econômico e midiático, significando, ao invés disso, uma ameaça à homeostase induzida por seu labirinto de espelhos.

Não se pretendeu aqui esgotar a análise acerca das mudanças constitutivas do aparato estatal, do mercado e sujeito desse primeiro quartel do século XXI. Os apontamentos levantados, no limite do que pode ser amparado pela literatura e documentação estudada, visaram a demonstrar que houve mudanças essenciais dos elementos, como resultado de transformações nos elos que sustentavam as trocas entre eles estabelecidas, nos sistemas político, econômico e social. E que a educação formal assumiu importante função nesse processo.

1. Claude Lévi-Strauss, *Antropologia estrutural*, 2008.

Entre as quatro teorias de que nos valem para realizar o trabalho interpretativo sobre os dados coletados, passamos ao balanço final de suas contribuições enquanto ferramentas para decodificar o objeto. A Agenda Globalmente Estruturada para a Educação norteou a compreensão de um fenômeno já existente quando dos acordos MEC-USAID, em 1965, e que nos momentos-chave posteriores intensificou-se, consolidando a governação híbrida na área, voltada para o atendimento de interesses de ordem econômica, configurando um nítido exercício de poder do central sobre o periférico. As questões fundamentais² de Dale a respeito da compreensão do fenômeno educativo na fase de transnacionalização de políticas foram respondidas ao longo do texto, em diálogo com os fatos analisados.

A Teoria do Capital Humano demonstrou-se coerente com os três períodos. Investimentos em maior tempo de educação coincidiram com aumento no potencial de geração de riquezas para o detentor da escolarização adquirida e para a sociedade ao seu redor. Dentre aqueles com maior remuneração concentrou-se a maior quantidade de indivíduos com escolaridade avançada, o que revela, também, a manutenção de um elemento estamental implícito, relativo ao acesso a níveis mais avançados de escolarização exatamente aos oriundos das classes mais favorecidas financeiramente. Esse patamar compreenderia formação pós-graduada, a partir do segundo momento tomado.

Desse modo, características mercadológicas como a saturação de profissionais fizeram com que a detenção do diploma de nível superior não significasse, ao fim do recorte, prevalência no grupo com menor desemprego e maiores rendimentos. Haveria, ao fim da observação, mais desempregados com nível superior que com nível médio. A pós-graduação reafirmou-se como novo diferenciador social.

No que diz respeito à Reprodução Estrutural, verificou-se nítido o oferecimento de formação escolar dicotômica, formando mão de obra para dois tipos distintos de trabalho. No primeiro período, esse movimento era

2. [1] a quem é ensinado o que, como e em que circunstâncias?; [2] como, por quem e através de quais estruturas, instituições e processos são definidos os conteúdos e modos de ensino, além de sua gestão operacional?; [3] quais são as consequências sociais e individuais da adoção dessas estruturas de regulação e financiamento?

resultado dos interesses da oligarquia tradicional. Nos dois últimos, a impessoalidade do mercado assumiu o protagonismo desse poder, de modo a obter de um lado a mão de obra para funções terceirizáveis e, de outro, profissionais polivalentes e engajados, com competências a serem investidas em funções integradas.

A novidade é que, a partir da globalização, os detentores apenas de diploma de nível superior tenderiam a fazer parte do primeiro grupo, não do segundo. As tradições patrimonialistas, embora não mais hegemônicas e às quais o mercado é indiferente, continuariam criando redes e códigos relacionais entre si, consistindo num dificultador adicional aos que, fazendo parte do grupo técnico, pretendessem ascender ao especializado.

Já a Teoria das Instituições possibilitou parametrizar, a partir das propostas de Scott, que o processo de institucionalização do mestrado profissional brasileiro passou pelo aspecto regulativo desde 1965, tendo continuado restrito a este até o segundo momento, no qual os MP receberiam portarias de normatização da Capes. A partir da aplicação dos ditames contidos nos regimentos dos programas, passou-se a criar uma identidade em torno dos cursos e de seus produtos, tendo o aspecto normativo sido cumprido somente nos anos 2000. Já o pilar cognitivo, ainda em 2011 não teria sido totalmente superado.

Em conformidade com os ditames de Tolbert e Zucker, a etapa de habitualização não ocorreria em 1965, tendo sido prévia a 1998, momento em que se passava para a objetificação. O estágio final, de sedimentação, também estava inconcluso em 2011, como resultado da forte objeção acadêmica e baixa assimilação da sociedade geral a respeito dos diferenciais dos MP. A institucionalização plena, ao fim da década, com a instituição dos doutorados profissionais e manifestação governamental de apoio à modalidade, sobrepor-se-ia ao aspecto cognitivo, ao conferir aos mestrados profissionais caráter de irreversibilidade, legitimados como etapa prévia a um nível mais avançado de formação.

Negar os propósitos da pós-graduação *stricto sensu* profissional responderia a inviabilizar àqueles que atuam no mercado, a possibilidade de qualificação no mais alto nível dos estudos superiores no país. Isso devido tanto à natureza da tradição acadêmica, voltada preferencialmente para a

pesquisa básica e produção de teorias, quanto à incompatibilidade entre os calendários e exigências do mestrado e do doutorado acadêmicos e a prática concomitante de trabalho em empresas ou na indústria.

Encerramos essa obra com a expectativa de que as informações reunidas e análises produzidas contribuam para a construção de conhecimento na área da Educação, com enfoque especial na vertente das políticas públicas, e de que outros campos do conhecimento interessados na trajetória do mestrado profissional também possam se valer do histórico aqui descrito. Assistimos, no momento de publicação deste livro, à gênese de um novo objeto de estudo, o doutorado profissional, cuja recepção tem sido bastante discreta na academia e silenciosa fora dela. A inserção deste na história da Educação brasileira, contudo, já teve início, ao sedimentar a institucionalização dos mestrados de sua modalidade.

REFERÊNCIAS

- A repercussão da crise dominicana. *O Globo*, Caderno Geral, 5 maio 1965, p. 8.
- Aggege, Soraya & Berlinck, Deborah. Cavalo de batalha de Morales. *O Globo*, Economia, 12 maio 2006, p. 25.
- Aggio, Alberto. Regime militar e transição democrática: um balanço do caso brasileiro. *Estudos de Sociologia*, 1(1): 55–64, 1996.
- Agopyan, Vahan & Oliveira, João Fernando Gomes de. Mestrado profissional em Engenharia: uma oportunidade para incrementar a inovação colaborativa entre universidades e os setores de produção no Brasil. *Revista Brasileira de Pós Graduação*, 2(4): 79–89, 2005.
- Aguiar, Vilma. Um balanço das políticas do governo Lula para a educação superior: continuidade e ruptura. *Revista de Sociologia e Política*, 24(57): 113–126, 2016.
- Alexim, João Carlos & Brígido, Raimundo. Competência. In *Glossário de termos técnicos: Certificação e Avaliação de Competências*. Brasília, Organização Internacional do Emprego, 2002.
- Almeida Júnior, Antônio Ferreira de. Enquanto se espera pelas diretrizes e bases. *Revista da Faculdade de Direito da UFPR*, 1(0): 73–90, 1953.
- Almeida, Anderson da Silva. Hierarquia e (in)disciplina: o Golpe de 1964 visto do mar. *PolHis*, 5(9): 243–254, 2012.
- Almeida, Guilherme Ribeiro de. *Reestruturação do setor bancário na década de noventa*. Monografia, Campinas, Universidade Estadual de Campinas, 2003.
- Almeida, Maria Hermínia Tavares de. A pós-graduação no Brasil: onde está e para onde poderia ir. In Brasil. *Plano Nacional de Pós-Graduação 2011–2020*. Documentos setoriais, vol. 2. Brasília, MEC, 2010, p. 17–28.
- Almeida, Paulo Roberto de. A diplomacia da era Lula: balanço e avaliação. *Revista Política Externa*, 20(3): 95–114, 2011/2012.

Almeida, Vicente Unzer de & Mendes Sobrinho, Octávio Teixeira. *Migração rural-urbana*. São Paulo, Secretaria de Agricultura, Indústria e Comércio do Estado de São Paulo, 1951.

Althusser, Louis. *Aparelhos Ideológicos de Estado*. 3 ed. Rio de Janeiro, Edições Graal, 1987.

Alves, Aluísio. *Administração Pública Federal: uma nova política de recursos humanos*. Brasília, Fundação Centro de Formação do Servidor Público, 1987.

Alves, Giovanni Antônio Pinto. Toyotismo como ideologia orgânica da produção capitalista. *Org & Demo*, 1(1): 3–15, 2001.

Amaral, Nelson Cardoso. Avaliação e financiamento de instituições de educação superior: uma comparação dos governos FHC e Lula. *Atos de pesquisa em educação*, 4(3): 321–336, 2009.

Amaral, Nelson Cardoso. O Financiamento das Ifes brasileiras e o custo do aluno em FHC e Lula. In *34º Encontro Nacional da Anped*, 2011. Disponível em 34reuniao.anped.org.br/images/trabalhos/GT11/GT11-505%20int.pdf.

Amorim, Celso. *A política externa do governo Lula: dois anos*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 2005.

Andrade, Everaldo de Oliveira. Bolívia, 1964: os militares também golpeiam. *Projeto História*, (31): 131–146, 2005.

André, Marli & Princepe, Lisandra. O lugar da pesquisa no Mestrado Profissional em Educação. *Educar em Revista*, (63): 103–117, 2017.

André, Marli Eliza Dalmazio Afonso de. Mestrado profissional e mestrado acadêmico: aproximações e diferenças. *Revista Diálogo Educacional*, 17(53): 823–841, 2017.

Andrés, Aparecida. *Aspectos da assistência estudantil nas universidades brasileiras*. Brasília, Câmara dos Deputados, 2011.

Antunes, Ricardo & Alves, Giovanni. As mutações no mundo do trabalho na era da mundialização do capital. *Educação & Sociedade*, 25(87): 335–351, 2004.

Antunes, Ricardo. *Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*. 6 ed. São Paulo, Boitempo, 2002.

Arbache, Jorge Saba. Comércio internacional, competitividade e mercado de trabalho: algumas evidências para o Brasil. In Carlos Henrique Corseuil & Honório Kumi

(org.). *A abertura comercial brasileira nos anos 1990: impactos sobre o emprego e salário*. Rio de Janeiro, Ministério do Trabalho e Emprego; Ipea, 2003, p. 115–168.

Arzua, Ivo. Fracasso em derrubar AI-5 levou Costa e Silva à morte. *Folha de São Paulo*, 11 dez. 2008. Disponível em www1.folha.uol.com.br/folha/treinamento/novoemfolla46/ult10100u478135.shtml.

As bondades do companheiro Lula. *Estado de São Paulo*, Editorial, 25 ago. 2009, p. A4.

Associação de Comércio Exterior do Brasil (AEB). *Análise da balança comercial brasileira de 2011*. Rio de Janeiro, AEB, 2012. Disponível em silo.tips/downloadFile/analise-da-balana-comercial-brasileira-de-2011.

Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped). Carta de Caxambu ao povo e às autoridades constituídas. *Revista Brasileira de Educação*, (16): 116–117, 2001.

Atcon, Rudolph. *Rumo à reformulação estrutural da universidade brasileira*. Rio de Janeiro, Ministério da Educação, 1966.

Attali, Jaques (coord.). *Pour un modèle européen d'enseignement supérieur*. Paris, Ministère de l'Education Nationale, de la Recherche et de la Technologie, 1998. Disponível em media.education.gouv.fr/file/94/9/5949.pdf.

Avaliação do governo FHC. *Datafolha*, 15 dez. 2002. Disponível em media.folha.uol.com.br/datafolha/2013/05/02/aval_pres_15122002.pdf.

Avaliação do governo Lula. *Datafolha*, 20 dez. 2010. Disponível em media.folha.uol.com.br/datafolha/2013/05/02/aval_pres_20122010.pdf.

Avila, Gustavo Salcedo. Más allá de la Doctrina Betancourt: ayuda encubierta como instrumento de la política exterior de Venezuela durante la Guerra Fría (1959–64). *OPSIS*, 14: 74–92, 2014.

Azevedo, Fernando de *et al.* Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, 65(150): 407–425, 1984 [1932]. Disponível em rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/rbep/issue/view/531.

Bado, Álvaro Roberto Labrada. *A política econômica externa do governo Castelo Branco (1964–1967)*. Tese de doutorado, São Paulo, Universidade de São Paulo, 2006.

Balbachevsky, Elizabeth. A pós-graduação no Brasil: novos desafios para uma política bem-sucedida. In Colin Brock & Simon Schwartzman. *Os desafios da educação no Brasil*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 2005, p. 275–304.

Banco Central do Brasil. I.22 Produto interno bruto e taxas médias de crescimento. In *Indicadores Econômicos Consolidados – Tabelas que foram descontinuadas*. Brasília, [s.d.]. Disponível em web.archive.org/web/20240415122905/https://www.bcb.gov.br/estatisticas/indecoreestruturacao.

Banco Central do Brasil. *Taxas de juros básicas: Histórico*. Brasília, Banco Central do Brasil, [s.d.]. Disponível em www.bcb.gov.br/controleinflacao/historicotaxasjuros.

Banco Mundial. *Gross Domestic Product: Brazil*. Washington, 2024. Disponível em data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=BR.

Banco Mundial. *Gross Domestic Product: China*. Washington, 2024. Disponível em data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=CN.

Banco Mundial. *La enseñanza superior: Lecciones derivadas de la experiencia*. Washington, Banco Mundial, 1995.

Banco Mundial. *Population growth: Brazil*. Washington, 2024. Disponível em data.worldbank.org/indicator/SP.POP.GROW?locations=BR.

Banco Mundial. *Prioridades y Estrategias para la Educación*. Washington, Banco Mundial, 1995.

Barata, Rita Barradas. Avanços e desafios do mestrado profissionalizante. In Maria do Carmo Leal & Carlos Machado Freitas (org.). *Cenários possíveis: experiências e desafios do mestrado profissional na saúde coletiva*. Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2006, p. 267–282.

Baravelli, José Eduardo. Subsídio e déficit habitacional no Programa MCMV. *Revista de Ciências Humanas*, 49(1): 199–215, 2015.

Barbosa, Anahi de Castro. *Atração de Investimento Externo Direto no Brasil 2003–2010*. Dissertação de mestrado, João Pessoa, Universidade Estadual da Paraíba, 2012.

Barbosa, Maria Ligia de Oliveira & Quintaneiro, Tania. Max Weber. In Tania Quintaneiro et al. (org.). *Um toque de clássicos: Marx, Durkheim, Weber*. 2 ed. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2002, p. 107–152.

Barros, Elionora Cavalcanti de et al. O debate sobre o mestrado profissional na Capes: trajetória e definições. *Revista Brasileira de Pós Graduação*, 2(4): 124–138, jul. 2005.

Bartholo Junior, Roberto dos Santos. Solidão e liberdade: notas sobre a contemporaneidade de Wilhelm von Humboldt. In Marcel Bursztyrn (org.). *Ciência, ética e sustentabilidade*. 2 ed. São Paulo, Cortez, 2001, p. 43–60.

Batista, Eraldo Leme & Silva, José Carlos da. Notas sobre a educação profissional no Brasil: 1930 a 1940. In Eraldo Leme Batista *et al.* (org.). *Estado, sociedade e educação profissional no Brasil: desafios e perspectivas para o século XXI*. Porto Alegre, Unioeste, 2018, p. 145–157.

Batista, Hilton Sales. *O projeto Milton Santos de acesso ao ensino superior (PROMISAES) como política de assistência estudantil ao programa de estudantes-convênio de graduação (PEC-G)*. Dissertação de mestrado, Brasília, Universidade de Brasília, 2015.

Baudelot, Christian & Establet, Roger. *La escuela capitalista*. Cerro del Agua, Siglo XXI Editores, 1980.

Bauman, Zygmunt. *A cultura no mundo líquido moderno*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 2013.

Bauman, Zygmunt. *Modernidade líquida*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 2001.

Bauman, Zygmunt. *Tempos líquidos*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 2007.

Beiguelman, Bernardo. Reflexões sobre a pós-graduação brasileira. In Marcos Palatnik (org.). *Pós-graduação no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora UFRJ, 1997, p. 33–47.

Berger, Peter & Luckmann, Thomas. *The Social Construction of Reality*. New York, Doubleday, 1967.

Bertero, Carlos Osmar. Teses em mestrados profissionais. *Revista de Administração Contemporânea*, 2(1): 165–172, 1998.

Black, Jan Knippers. *United States penetration of Brazil*. Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1977.

Boaventura, Edivaldo. *A construção da universidade baiana: objetivos, missões e afro-descendência*. Salvador, EDUFBA, 2009.

Bomeny, Helena. A reforma universitária de 1968: 25 anos depois. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 26(9): 51–65, 1994.

Bomeny, Helena. *Newton Sucupira e os rumos da educação superior*. Brasília, Paralelo 15, Capes, 2001.

Bomeny, Helena. *O Brasil de JK – Educação e desenvolvimento: o debate nos anos de 1950*. Rio de Janeiro, FGV/CPDOC, 2002. Disponível em web.archive.org/web/20211105085624/http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/artigos/Educacao/Anos1950.

Bomeny, Helena. Três decretos e um ministério: a propósito da educação no Estado Novo. In Dulce Pandolfi (org.). *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro, FGV, 1999, p. 137–166.

Bomfim, Alexandre Maia do *et al.* A crítica dos mestrados profissionais: uma reflexão sobre quais seriam as contradições mais relevantes. *Ciência & Educação*, 24(1): 245–262, 2018.

Bortone, Elaine de Almeida. O Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (Ipes) na construção da reforma do estado autoritário (1964–1968). *Tempos Históricos*, 18: 44–72, 2014.

Bourdieu, Pierre & Passeron, Jean-Claude. *A reprodução: Elementos para uma teoria dos sistemas de ensino*. Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1975.

Boyer, Robert. *New directions in management practices and work organization: General principles and national trajectories*. Paris, École Normale Supérieure, 1989.

Boyer, Robert. *Technical changes and the theory of regulation*. Paris, École Normale Supérieure, 1987.

Brasil precisa defender mais os seus interesses. *Gazeta Mercantil*, 14 set. 2004.

Brasil. *Balanço de governo 2003–2010: Educação*. Brasília, Governo Federal, 2010. Disponível em web.archive.org/web/20190109113222/https://i3gov.planejamento.gov.br/dadosgov/textos.html.

Brasil. *Brasil: um projeto de reconstrução nacional*. Brasília, Presidência da República, 1991.

Brasil. *Constituições Brasileiras: 1937*. Brasília, Senado Federal, Ministério da Ciência e Tecnologia, 1999.

Brasil. *Decreto de 20 de outubro de 2003, que institui Grupo de Trabalho Interministerial encarregado de analisar a situação atual e apresentar plano de ação visando a reestruturação, desenvolvimento e democratização das Instituições Federais de Ensino Superior* - Ifes. 20 out. 2003 (DOU, seção 1, 21 out. 2003, p. 3). Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/2003/dnn9998.htm.

Brasil. *Decreto nº 2.306, de 19 de agosto de 1997, que regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, disposições contidas na Medida Provisória 1.477–39, de 8 de agosto de 1997, e na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências*. 19 ago. 1997 (DOU, seção 1, 20 ago. 1997, p. 17.991). Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2306.htm.

Brasil. *Decreto-lei nº 465, que estabelece normas complementares à Lei nº 5.539, de 27 de novembro de 1968 e dá outras providências*. 11 fev. 1969 (DOU, seção 1, 12 fev. 1969, p. 1410). Disponível em planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0465.htm.

Brasil. *Decreto-lei nº 465*. 11 fev. 1969. Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0465.htm.

Brasil. *Decreto-lei nº 53, de 18 de novembro de 1966, que fixa princípios e normas de organização para as universidades federais e dá outras providências*. 18 nov. 1966 (DOU, seção 1, 21 nov. 1966, p. 13.416). Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del0053.htm.

Brasil. Grupo de Trabalho Interministerial. *Bases para o enfrentamento da crise emergencial das universidades federais e roteiro para a reforma universitária brasileira*. Brasília, [s.n.], 15 dez. 2003.

Brasil. *I Plano Nacional de Pós-Graduação (1975–1979)*. Brasília, Ministério da Educação, 1975.

Brasil. *II Plano Nacional de Pós-Graduação (1982–1985)*. Brasília, Ministério da Educação, 1982.

Brasil. *III Plano Nacional de Pós-Graduação (1986–1989)*. Brasília, Ministério da Educação, 1986.

Brasil. *Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, que fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. 20 dez. 1961 (DOU, seção 1, 27 dez. 1961, p. 11.429).

Brasil. *Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, que fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências*. 28 nov. 1968 (DOU, seção 1, 29 nov. 1968, p. 10.369).

Brasil. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional*. 20 dez. 1996 (DOU, seção 1, 23 de dezembro de 1996, p. 27.833). Disponível em www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm.

Brasil. *Planejamento político-estratégico (1995–1998)*. Brasília, Ministério da Educação, 1995.

Brasil. *Plano diretor da reforma do aparelho de estado*. Brasília, Mare, 1995.

Brasil. *Plano Nacional de Educação 2001–2010*. 2001. Disponível em web.archive.org/web/20211109042519/portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/L10172.pdf.

Brasil. *Plano Nacional de Pós-Graduação 2011–2020*. vol. 1. Brasília, Ministério da Educação, 2010.

Brasil. *Programa de Aceleração do Crescimento: balanço 2007–2010*. 9 dez. 2010. Disponível em web.archive.org/web/20211025225342/https://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/b701c4f108d61bf921012944fb273e36.pdf.

Brasil. *V Plano Nacional de Pós-Graduação (2005–2010)*. Brasília, Ministério da Educação, 2004.

Buarque, Cristovam. A universidade numa encruzilhada. In UNESCO (org.). *A universidade na encruzilhada*. Seminário Universidade: por que e como reformar?. Brasília, Unesco, 2003, p. 23–66.

Camacho, Thimoteo. A universidade pública no Brasil. *Revista de Sociologia*, (19): 100–133, 2005.

Câmara Federal. *Execução do orçamento da União 1995–2001*. Brasília, Câmara Federal, [s. d.]. Disponível em www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/execucao.html.

Campello, Tereza & Neri, Marcelo Côrtes (org.). *Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília, Ipea, 2013.

Cardoso, Fernando Henrique. *Mãos à obra Brasil: proposta de governo*. Brasília, Secretaria de Desenvolvimento Econômico, 1994.

Cardoso, Fernando Henrique. *Pedagogia cidadã*. São Paulo, Santa Clara Editora, 2005, p. 61–74.

Cário, Silvio Antônio Ferraz *et al.* Investimento direto externo na economia brasileira nos anos 90: significado, alcance e conseqüências ao desenvolvimento. *Textos de Economia*, 7(1): 103–136, 2002.

Castro, Cláudio de Moura. A hora do mestrado profissional. *Revista Brasileira de Pós Graduação*, 2(4): 16–23, 2005.

Catani, Afrânio Mendes *et al.* Prouni: democratização do acesso às Instituições de Ensino Superior? *Educar*, (28): 125–140, 2006.

Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE). *Mestres e Doutores 2015: Estudos da demografia da base técnico-científica brasileira*. Brasília, CGEE, 2016.

Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC). Frente da Juventude Democrática. In *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro*, CPDOC, 2009. Disponível em www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/frente-da-juventude-democratica.

Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC). Movimento Anti-Comunista. In *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro*, CPDOC, 2009. Disponível em www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/movimento-anticomunista-mac.

Cervo, Amado Luiz. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo, Saraiva, 2008.

Cervo, Amado Luiz. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 46(2): 5–25, 2003.

Cervo, Amado Luiz. Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 45(1): 5–35, 2002.

Charlot, Bernard. *Da relação com o saber às práticas educativas*. São Paulo, Cortez, 2009.

Cohn, Amélia. Mudanças econômicas e políticas na saúde do Brasil. In Asa Cristina Laurell (org.). *Estado e políticas sociais no neoliberalismo*. 4 ed. São Paulo, Cortez, 1995, p. 225–244.

Colistete, Renato Perim. Salários, produtividade e lucros na indústria brasileira: 1945–1978. *Revista de Economia Política*, 29(4): 386–405, 2009.

Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal). *Capacitación en America Latina: algunos desarrollos recientes, comparaciones internacionales e sugerencias de política*. Santiago, ONU, 1994.

Comissão Meira Mattos (CMM). Relatório final. *Paz e Terra*, 4(9): 199–241, out. 1969.

Conferência sobre Comércio e Desenvolvimento das Nações Unidas (UNCTAD). *World Investment 2012*. Nova Iorque; Genebra, Nações Unidas, 2012.

Conselho Federal de Educação (CFE). Parecer 977, de 3 de dezembro de 1965. *Revista Brasileira de Educação*, (30): 162–173, 2005.

Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD). *Brasil Sem Homofobia: Programa de combate à violência e à discriminação contra GLTB e promoção da cidadania homossexual*. Brasília, Ministério da Saúde, 2004.

Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). *Árvore do conhecimento*. Brasília, CNPq, [s.d.]. Disponível em lattes.cnpq.br/web/dgp/arvore-do-conhecimento.

Conselho Nacional de Educação (CNE). *Escassez de professores no ensino médio: propostas estruturais e emergenciais*. Brasília, CNE/CEB, 2007.

Conselho Nacional de Educação (CNE). *Parecer 15, de 1º de junho 1998: Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio*. Brasília, Ministério da Educação, 1998. Disponível em gov.br/mec/pt-br/cne/pdf/pareceres-do-cne/ceb/1998/pceb015_98.pdf.

Conselho Nacional de Educação (CNE). *Parecer 16, de 5 de outubro de 1999: Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional*. Brasília, Ministério da Educação, 1999. Disponível em gov.br/mec/pt-br/cne/pdf/pareceres-do-cne/ceb/1999/pceb016_99.pdf.

Conselho Nacional de Educação (CNE). *Resolução 1, de 8 de junho de 2007, que estabelece normas para o funcionamento de cursos de pós-graduação lato sensu, em nível de especialização*. Brasília, Ministério da Educação, 2007.

Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Conselho Técnico-Científico da Capes. *Ofício 39-11/2010*. Brasília, Capes, 2010.

Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). *Resultado da 181ª Reunião do CTC-ES*. 28 a 30 de novembro de 2018. Disponível em www.gov.br/capes/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/conselho-tecnico-cientifico-da-educacao-superior/resultados.

Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). *Resultado da 182ª Reunião do CTC-ES*. 12 a 14 de dezembro de 2018. Disponível em www.gov.br/capes/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/conselho-tecnico-cientifico-da-educacao-superior/resultados.

Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). *Plataforma Sucupira*. Brasília, Capes [s.d.]. Disponível em <https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/programa/quantitativos/quantitativoRegiao.jsf>.

Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). *Mestrado no Brasil: a situação e uma nova perspectiva*. Infocapes, 3(3-4): 19-23, 1995.

Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). *Programa de flexibilização do modelo de pós-graduação Senso Estrito em Nível de Mestrado*. Infocapes, 3(3-4): 23-24, 1995.

Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Portaria nº 47, de 17 de outubro de 1995. *Revista Brasileira de Pós Graduação*, 2(4): 147–148, 2005.

Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). IV Plano Nacional de Pós-Graduação: PNPG. *Infocapes*, 5(2): 65–66, 1997.

Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). *Portaria nº 80, de 16 de dezembro de 1998*. 16 dez. 1988. (DOU, seção 1, 11 jan. 1999, p. 14).

Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). *Avaliação trienal 1998–2000: Área 46 - Ensino de Ciências e Matemática*. Brasília, Capes, 2001. Disponível em web.archive.org/web/20140722151125/http://www.capes.gov.br/images/stories/download/avaliacao/2000_046_Doc_Area.pdf.

Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). A necessidade de desenvolvimento da pós-graduação profissional e o ajustamento do sistema de avaliação às características desse segmento. *Infocapes*, 10(1): 50–58, 2002.

Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). APCN: Mestrado Profissional. *Revista Brasileira de Pós Graduação*, 2(4): 162–165, 2005.

Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). *Sistema de Informações Georreferenciadas* [Dados atualizados em 25 jul. 2019]. Brasília, Capes, 2019. Disponível em geocapes.capes.gov.br/geocapes/.

Córdova, Rogério de Andrade *et al.* *A pós-graduação na América Latina: o caso brasileiro*. Brasília, Unesco; MEC, 1986.

Coriat, Benjamin. *Pensar pelo avesso: o modelo japonês de trabalho e organização*. Rio de Janeiro, Revan; UFRJ, 1994.

Correia, Anderson. *Dando continuidade à conversa sobre ciência brasileira*. Brasília, 23 set. 2019. Disponível em twitter.com/Prof_AndersonC/status/1176112474606768128?s=20.

Cunha, Luiz Antônio. A pós-graduação no Brasil: função técnica e função social. *Revista de Administração de Empresas*, 14(5): 66–70, 1974.

Cunha, Luiz Antônio. *A universidade crítica: o ensino superior na República populista*. Rio de Janeiro, Editora Francisco Alves, 1983.

Cunha, Luiz Antônio. *A universidade temporã*. Rio de Janeiro, Editora Francisco Alves, 1986.

Cunha, Luiz Antônio. Desenvolvimento desigual e combinado no ensino superior: Estado e mercado. *Educação & Sociedade*, 25(88): 795–817, 2004.

Cunha, Luiz Antônio. O desenvolvimento meandroso da educação brasileira entre o Estado e o mercado. *Educação & Sociedade*, 28(100): 809–829, 2007.

Cunha, Luiz Antônio. O Ensino Superior no octênio FHC. *Educação & Sociedade*, 24(82): 37–61, 2003.

Cunha, Luiz Antônio. O legado da ditadura para a educação brasileira. *Educação & Sociedade*, 35(127): 357–377, 2014.

Cunha, Luiz Antônio. *O projeto reacionário de educação*. [s.l.], [s.n.], 2016. Disponível em www.luizantoniocunha.pro.br/uploads/independente/ProjReacEd_livro.pdf.

Cury, Carlos Roberto Jamil. A desoficialização do ensino Brasil: a Reforma Rivadavia. *Educação & Sociedade*, 30(108): 717–738, 2009.

Cury, Carlos Roberto Jamil. Quadragésimo ano do parecer CFE 977/65. *Revista Brasileira de Educação*, (30): 7–20, 2005.

Dale, Roger & Gandin, Luís Armando. Estado, globalização, justiça social e educação: reflexões contemporâneas de Roger Dale. *Currículo sem Fronteira*, 14(2): 5–16, 2014.

Dale, Roger. A sociologia da educação e o Estado após a globalização. *Educação & Sociedade*, 31(113): 1.099–1.120, 2010.

Dale, Roger. Globalisation: a new world for comparative education? In Jürgen Schreier (org.). *Discourse formation in comparative education*. Berlim, Peter Lang, 2000, p. 87–109.

Dale, Roger. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma Cultura educacional mundial comum ou localizando uma agenda globalmente estruturada para a educação? *Educação & Sociedade*, 25(87): 423–460, 2004.

Dalio, Danilo José & Miyamoto, Shiguenoli. A Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e a barganha externa do segundo governo Vargas. In *Anais do VIII Congresso Brasileiro de História Econômica*. Campinas, Associação Brasileira de Pesquisadores em História Econômica, 2009, p. 1–21.

Declaração de Bolonha: Declaração conjunta dos ministros da educação europeus, assinada em Bolonha (19 Jun. 1999). Bolonha, 1999. Disponível em [ehea.info/media.ehea.info/file/Ministerial_conferences/05/3/1999_Bologna_Declaration_Portuguese_553053.pdf](http://ehea.info/media/ehea.info/file/Ministerial_conferences/05/3/1999_Bologna_Declaration_Portuguese_553053.pdf).

Delors, Jacques. *Educação: um tesouro a descobrir, relatório para a Unesco da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI*. Paris, Unesco, 1996.

Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Econômicos (DIEESE). Política de Valorização do Salário Mínimo: Depois de 20 anos, reajuste fica abaixo da inflação (INPC), *Nota Técnica*, (166). jan. 2017. Disponível em www.dieese.org.br/notatecnica/2017/notaTecsalariuminimo2017.pdf.

Divulgado Relatório Atcon de ensino. *Correio da Manhã*, 1º caderno, 3 dez. 1966, p. 7.

Dulles, John Watson Foster. *Carlos Lacerda: a vida de um lutador*, vol. 2: 1960–1977. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 2000.

Durham, Eunice Ribeiro & Sampaio, Helena. *Ensino privado no Brasil: Documento de Trabalho 3/95*. São Paulo, Nupes/USP, 1995.

Durham, Eunice Ribeiro. *A universidade e o ensino: Documento de Trabalho 1/02*. São Paulo, Nupes/USP, 2002.

Durham, Eunice Ribeiro. *O ensino superior no Brasil: público e privado. Documento de Trabalho 3/03*. São Paulo, Nupes/USP, 2003.

Editor. Linha do tempo da resistência à ditadura militar no Brasil (1960–1985). *Estudos Avançados*, 28(80): 153–184, 2014. DOI [10.1590/S0103-40142014000100014](https://doi.org/10.1590/S0103-40142014000100014).

Equipe de assessoria ao planejamento do ensino superior (Eapes). *Relatório final*. Rio de Janeiro, Ministério da Educação, 1969.

Farias, Tamara Gregol de. A sul-americanidade da política externa brasileira no governo de Fernando Henrique Cardoso. *Universitas Relações Internacionais*, 9(1): 247–272, 2011.

Fausto, Bóris. *História do Brasil*. 12 ed. São Paulo, Edusp, 2004.

Fávero, Maria de Lourdes de Albuquerque. A universidade no Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968. *Educar*, (28): 17–36, 2006.

Fávero, Maria de Lourdes de Albuquerque. Vinte e cinco anos de reforma universitária: um balanço. In Marília Costa Morosini (org.). *Universidade no Mercosul*. São Paulo, Cortez, 1994, p. 149–177.

Feltes, Heloísa Pedrosa de Moraes & Baltar, Marcos Antonio Rocha. Novas perspectivas para mestrados profissionais: competências profissionais e mercados regionais. *Revista Brasileira de Pós Graduação*, 2(4): 72–78, 2005.

Fernandes, Adriana *et al.* Investimento estrangeiro no Brasil bate recorde em 2011. *Estadão*, 24 jan. 2012. Disponível em economia.estadao.com.br/noticias/geral,investimento-estrangeiro-no-brasil-bate-recorde-em-2011,100381e.

Fernandes, Florestan. *Universidade brasileira: reforma ou revolução?* São Paulo, Alfa-Ômega, 1975.

Ferrari, Nadir. O departamento de genética da UFPR na origem da genética humana brasileira. In *Anais do VII Seminário Nacional de História da Ciência e Tecnologia*. São Paulo, 2000, p. 170–171.

Ferreira, Jorge & Gomes, Ângela de Castro. *1964: O golpe que derrubou um presidente, pôs fim ao regime democrático e instituiu a ditadura no Brasil*. 1 ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2014.

Fialho, Nadia Hage & Hetkowski, Tânia Maria. Mestrados profissionais em Educação: novas perspectivas da pós-graduação no cenário brasileiro. *Educar em Revista*, (63): 19–34, 2017.

Fico, Carlos. *História do Brasil contemporâneo: da morte de Vargas aos nossos dias*. São Paulo, Contexto, 2015.

Fico, Carlos. *O Golpe de 1964: momentos decisivos*. 1 ed. São Paulo, FGV, 2014.

Fiori, José Luis. *Para uma economia política do estado brasileiro*. São Paulo, Fundap, 1993.

Fischer, Tânia. Mestrado profissional como prática acadêmica. *Revista Brasileira de Pós Graduação*, 2(4): 24–29, jul. 2005.

Foro de São Paulo (FSP). *Declaração de São Paulo*. 4 jul. 1990. Disponível em forodesao-paulo.org/declaracao-de-sao-paulo/.

Foro de São Paulo (FSP). *Declaração final do XVI Encontro*. 20 ago. 2010. Disponível em forodesaopaulo.org/declaracao-final-buenos-aires-2010/.

Fórum de Coordenadores de Programas de Pós-Graduação em Educação (Forpred). *Documento 2: Documento da Comissão do Forpred para subsidiar a discussão sobre mestrado profissional para a área de Educação da Capes*. Brasília, Forpred, 2012. Disponível em web.archive.org/web/20220709073420/https://www.fe.unicamp.br/eventos/seminario-fe/2013/GT2-Doc-MestradoProfissional.pdf.

Fórum de Coordenadores de Programas de Pós-Graduação em Educação (Forpred). *Relatório das condições e perspectivas dos mestrados profissionais na área da Educação*. Goiânia, Forpred, 2013. Disponível em anped.org.br/wp-content/uploads/2024/05/relatorio_comissao_forpred_2013.pdf.

Franco, Viviane Gil. *Parcerias público-privadas no Brasil: em busca da eficiência por meio da alocação de riscos*. Dissertação de mestrado, São Paulo, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2007.

Fundação Nacional de Desenvolvimento do Ensino Superior Particular (Funadesp). A pós-graduação *stricto sensu* nas IES particulares. *Infocapes*, 8(3): 4–30, 2000.

Galhardo, Ricardo. Política de visibilidade externa tem custos. *O Globo*, Caderno O País, Rio de Janeiro, 21 set. 2009, p. 4.

Garcia, Rosangela Lourenço & Zanardini, Isaura Monica Souza. As orientações do liberalismo e dos organismos internacionais para as políticas de educação no Brasil: o caso da educação profissional. In Eraldo Leme Batista *et al.* *Estado, sociedade e educação profissional no Brasil: desafios e perspectivas para o século XXI*. Porto Alegre, Unioeste, Evangraf, 2018, p. 199–222.

Gaspari, Elio. *A ditadura envergonhada*. 2 ed. Rio de Janeiro, Intrínseca, 2014.

Gasques, José Garcia *et al.* Produtividade da agricultura: Resultados para o Brasil e estados selecionados. *Revista de Política Agrícola*, 23(3): 87–98, 2014.

Gatti, Bernardete Angelina. Formação de professores no Brasil: características e problemas. *Educação & Sociedade*, 31(113): 1.355–1.379, 2010.

Gatti, Bernardete Angelina. Reflexão sobre os desafios da pós-graduação: novas perspectivas sociais, conhecimento e poder. *Revista Brasileira de Educação*, (18): 108–114, 2001.

Gennep, Arnold Van. *Os ritos de passagem*. 2 ed. Petrópolis, Vozes, 2011.

Genro, Tarso & Dariano, Daniela. A plebe vai estudar na privatária. *Jornal do Brasil*, 23 maio 2003, Editoria País, p. A3.

Ghiraldelli Júnior, Paulo. *História da educação brasileira*. 3 ed. São Paulo, Cortez, 2008.

Giraud, Jean. *Organização dos estudos de doutorado na França: Documento de Trabalho 9/96*. São Paulo, Nupes/USP, 1996.

Goldschmidt, Dietrich. *Estudos sobre pós-graduação na Alemanha: Documento de Trabalho 10/96*. Nupes/USP, 1996.

Grupo de Trabalho da Reforma Universitária (GTRU). Reforma universitária: relatório do Grupo de Trabalho. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, 50(111): 119–175, 1968.

Grupo Executivo para a Reforma da Educação Superior (Geres). *Relatório final*. Brasília, Ministério da Educação, 1986.

Hermes, Felipe. 20 obras que o BNDES financiou em outros países. *Mises Brasil*, 4 dez. 2014. Disponível em mises.org.br/artigos/1796/20obrasqueobndesfinanciouemoutrospaises/.

Hetkowski, Tânia Maria. Mestrados profissionais em educação: políticas de implantação e desafios às perspectivas metodológicas. *Plurais*, 1(1): 10–29, 2016.

Hilton, Stanley. *A guerra civil brasileira: história da Revolução Constitucionalista de 1932*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1982.

Horta, José Silvério Baía. A expansão do ensino superior no Brasil. *Revista de Cultura Vozes*, 69(6): 29–48, 1975.

Human Rights Watch (HRW). *Relatório mundial 2019: Venezuela*. Nova York, 2019. Disponível em www.hrw.org/pt/world-report/2019/country-chapters/326452.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Anuário Estatístico do Brasil*. Vol. 6. Rio de Janeiro, Serviço Gráfico do IBGE, 1946.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Anuário Estatístico do Brasil*. Vol. 21. Rio de Janeiro, Conselho Nacional de Estatística, 1960.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Anuário Estatístico do Brasil*. Vol. 28. Rio de Janeiro, Conselho Nacional de Estatística, 1967.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Anuário Estatístico do Brasil*. Vol. 59. Rio de Janeiro, IBGE, 1999.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Anuário Estatístico do Brasil*. Vol. 72. Rio de Janeiro, IBGE, 2012.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Anuário Estatístico do Brasil*. vVol. 73. Rio de Janeiro, IBGE, 2013.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Censo demográfico de 1960: 7º Recenseamento geral do Brasil*. Vol. 1. Rio de Janeiro, Conselho Nacional de Estatística, 1960.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Censo demográfico 1980: resultados do universo agregados por setor censitário*. Rio de Janeiro, IBGE, 1980.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Censo demográfico 1991: resultados do universo agregados por setor censitário*. Rio de Janeiro, IBGE, 1991.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Censo Demográfico 2010: Aglomerados subnormais – primeiros resultados*. Rio de Janeiro, IBGE, 2010.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Estatísticas do Cadastro Geral de Empresas 2011*. Rio de Janeiro, IBGE, 2013.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Evolução e perspectivas da mortalidade infantil no Brasil*. Rio de Janeiro, IBGE, 1999.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *IBGE divulga as estimativas populacionais dos municípios em 2011*. 31 ago. 2011. Disponível em agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/14078-asi-ibge-divulga-as-estimativas-populacionais-dos-municipios-em-2011.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*. Rio de Janeiro, IBGE, 1998.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*. Rio de Janeiro, IBGE, 1997.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2003: Síntese de indicadores*. Rio de Janeiro, IBGE, 2004.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2011: Síntese de indicadores*. Rio de Janeiro, IBGE, 2012.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Repertório Estatístico do Brasil: Quadros retrospectivos*. Separata do Anuário Estatístico do Brasil, 5(1): 1941.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Série histórica do PIB brasileiro*. Rio de Janeiro, IBGE, [2017]. Disponível em agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/7531a821326941965f1483c85caca11f.xls.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). *Ocupação no setor público brasileiro: tendências recentes e questões em aberto*. *Comunicados do Ipea*, (100), set. 2011.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). *Petróleo: da crise aos carros flex. Desafios do desenvolvimento*, 7(59): 72–73, 2010.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). *Vozes da Classe Média*, Edição Marco Zero. Brasília, Ipea, 2012.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP). *Sinopse estatística da educação superior: graduação, 1995*. Brasília, Inep, 1995.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP). *Evolução do Ensino Superior-Graduação 1980–1998*. Brasília, Inep, 1999.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP). *Sinopse estatística da educação superior: graduação, 1998*. Brasília, Inep, 1999.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP). *Sinopse estatística da educação superior: 2002*. Brasília, Inep, 2003.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP). *Sinopse estatística da educação superior: 2003*. Brasília, Inep, 2004.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP). *Sinopse estatística da educação superior: 2006*. Brasília, Inep, 2007.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP). *Sinopse estatística da educação superior: 2010*. Brasília, Inep, 2011.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP). *Censo da educação superior: 2011 - resumo técnico*. Brasília, Inep, 2013.

Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI). *INPI tem o primeiro doutorado profissional do Brasil*. 18 jun. 2018. Disponível em inpi.gov.br:80/noticias/inpi-tem-o-primeiro-doutorado-profissional-do-brasil.

Jessop, Bob. The Transition to Post-Fordism and the Schumpeterian Workfare State. In Roger Burrows & Brian Loader (org.). *Towards a Post-Fordist Welfare State*. London, Routledge, 1994, p. 13–37.

Konings, Luís Reyes. La Conferencia de Bretton Woods: Estados Unidos y el dólar como Centro de la Economía Mundial. *Procesos Históricos*, (18): 72–81, 2010.

Kornis, Mônica. Associação dos Dirigentes Cristãos de Empresa do Brasil. In *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro*, CPDOC, 2009. Disponível em www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbetes-tematicos/associacao-dos-dirigentes-cristaos-de-empresa-do-brasil-adcebr.

Kornis, Mônica. Centro Dom Vital. In Alzira Alves de Abreu (coord.). *Dicionário histórico-bibliográfico da Primeira República (1889–1930)*. Rio de Janeiro, FGV/CPDOC, 2015. Disponível em cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/CENTRO%20DOM%20VITAL.pdf.

Kuenzer, Acácia Zeneida. A formação de professores para o ensino médio: velhos problemas, novos desafios. *Educação & Sociedade*, 32(116): 667–688, 2011.

Kuenzer, Acácia Zeneida. Conhecimento e competências no trabalho e na escola. *Educação Linguagem*, 8: 45–68, 2003.

Kuenzer, Acácia Zeneida. Exclusão includente e inclusão excludente: a nova forma de dualidade estrutural que objetiva as novas relações entre educação e trabalho. In Dermeval Saviani *et al.* (org.). *Capitalismo, trabalho e educação*. 3 ed. Campinas, Autores Associados, 2005, p. 77–96.

Kume, Honório *et al.* A política brasileira de importação no período 1987–1998: descrição e avaliação. In Carlos Henrique Corseuil & Honório Kume (org.). *A abertura comercial brasileira nos anos 1990: impactos sobre o emprego e salário*. Rio de Janeiro, Ministério do Trabalho e Emprego/Ipea, 2003, p. 9–38.

Lacerda, Antônio Corrêa de. *Globalização e inserção externa da economia brasileira: política econômica, investimentos diretos estrangeiros e comércio exterior, na década de 1990*. Tese de doutorado, Campinas, Universidade Estadual de Campinas, 2003.

Lauglo, Jon. Crítica às prioridades e estratégias do Banco Mundial para a educação. *Cadernos de Pesquisa*, (100): 11–36, mar. 1997.

Lévi-Strauss, Claude. *Antropologia estrutural*. São Paulo, Cosac Naify, 2008.

Lima Filho, Domingos Leite. Impacto das recentes políticas públicas de educação e formação de trabalhadores: desescolarização e empresariamento da educação profissional. *Perspectiva*, 20(2): 269–301, 2002.

Lima Júnior, Olavo Brasil de. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. *Revista do Serviço Público*, 49(2): 5–29, 1998.

Lima Neto, Vicente *et al.* *Estimativas do déficit habitacional brasileiro (PNAD 2007–2012)*. Brasília, Ipea, 2013.

Lima, Ana Carolina Bottega de & Sternick, Ivan Prates. Teoria da regulação e a crise do fordismo. *Multiface*, 5(2): 7–21, 2017.

Lima, Rodrigo Oliveira de. Brasil-FMI: a política externa financeira do governo Lula. *Ponto-e-vírgula*, (7): 262–273, 2010.

Lipietz, Alain. As relações capital-trabalho no limiar do século XXI. *Ensaio FEE*, 12(1): 101–130, 1991.

Lira, Alexandre Tavares do Nascimento. *A legislação de educação no Brasil durante a ditadura militar (1964–1985): um espaço de disputas*. Tese de doutorado, Rio de Janeiro, Universidade Federal Fluminense, 2010.

Lohbauer, Christian. *Brasil-Alemanha: fases de uma parceria (1964–1999)*. São Paulo, Edusp, 2000.

Lopes, Marcio Augusto Falcão. *O fracasso da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU) e os rumos da política econômica do segundo governo de Vargas (1951–54)*. Dissertação de mestrado, São Paulo, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2009.

Lula perdoa dívida de US\$ 400 milhões do Congo. *O Globo*, Caderno O País, 17 out. 2007, p. 14.

Liotard, Jean-François. *A condição pós-moderna*. 12 ed. Rio de Janeiro, José Olympio, 2009.

Liotard, Jean-François. *O pós-moderno*. 3 ed. Rio de Janeiro, José Olympio, 1988.

Machado, Lucília. A institucionalização da lógica das competências no Brasil. *Pro-Posições*, 13(37): 92–109, 2002.

Machado, Nilson José. Sobre a idéia de competência. In Phillippe Perrenoud *et al.* *Competências para ensinar no século XXI*. Porto Alegre, Artmed, 2002, p. 137–156.

Magalhães, Naiara. O lado B da diplomacia. *Veja*, Especial, 12 mar. 2008, p. 46–47.

Mancebo, Deise. Universidade para Todos: a privatização em questão. *Pro-Posições*, 15(3): 75–90, 2004.

Martins, Antônio Carlos Pereira. Ensino superior no Brasil: da descoberta aos dias atuais. *Acta Cirúrgica Brasileira*, 17(Sup. 3): 4–6, 2002.

Martins, Carlos Benedito. A reforma universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil. *Educação & Sociedade*, 30(106): 15–35, 2009.

Martins, Carlos Benedito. Notas sobre o sistema de ensino superior. *Revista USP*, (39): 58–82, 1998.

Martins, Fernanda Tondolo. *Política externa no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso: a integração regional e a articulação sul-americana (1995–2002)*. Dissertação de mestrado, Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2006.

Matias-Pereira, José. *Manual de gestão pública contemporânea*. São Paulo, Atlas, 2007.

Mattos, Pedro Lincoln. Dissertações não-acadêmicas em mestrados profissionais: isso é possível? *Revista de Administração Contemporânea*, 1(2): 153–173, 1997.

McClelland, David Clarence. Testing for competence rather than intelligence. *American Psychologist*, 28: 1–14, jan. 1973.

McLuhan, Marshal. *Understanding media: The extensions of man*. Cambridge, MIT Press, 1994.

Melo, Katya Valéria Araújo. *Origem e institucionalização da pós-graduação stricto sensu profissional: um estudo de casos*. Dissertação de Mestrado, Recife, Universidade Federal de Pernambuco, 2002.

Menandro, Paulo Rogério Meira. Mestrado profissional, você sabe com quem está falando? *Revista Administrativa Contemporânea*, 14(2): 367–371, 2010.

Mendonça, Ana Waleska Pollo Campos. A universidade no Brasil. *Revista Brasileira de Educação*, 14: 131–194, 2000

Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). *Os avanços da reforma na administração pública: 1995 a 1998*. Brasília, MARE, 1998.

Ministério da Educação (MEC). *Bases para uma nova proposta de avaliação da educação superior*. Brasília, Ministério da Educação, 2003.

Ministério da Educação (MEC). *Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior. Uma nova política para a Educação Superior Brasileira*. Brasília, Ministério da Educação, 1985. Disponível em cbpfindex.cbpf.br/publication_pdfs/Cs01485.2010_09_14_17_45_07.pdf.

Ministério da Educação (MEC). *Parâmetros curriculares nacionais para o ensino médio*. Brasília, Ministério da Educação, 1999.

Ministério da Educação (MEC). *Portaria Normativa nº 17, que dispõe sobre o mestrado profissional no âmbito da Capes*. 28 de dezembro de 2009 (DOU, seção 1, n. 248, 29 dez. 2009, p. 20).

Ministério da Educação (MEC). *Portaria Normativa nº 7, que dispõe sobre o mestrado profissional no âmbito da Capes*. 22 de junho de 2009 (DOU, seção 1, n. 117, 23 jun. 2009, p. 31).

Ministério da Educação (MEC). *Programa setorial de ação do Governo Collor na área de educação: 1991–1995*. Brasília, Ministério da Educação, 1990.

Ministério da Educação (MEC). *Referenciais Curriculares Nacionais da Educação Profissional de Nível Técnico*. Brasília, Ministério da Educação, 2000.

Ministério da Educação (MEC). *Referenciais para a formação de professores*. Brasília, Ministério da Educação, 1999.

Ministério da Fazenda. *Política econômica e reformas estruturais*. Brasília, Ministério da Fazenda, 2003.

Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC). *Importação brasileira: Principais produtos*. Brasília, 2012.

Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC). *Séries históricas*. Brasília, MDIC, [s.d.]. Disponível em web.archive.org/web/20171202112954/http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/series-historicas.

Ministério da Tecnologia, Ciência e Inovação (MCTI). *Indicadores selecionados de Ciência, Tecnologia e Inovação*. Brasília, MCTI, 2015.

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPOG). *Boletim das Empresas Estatais Federais*. Vol. 1. Brasília, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2017.

Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). *Relação Anual de Informações Sociais 2011*. 6 nov. 2015. Disponível em pdet.mte.gov.br/rais/rais-2011.

Ministério Público Federal (MPF). *Força-Tarefa Lava Jato. Denúncia contra Luiz Inácio Lula da Silva (Lula)*. 14 set. 2016. Disponível em conjur.com.br/wp-content/uploads/2023/09/mpf-denuncia-lula-marisa-leticia-7.pdf.

Mir, Luís. *A revolução impossível*. São Paulo, Best Seller, 1994.

Missão de paz da OEA anuncia acordo em São Domingos. *O Globo*, Caderno Geral, 5 maio 1965, p. 8.

Mora, Mônica. *A evolução do crédito no Brasil de 2003 a 2010*. Rio de Janeiro, Ipea, 2015.

Moreira, Marco Antonio. A área de ensino de ciências e matemática na Capes: panorama 2001/2002 e critérios de qualidade. *Revista Brasileira de Pesquisa em Educação de Ciências*, 2(1): 36–59, 2002.

Moreira, Marco Antonio. O mestrado (profissional) em ensino. *Revista Brasileira de Pós Graduação*, 1(1): 131–142, 2004.

Motoyama, Shozo. Os principais marcos históricos em ciência e tecnologia no Brasil. Depoimento. *Revista Brasileira de História da Ciência*, (1): 41–49, 1985.

Munhoz, Dércio Garcia. Inflação brasileira: os ensinamentos desde a crise dos anos 30. *Economia Contemporânea*, 1(1): 59–87, 1997.

Napolitano, Marcos. *História do regime militar brasileiro*. São Paulo, Contexto, 2014.

Negret, Fernando. A identidade e a importância dos mestrados profissionais no Brasil e algumas considerações para a sua avaliação. *Revista Brasileira de Pós Graduação*, 5(10): 217–225, 2008.

Nicolato, Maria Auxiliadora. *A caminho da lei nº 5.540/68: a participação de diferentes atores na definição da reforma universitária*. Tese de doutorado, Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais, 1986.

Noelle-Neuman, Elisabeth. The spiral of silence: A theory of public opinion. *Journal of Communication*, 24(2): 43–51, jun. 1974.

O Uruguai vai pedir à ONU que ajude a OEA a restabelecer a paz na República Dominicana. *O Globo*, Caderno Geral, 11 maio 1965, p. 8.

Ohno, Taiichi. *O Sistema Toyota de Produção: além da produção em larga escala*. Porto Alegre, Bookman, 1997.

Oliveira, Marcelo Fernandes de. A política externa brasileira no governo Lula (2003–2010): um exercício de autonomia pela assertividade? In *Anais do IX Encontro da ABCP*. Brasília, Associação Brasileira de Ciência Política, 2014, p. 1–20.

Organização das Nações Unidas (ONU). *Scaling-up affordable housing supply in Brazil: The My house my life programme*. Nairóbi, ONU, 2013.

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). *Investir dans les compétences pour tous: Réunion des Ministres de l'Éducation de l'OCDE: Questions*

à examiner. Paris, Éditions de l'OCDE, 2001. Disponível em web-archive.oecd.org/pdfViewer?path=/fr/2012-06-15/169077-1870565.pdf.

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). *Le rôle crucial des enseignants: Attirer, former et retenir des enseignants de qualité*. Paris, Éditions de l'OCDE, 2005. Disponível em www.oecd.org/content/dam/oecd/fr/publications/reports/2005/06/teachers-matter_g1gh5af3/9789264018051-fr.pdf.

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). *Education at a glance 2013*. Paris, OCDE, 2013.

Ostermann, Fernanda & Rezende, Flávia. Projetos de desenvolvimento e de pesquisa na área de ensino de ciências e matemática: uma reflexão sobre os mestrados profissionais. *Caderno Brasileiro de Ensino de Física*, 26(1): 66–80, 2009.

Paim, Antônio. Por uma universidade no Rio de Janeiro. In Simon Schwartzman (org.). *Universidades e instituições científicas no Rio de Janeiro*. Brasília, CNPq, 1982, p. 17–96.

Pandolfi, Dulce (org.). *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro, FGV, 1999.

Partido dos Trabalhadores. *Programa de governo*. São Paulo, Partido dos Trabalhadores, 2002. Disponível em siac.fpabramo.org.br/uploads/acervo/Programa-de-governo-presidencia_2002-14.pdf.

Peci, Alketa & Sobral, Filipe. Parcerias Público-Privadas: análise comparativa das experiências britânica e brasileira. *Cadernos Ebape.BR*, 5(2): 1-14, 2007.

Pêgo Filho, Bolívar et al. *Investimento e Financiamento da Infra-Estrutura no Brasil: 1990/2002*. Texto para discussão nº 680. Brasília, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Ipea, 1999.

Penebianco, Massimo & Villela, Anna Maria. O grupo sub-regional andino. *Revista de Informação Legislativa*, 21(81): 93–110, 1984.

Pereira, Analúcia Danilevicks. Apartheid: apogeu e crise do regime racista na África do Sul (1948–1994). In José Rivair Macedo (org.). *Desvendando a história da África*. Porto Alegre, Editora da UFRGS, 2008, p. 139–157.

Pereira, Luiz Carlos Bresser. Crise e recuperação da confiança. *Revista de Economia Política*, 29(1): 133–134, 2008.

Pereira, Luiz Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, 47(1): 7–40, 1996.

Pereira, Luiz Carlos Bresser. O novo modelo brasileiro de desenvolvimento. *Revista Dados*, 11: 122–145, 1973.

Peres, Tirza Regazinni. Educação brasileira no Império. In João Cardoso Palma Filho. *Pedagogia cidadã, cadernos de formação: História da Educação*. São Paulo, UNESP; Santa Clara Editora, 2005.

Perrenoud, Phillippe. *Construir competências desde a escola*. Porto Alegre, Artmed, 1999.

Perrenoud, Phillippe. *Desenvolver competências ou ensinar saberes? A escola que prepara para a vida*. Porto Alegre, Penso, 2013.

Pilgallo, Oscar. *A história do Brasil no século XX (1960 a 1980)*. 2 ed. São Paulo, PubliFolha, 2009.

Piquet, Rosélia *et al.* Mestrado profissional: proposta polêmica no Sistema Brasileiro de Pós-Graduação – o caso do planejamento regional e urbano. *Revista Brasileira de Pós Graduação*, 2(4): 30–47, 2005.

Pochmann, Marcio & Moraes, Reginaldo. *Capitalismo, classe trabalhadora e luta política no início do século XXI: Experiências no Brasil, Estados Unidos, Inglaterra e França*. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2017.

Porto, Manuel Carlos Lopes & Flôres Junior, Renato Galvão. *Teoria e Políticas de Integração na União Européia e no Mercosul*. Rio de Janeiro, FGV, 2005.

Procuradoria-Geral da República (PGR). *Denúncia no Inquérito nº 2.245*. 30 mar. 2006. Disponível em www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/756199.

Queiroz, Fernanda Cristina Barbosa Pereira *et al.* Transformações no ensino superior brasileiro: análise das instituições privadas de ensino superior no compasso com as políticas de Estado. *Ensaio: Avaliação e políticas públicas em educação*, 21(79): 349–370, 2013.

Quelhas, Osvaldo Luiz Gonçalves *et al.* O mestrado profissional no contexto do sistema de pós-graduação brasileiro. *Revista Brasileira de Pós Graduação*, 2(4): 97–104, jul. 2005.

Ramos, Marise Nogueira. A educação profissional pela pedagogia das competências e a superfície dos documentos oficiais. *Educação & Sociedade*, 23(80): 401–422, set. 2002.

Rebello, Aiuri. Venezuela dá calote em credores e União assume pagamento de quase R\$ 1 bilhão. *Uol notícias*, 20 mar. 2018. Disponível em noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2018/03/20/venezuela-da-calote-em-divida-com-bndes-e-tesouro-nacional-assume-pagamento-de-milhoes.htm.

Reis, Luiz Fernando. *A Dívida pública, política econômica e o financiamento das universidades federais nos governos Lula e Dilma (2003–2014)*. Tese de doutorado, Rio de Janeiro, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, 2015.

Revista Brasileira de Pós Graduação (RBPG). Parâmetros para análise de projetos de mestrado profissional. *Revista Brasileira de Pós Graduação*, 2(4): 156–161, 2005.

Revista Brasileira de Pós Graduação (RBPG). Parâmetros para avaliação de mestrado profissional. *Revista Brasileira de Pós Graduação*, 2(4): 151–155, 2005.

Rezende, Flávia & Ostermann, Fernanda. O protagonismo controverso dos mestrados profissionais em ensino de ciências. *Ciência & Educação*, 21(3): 543–558, 2015.

Ribeiro, Darcy. A Universidade de Brasília. *Educação e Ciências Sociais*, 8(15): 33–99, 1960.

Ribeiro, José Aparecido Carlos. Financiamento e gasto do Ministério da Educação nos anos 90. *Em Aberto*, 18(74): 33–42, dez. 2001.

Ribeiro, Renato Janine. Ainda sobre o Mestrado Profissional. *Revista Brasileira de Pós Graduação*, 3(6): 313–315, 2006.

Ribeiro, Renato Janine. O mestrado profissional na política atual da Capes. *Revista Brasileira de Pós Graduação*, 2(4): p. 8–15, 2005.

Ricupero, Rubens. À sombra de Charles de Gaulle: uma diplomacia carismática e intransferível. A política externa do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003–2010). *Novos Estudos*, (87): 35–58, 2010.

Rodrigues, Taíla Albuquerque & Salvador, Evilásio. As implicações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) nas Políticas Sociais. *SER Social*, 13(28): 129–156, 2011.

Romagnoli, Alexandre. O programa Minha Casa, Minha Vida: continuidades, inovações e retrocessos. *Temas de Administração Pública*, 4(7): 1–29, 2012.

Romanelli, Otaíza de Oliveira. *História da educação no Brasil (1930/1973)*. Petrópolis, Vozes, 2007.

Romão, José Eustáquio & Mafra, Jason Ferreira. Mestrado Profissional: Crônica de uma morte anunciada. *Plurais*, 1(2): 10–23, 2016.

Romero, Arnaldo. O sentido da Reforma: o estatuto da universidade de Francisco Campos em um Brasil em transição. In *Anais da X Jornada de HISTEDBR*. Campinas, HISTEDBR, 2011, p. 1–20.

Rosa, Chaiane de Medeiros *et al.* Expansão, democratização e a qualidade da educação básica no Brasil. *Póiesis Pedagógica*, 13(1): 162–179, 2015.

Rothen, José Carlos. A universidade brasileira segundo o estatuto de 1931. In *Congresso Brasileiro de História da Educação*, 4 ed. Goiânia, CBHE, 2006. p. 1–10.

Salem, Tânia. Do Centro Dom Vital à universidade católica. In Simon Schwartzman (org.). *Universidades e instituições científicas no Rio de Janeiro*. Brasília, CNPq, 1982, p. 17–96.

Sampaio, Helena. *Evolução do ensino superior brasileiro: 1808–1990. Documento de Trabalho 8/91*. São Paulo, Nupes/USP, 1991.

Santos, Luiz Alberto. *Reforma administrativa no contexto da democracia*. Brasília, Diap; Arko Advice, 1997.

Saraiva, José Flávio Sombra. A África e o Brasil: encontros e encruzilhadas. *Ciências & Letras*, (21/22): 115–172, 1998.

Sarti, Fernando *et al.* *Panorama do investimento direto estrangeiro*. Brasília, Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, 2011. Disponível em pesquisa.ie.unicamp.br/wp-content/uploads/sites/62/2024/12/Panorama-do-Investimento-Direto-Estrangeiro-Dezembro-de-2011.pdf.

Saviani, Dermeval. *Política e educação no Brasil: o papel do Congresso Nacional na legislação do ensino*. 2 ed. São Paulo, Cortez, 1988.

Scarano, Fábio Rúbio & Oliveira, Paulo Eugênio Alves Macedo de. Sobre a importância da criação de mestrados profissionais na área ecologia e meio ambiente. *Revista Brasileira de Pós Graduação*, 2(4): 90–96, 2005.

Schelp, Diogo. Os líderes e o liderado. *Veja*, 10 maio 2006, Especial, p. 88–96.

Schultz, Theodore. *O capital humano: investimento em educação e pesquisa*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1973.

Schwartzman, Simon. *A space for science: The development of the scientific community in Brazil*. State College, Pennsylvania State University Press, 1991.

Schwartzman, Simon. Educação e Ciências Sociais: o Instituto nacional de estudos e pesquisas educacionais. In Simon Schwartzman (org.). *Universidades e instituições científicas no Rio de Janeiro*. Brasília, CNPq, 1982, p. 167–195.

Schwartzman, Simon. *Formação da comunidade científica no Brasil*. São Paulo, Companhia Editora Nacional; Finep, 1979.

Schwartzman, Simon. Notas da transição necessária da pós-graduação brasileira. In Brasil. *Plano Nacional de Pós-Graduação 2011–2020*. Documentos setoriais. vol. 2. Brasília, Capes, 2010, p. 34–52.

Scocuglia, Afonso Celso. Goulart e o golpe de 1964: por uma nova historiografia. *Revista HISTEDBR On-line*, 23: 1–33, 2007.

Scott, Richard. *Institutions and organizations*. London, Sage, 1995.

Scott, Richard. The adolescence of institutional theory. *Administrative Science Quarterly*, 32(4): 493–511, dez. 1987.

Selznick, Philip. *Leadership in Administration*. New York, Harper & Row, 1957.

Senado Federal. Demonstrativos da execução orçamentária: 2003–2011. In *Siga Brasil – Portal do Orçamento*. Brasília, Senado Federal, [s.d.]. Disponível em www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil.

Severino, Antônio Joaquim. O mestrado profissional: mais um equívoco da política nacional de pós-graduação. *Revista de Educação PUC-Campinas*, (21): 9–16, 2006.

Sevillano, Daniel Cantinelli. *Somos os filhos da revolução: Estudantes, Movimentos Sociais, Juventude e o fim do regime militar (1977–1985)*. Dissertação de mestrado, São Paulo, Universidade de São Paulo, 2010.

Silva, André. *A diplomacia brasileira entre a segurança e o desenvolvimento: a política externa do governo Castello Branco (1964–1967)*. Porto Alegre, UFRGS, 2004.

Silva, Elizabeth Bortolaia. *Refazendo a fábrica fordista: contrastes da indústria automobilística no Brasil e na Grã-Bretanha*. São Paulo, Hucitec, 1991.

Silva, João Carlos da. O tema da escola pública no Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova. *Revista de Educação Pública*, 20(44): 521–539, 2011.

Silva, Luiz Inácio Lula da. *Carta ao povo brasileiro*. 22 jun. 2002. Disponível em fpabramo.org.br/wp-content/uploads/2010/02/cartaopovobrasileiro.pdf.

Silveira, Vladimir Oliveira da & Pinto, Felipe Chiarello de Souza. Reflexões necessárias sobre o mestrado profissional. *Revista Brasileira de Pós Graduação*, 2(4): 38–47, 2005.

Simão, Ana Regina Falkembach. A diplomacia presidencial e o processo de inserção internacional do Brasil: um estudo da política externa do governo Fernando Henrique Cardoso. In *Anais do XXV Simpósio Nacional de História*. Fortaleza, Anpuh, 2009, p. 1–10.

Simões, Gustavo da Frota. *Turbulência política interna e política externa durante o governo Castello Branco (1964–1967)*. Dissertação de mestrado, Brasília, Universidade de Brasília, 2010.

Simonsen, Mário Henrique. A inflação brasileira: lições e perspectivas. *Revista de Economia Política*, 5(4): 15–30, 1985.

Simonsen, Roberto. *Rumo à verdade*. São Paulo, São Paulo Editora, 1933.

Singer, Paul. *A crise do “milagre”: interpretação crítica da economia brasileira*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976.

Skidmore, Thomas Elliot. *Brasil: de Castelo a Tancredo*. 5 ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988.

Soares, Maria Clara Couto. Banco Mundial: políticas e reformas. In Tomasi, Livia de et al. (org.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. 2 ed. São Paulo, Cortez, 1998, p. 15–40.

Sociedade Brasileira de Matemática (SBM). *Quem é o professor de matemática da escola básica: Um perfil qualitativo-quantitativo extraído dos exames de acesso ao Profmat*. Rio de Janeiro, SBM, 2013.

Sociedade Brasileira de Matemática (SBM). *Resolução 2, de 20 de dezembro de 2010: normas acadêmicas do Profmat*. Rio de Janeiro, SBM, 2010.

Souza, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de & Osório, Rafael Guerreiro. O perfil da pobreza no Brasil e suas mudanças entre 2003 e 2011. In Tereza Campello & Marcelo Côrtes Neri (orgs.). *Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília, Ipea, 2013, p. 136-156.

Spagnolo, Fernando. Editorial. *Revista Brasileira de Pós Graduação*, 2(4): 5–7, 2005.

Spagnolo, Fernando. O mais e o menos do mestrado brasileiro. *Infocapes*, 6(1): 51–54, 1998.

Sucupira, Newton. A livre-docência: sua natureza e sua posição no ensino superior brasileiro. *Forum*, 1(3): 3–42, 1977.

Sucupira, Newton. Antecedentes e primórdios da pós-graduação. *Fórum Educacional*, 4(4): 3–18, 1980.

Tavares, Maria das Graças Medeiros. Reformas da Educação Superior no Brasil Pós-85: Desafios à extensão e à autonomia universitárias. In *Anais da 20ª Reunião da Anped*. Caxambu, Anped, 1997. Disponível em web.archive.org/web/20220320164734/www.anped11.uerj.br/20/TAVARES.htm.

Taylor, Frederick. *Princípios de administração científica*. 8 ed. São Paulo, Atlas, 1990.

Teixeira, Anísio. *O ensino superior no Brasil: análise e interpretação de sua evolução até 1969*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1969.

Tolbert, Pamela & Zucker, Lynne. A institucionalização da teoria institucional. In Cynthia Hardy & Walter Nord (org.). *Handbook de estudos organizacionais*. Vol. 1. São Paulo, Atlas, 1998, p. 194–225.

Tolbert, Pamela. Institutional sources of organizational culture in major law firms. In Lynne Zucker (org.). *Institutional patterns and organizations: culture and environment*. Boston, Ballinger Press, 1988, p. 101–113.

Trindade, Héglio. O discurso da crise e a reforma universitária necessária da universidade brasileira. In Marcela Mollis (org.). *Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas? La cosmética del poder financeiro*. Buenos Aires, Clacso, 2003, p. 161–180.

University of Groningen. *The tenure track system*. Países Baixos, University of Groningen, 2014.

Vargas, Juliano & Felipe, Ednilson Silva. Década de 1980: as crises da economia e do Estado brasileiro, suas ambiguidades institucionais e o movimento de desconfiguração do mundo do trabalho no país. *Revista de Economia*, 41(3): 127–148, 2015.

Vasconcelos, Flávio Carvalho de & Vasconcelos, Isabella Freitas Gouveia de. As dimensões e desafios do mestrado profissional. *Revista de Administração Contemporânea*, 14(2): 360–366, 2010.

Vaz, Alcides Costa. A crise venezuelana como fator de instabilidade regional. *Análise Estratégica*, 3(3): 1–7, fev. 2017.

Velloso, Jacques. Mestres e doutores no país: destinos profissionais e políticas de pós-graduação. *Cadernos de Pesquisa*, 34(13): 583–611, 2004.

Verhine, Robert Evan. Pós-graduação no Brasil e nos Estados Unidos: uma análise comparativa. *Educação*, 31(2): 166–172, 2008.

Vicente, João Pedro Aparecido & Gonçalves Neto, Wenceslau. Estratificação estamental pela via da educação: reflexões a partir da Reforma Leônicio de Carvalho. *Cadernos da Fucamp*, 18(33): 43–61, 2019.

Vicente, João Pedro Aparecido & Resende, Marilene Ribeiro. Profmat: um curso de formação de professores da educação básica? *Revista de Educação Pública*, 25(58): 201–220, 2016.

Vieira, Marilene Maria Augusto. *A trajetória da política de formação para o trabalho: razões e lições da emergência do mestrado profissional*. Tese de doutorado, Brasília, Universidade de Brasília, 2010.

Vigevani, Tullo & Oliveira, Marcelo Fernandes. A política externa brasileira na era FHC: um exercício de autonomia pela integração. *Interthesis*, 2(1): 1–44, jan. 2005.

Vigevani, Tullo et al. Política externa no período FHC: a busca da autonomia pela integração. *Tempo Social*, 15(2): 31–61, nov. 2003.

Virmond, Marcos. Mestrado profissional: uma síntese. *Salusvita*, 21(2): 117–130, 2002.

Vizentini, Paulo Fagundes. *A política externa do regime militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e a construção de uma potência média (1964–1985)*. Porto Alegre, UFRGS, 1998.

Vizentini, Paulo Fagundes. De FHC a Lula: Uma década de política externa (1995–2005). *Civitas*, 5(2): 381–397, 2005.

Vizentini, Paulo Fagundes. *Relações internacionais do Brasil: de Vargas a Lula*. 3 ed. São Paulo, Perseu Abramo, 2008.

Waismann, Moisés. *O Banco Mundial e as políticas para o ensino superior: um estudo a partir dos dados do INEP (1995–2010)*. Tese de doutorado, São Leopoldo, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, 2013.

Wasques, Renato Nataniel & Trintin, Jaime Graciano. Doença holandesa: aspectos teóricos e evidências empíricas para a economia brasileira. *Revista de Estudos Sociais*, 20(41): 160–186, 2018.

Web of Science Group (WSG). *A pesquisa no Brasil: promovendo a excelência*. [S.l.], Clarivate Analytics, 2019.

Weber, Max. *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo, Cultrix, 1970.

Weber, Max. *Critique of stammler*. Nova York, The Free Press, 1977.

Weber, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. vol. 2. Brasília, Universidade de Brasília, 1999.

Weber, Max. *Ensaio de sociologia geral*. 5. ed. Rio de Janeiro, Guanabara, 1982.

Weber, Max. Os três tipos puros de dominação legítima. In Gabriel Cohn. *Max Weber: sociologia*. São Paulo, Ática, 1986, p. 129–141.

Williamson, John (org.). *Latin American adjustment: How much has happened?* Washington, Institute of International Economics, 1990.

Wood Junior, Thomaz & Paula, Ana Paula Paes de. O fenômeno dos MPAs brasileiros: hibridismo, diversidade e tensões. *Revista de Administração de Empresas*, 44(1): 116–129, 2004.

Zucker, Lynne. The role of institutionalization in culture persistence. *American Sociological Review*, 41(5): 726–743, 1977.

ANEXOS

Anexo 1. Síntese de fatos importantes para a história da universidade brasileira, de 1808 a 1965

Colônia	Império		República	
			Deodoro da Fonseca	
1808	1854	1879	1889	1891
Primeiras Escolas Superiores e cursos avulsos.	Reforma Couto Ferraz trata dos exames de admissão ao ensino superior.	Reforma Leôncio de Carvalho estimula a oferta de ensino superior privado, seguindo o currículo dos estabelecimentos oficiais.	Unidades de ensino superior chegam a 24.	Criar instituições de ensino superior nos estados deixa de ser exclusividade do Congresso.

República						
Hermes da Fonseca			Venceslau Brás			
1911	1912	1913	1915	1916	1917	1918
Reforma Rivadávia Corrêa, liberalizante; Criação da Univ. de São Paulo - privada.	Criação da Univ. do Paraná - privada.	Criação da Univ. de Manaus - privada.	Reforma Maximiliano, centralizadora; Fim da Universidade do Paraná.	Criação da ABC.	Fim da Univ. de São Paulo.	Unidades de ensino superior chegam a 80;

República			
Epitácio Pessoa		Artur Bernardes	
1920	1924	1925	1926
Criação da Universidade do Rio de Janeiro - primeira pública.	Criação da ABE.	Reforma Rocha Vaz, centralizadora.	Fim da Universidade de Manaus.

República			
Getúlio Vargas			
1931	1932	1933	1934
Reforma Francisco Campos; Estatuto das Universidades; Cria-se o CNE; Criação do Idort.	Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova; Unidades de ensino superior chegam a 190, com 21,5 mil alunos.	Unidades de ensino superior chegam a 248, com 24,1 mil alunos.	Criação da USP; Isenção tributária a IES privadas; Unidades de ensino superior chegam a 251, com 26,2 mil alunos.
1935	1937	1939	1941
Criação da UDF.	Universidade do Rio de Janeiro é transformada em Universidade do Brasil - UB -, dentro do projeto padronizante de Capanema	Fim da UDF, incorporação parcial de seus cursos à UB.	Criação da PUC-RJ, 1ª universidade católica. Escola de Filosofia do Idort cria um mestrado em Ciências Sociais; Unidades de ensino superior chegam a 284, com 19,8 mil alunos.

República				
Eurico Gaspar Dutra				
1946	1947	1948	1949	1950
Faculdades resultantes da extinta Univ. do Paraná são novamente reconhecidas como Universidade; Estatuto da UB tenta, canhestamente, definir a pós-graduação.	Criação do ITA; Constituição do estado de SP prevê 0,5% do orçamento como amparo à pesquisa.	Criação da SBPC; Encaminhado ao Congresso o 1º projeto da LDB.	Federalização da Faculdade de Direito de Manaus, resultante da extinta Univ. de Manaus.	Universidade do Paraná é federalizada, tornando-se UFPR; Unidades de ensino superior chegam a 382, com 37,5 mil alunos.

República		
Getúlio Vargas		Juscelino Kubitschek
1951	1953	1960
Criação da Capes e do CNPq; Criação da Comissão Mista Brasil-EUA.	Conclusão da Comissão Mista Brasil-EUA.	Cursos de ensino superior chegam a 1.191, com 95,6 mil alunos.

República			
João Goulart			Humberto Castello Branco
1961	1962	1963	1965
Assinatura da LDB; Escola Superior de Agricultura de Viçosa, cria mestrado em Economia Rural.	Criação da UnB.	Primeiro mestrado e doutorado em Química da UB.	Parecer CFE/977; UB é transformada em UFRJ; Instalação da UFAM, incorporando a Faculdade de Direito de Manaus; Acordos MEC-USAID; PUC-RJ cria o 1º mestrado em Educação no país; O sistema de ensino superior chega a 37 universidades e 564 instituições isoladas, atendendo a 154,5 mil alunos. Na pós-graduação, havia 23 mestrados e dez doutorados; Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro, esten- de a isenção fiscal dos estabelecimentos privados de ensi- no ao patrimônio, renda e serviços prestados.

Elaborado pelo autor, a partir de Simon Schwartzman, *Educação e Ciências Sociais*, 1982; *A space for Science*, 1991; Ana Waleska Pollo Campos Mendonça, *A universidade no Brasil*, 2000; Anísio Teixeira, *O ensino superior no Brasil*, 1969; João Carlos da Silva, *O tema da escola pública no Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova*, 2011; Eunice Ribeiro Durham, *O ensino superior no Brasil*, 2003; Luiz Antônio Cunha, *A universidade crítica*, 1983; *A universidade temporã*, 1986; *Desenvolvimento desigual e combinado no ensino superior*, 2004; Thimoteo Camacho, *A universidade pública no Brasil*, 2005; Nadir Ferrari, *O departamento de genética da UFPR na origem da genética humana brasileira*, 2000; Maria de Lourdes de Albuquerque Fávero, *A universidade no Brasil*, 2006; Helena Sampaio, *Evolução do ensino superior brasileiro*, 1991; IBGE, *Repertório Estatístico do Brasil*, 1941; *Anuário Estatístico do Brasil* 1946; *Anuário Estatístico do Brasil*, 1960; Fernando de Azevedo et al., *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*, 2006; Eraldo Leme Batista & José Carlos da Silva, *Notas sobre a educação profissional no Brasil*, 2018; Helena Bomeny, *Newton Sucupira e os rumos da educação superior*, 1994; *Três decretos e um ministério*, 1999; Newton Sucupira, *Antecedentes e primórdios da pós-graduação*, 1980; Carlos Roberto Jamil Cury, *Quadragésimo ano do parecer CFE 977/65*, 2005.

Anexo 2. Relação Estado-mercado-indivíduo, no contexto de 1965

Estado	Administrativamente: sob reformas, com tendência à descentralização, porém desenvolvimentista. Hierarquia entre a administração direta e a indireta. Delegação regulada e parcial, ao setor privado, da prestação de serviços educacionais, arcando quase exclusivamente com as atividades de pesquisa e/ou seu financiamento. Economicamente: controle inflacionário, arrocho salarial e atração de investimento estrangeiro na indústria local. Expansão de mercado consumidor dos produtos nacionais em países da própria América, da Europa e da África, com baixa relação comercial com os asiáticos. Politicamente: diplomacia nas relações exteriores baseada em interesses comerciais pragmáticos, assumindo postura de neutralidade política com parceiros africanos e europeus, inclusive os socialistas do Leste; na América Latina, defesa do ideário capitalista. Comunismo assumido como ameaça, num alinhamento ideológico com os EUA. Já o combate à dissidência interna adotava estratégias coercitivas de supressão do discurso contrário ao regime, cassação de direitos políticos, prisões, deportações, dissoluções de partidos e crescente controle sobre a imprensa e manifestações públicas.
Mercado	Demanda por trabalhadores escolarizados, guiada pelas necessidades decorrentes do processo de urbanização. Valorização de saberes técnicos para funções de base e nível superior para direção e cúpula. Produção interna crescente na agropecuária e extração vegetal e mineral, com importação de maquinário e tecnologia. Industrialização baixa, porém, crescente. Parcerias comerciais expressivas com países cujo alinhamento político era manifesto: EUA, Argentina e Alemanha Ocidental.
Indivíduo	Demografia: equilibradamente dividido entre o campo e a cidade; 39,2% de analfabetos. Trabalho: arrocho salarial na indústria e setor privado em geral, acirrando a desigualdade e concentração de renda. A migração para as cidades causara relevante aumento na oferta de mão de obra, e consequentemente baixo poder de barganha salarial. Representatividade política: menos favorecido pela abertura econômica do país quanto mais distante do núcleo de poder central. O esvaziamento político de sindicatos e movimentos sociais enfraqueceu as demandas das margens do poder. Limitação das liberdades individuais em favor da integração entre os sistemas político e econômico, conduzida pelo governo de forma coercitiva e truculenta. Capital humano: educação superior pouco acessível, frequentada principalmente pelos oriundos das classes sociais com maior poder aquisitivo. Formação superior direcionada para trabalhos intelectuais, sendo a educação de massas voltada para o saber técnico e aplicação no trabalho manual. A forma como a política educacional foi gerida revela a compreensão desta como instrumento político em favor de interesses oligárquicos.

Elaborado pelo autor.

Anexo 3. Relação Estado-mercado-indivíduo, no contexto de 1998

Estado	Administrativamente: sob reformas, com tendência à redução de gastos, disciplina fiscal e privatizações. Adoção de mecanismos para medir resultados e embasar contratos de gestão com organizações sociais. Delegação regulada e ampla, ao setor privado, da prestação de serviços educacionais - atividades de pesquisa, contudo, são concentradas majoritariamente no sistema universitário público. Economicamente: câmbio fixo até 1998 e flutuante a partir do ano seguinte, abertura ao investimento estrangeiro direto na indústria e, massivamente, no setor de serviços, sem distinção jurídica entre empresa nacional ou estrangeira - inclusive no acesso a políticas de financiamento. Balança comercial deficitária, devido à abertura às importações e à quase paridade entre o real e o dólar. Fortes relações comerciais com os EUA, Mercosul, União Europeia e Ásia. Politicamente: diplomacia nas relações exteriores baseada em interesses comerciais pragmáticos, assumindo neutralidade política com parceiros de todos os continentes. Pacifista. Alinhamento aos ditames do Consenso de Washington e à nova gestão pública. Resistência à Alca. Esforços de integração com os países do Mercosul. Busca a OMS por decisões mais justas nas relações comerciais norte-sul. Adota políticas alinhadas às recomendações de organismos internacionais. Desprestígio da pesquisa aplicada nacional sobre as tomadas de decisão governamentais.
Mercado	Demanda por trabalhadores escolarizados e qualificados, guiada pelas necessidades decorrentes do processo de urbanização e industrialização. Valorização de saberes técnicos para funções de base e de nível superior para direção e cúpula. Produção interna majoritariamente no setor de serviços, com estagnação na agropecuária e extração vegetal e mineral. Importação de maquinário e tecnologia. Industrialização voltada para produtos metálicos, alimentícios e químicos. Retração nas contratações e produtividade industrial.
Indivíduo	Demografia: 78,3% da população vivia em cidades; 13% de analfabetos; 9,1% desempregados. Trabalho: crescimento do setor de serviços. Implantação de medidas toyotistas, com substituição dos estoques pela produção sob demanda, automação e terceirizações. Representatividade política: contexto democrático, com liberdade sindical e de movimentos sociais. Alta taxa de aprovação do governo, refletindo a satisfação com a estabilidade econômica, preservação do poder de compra dos salários e controle da inflação. Capital humano: educação superior progressivamente mais acessível em instituições não-universitárias, privadas e desvinculadas de pesquisa científica. Universidades públicas acessíveis aos detentores de maior capital cultural. Educação profissional e ensino técnico ligados à formação de mão de obra para trabalhos não especializados. Educação básica massiva e, teoricamente, voltada para o desenvolvimento de competências. A competitividade e novas exigências do mercado valorizaram a pós-graduação como elemento distintivo, com ênfase no stricto sensu para concursos e docência. Polivalência, flexibilidade e habilidades subjetivas são demandados como diferencial no mercado, em detrimento do acúmulo linear de qualificação.

Elaborado pelo autor.

Anexo 4. Relação Estado-mercado-indivíduo, no contexto de 2011

Estado	Administrativamente: aumento no número de estatais e funcionários públicos, com crescentes gastos em programas de assistência social. Manutenção da disciplina fiscal, concessões de serviços e PPP no caso dos essencialmente ligados ao Estado. Delegação ainda mais ampla, ao setor privado, da prestação de serviços educacionais - atividades de pesquisa permanecem concentradas majoritariamente no sistema universitário público. Economicamente: Câmbio flutuante e superávit comercial. Grande geração de divisas devido à expressiva valorização das commodities exportadas. Investimento estrangeiro direto atingindo recordes. Reduções de impostos impulsionavam o consumo de bens duráveis e automóveis, com ampla oferta de crédito e política de valorização salarial. Investimento público em grandes obras para atrair agentes privados. Programas habitacionais populares com subsídios para estimular a construção civil. Fortes relações comerciais com a China, União Europeia e Estados Unidos. Politicamente: diplomacia nas relações exteriores baseada em compromissos ideológicos pouco pragmáticos, assumindo postura de passividade e complacência diante de países governados pela esquerda latino-americana e ditaduras africanas. Rejeição do Estado mínimo, mas disciplina fiscal conforme esperado pelos organismos internacionais. Resistência à Alca. Busca por uma condição de liderança no Mercosul, que perdeu relevância diante da crise instalada em seus países membros.
Mercado	Demanda por trabalhadores escolarizados e qualificados, guiada pelas necessidades decorrentes do processo de urbanização e industrialização. Valorização de saberes técnicos para funções de base e nível superior para direção e cúpula. Produção interna majoritariamente nas indústrias extrativas, agronegócio e setor de serviços. Importação de maquinário e tecnologia. Estagnação na indústria de transformação, devido à marcada primarização das exportações.

Indivíduo	Demografia: 84,3% da população vivendo em cidades; 7,2% de analfabetos; 6,7% desempregados. Trabalho: consolidação do setor de serviços, com melhores salários oferecidos na administração pública e na indústria. Nítido benefício do emprego formal sobre a possibilidade de ascensão social, o que demonstrava baixa atratividade do empreendedorismo individual. Consolidação das medidas toyotistas, com substituição dos estoques pela produção sob demanda, automação e terceirizações. Representatividade política: contexto democrático, com sindicatos e movimentos sociais gozando especialmente de prestígio junto ao governo. Altíssima taxa de aprovação do presidente, refletindo a satisfação com as políticas de valorização salarial, programas de transferência de renda e estímulos ao consumo e à geração de empregos. Capital humano: educação superior ainda mais acessível em instituições não-universitárias, privadas e desvinculadas de pesquisa científica. Universidades públicas acessíveis aos detentores de maior capital cultural, embora ações afirmativas tenham democratizado o acesso a egressos de escolas públicas que vivessem em famílias de baixa renda. Educação profissional e ensino técnico ligados à formação de mão de obra para trabalhos não especializados. Educação básica massiva e, teoricamente, voltada para o desenvolvimento de competências. A massificação dos diplomas de nível superior causou estagnação dos salários desses profissionais. A pós-graduação firmou-se como elemento distintivo, com ênfase no <i>stricto sensu</i>, justificando a expansão dos mestrados profissionais em áreas diversas, inclusive na Educação.
-----------	---

Elaborado pelo autor.

Anexo 5. Conformação dos elementos Estado, mercado e indivíduo nos três momentos-chave, e dos vínculos elementares de reciprocidade entre eles estabelecidos

	1965	1998	2011
Conformação do Estado	De exceção, com ascendência do Executivo sobre o Legislativo; Desenvolvimentista; Anticomunista; Alinhamento ideológico do arcabouço burocrático; Exerce censura a artes e comunicações; Repreende coercitivamente a dissidência.	Sem interferência declarada entre Poderes; Neoliberal e regulador; Governação híbrida; Pretende superar a burocracia em benefício de um modelo gerencial inspirado na empresa privada; Corte de gastos atinge investimentos e pessoal; Respeita a liberdade política e de expressão.	Sem interferência declarada entre Poderes; Neodesenvolvimentista; Governação híbrida; Pretende complementar o modelo neoliberal com medidas de proteção social e investimento estatal para alavancar o privado; Crescimento de gastos, inclusive com pessoal; Respeita a liberdade política e de expressão.
Relação Estado-mercado	O investimento público é essencial para criar infraestrutura para o desenvolvimento industrial; O Estado favorece o mercado, ainda, com políticas salariais austeras e ampla escolarização da sociedade que se urbaniza, aumentando a mão de obra disponível para funções de base; Do mercado, espera-se a criação de empregos e riquezas, o reinvestimento em expansões e o pagamento de impostos.	Ampla processo de privatização, principalmente no setor de serviços; O Estado abdica da função produtiva em nome de um perfil regulador, que pactua parcerias e avalia resultados; Busca-se a aproximação entre academia e mercado, o que favorece a expansão bacharelesca privada e o desenvolvimento de pesquisa aplicada; Espera-se que investidores externos ajudem a promover o desenvolvimento local, aspecto fragilizado pela desregulação do setor de serviços.	Retomada de funções produtivas em áreas que necessitem de estímulo inicial para atrair investimento privado; Subsídios e estímulo ao crédito, para impulsionar o consumo de bens duráveis, incluindo automóveis e imóveis; Consolidação do ensino superior privado, com subsídios e financiamentos para os estudantes; Esperam-se parceiros para áreas tipicamente estatais, sob a forma de contratos e estimula-se a criação de empregos por meio de desonerações em setores-chave.

	1965	1998	2011
Conformação do mercado	Substituição de importações; Beneficiado pela legislação salarial; Majoritariamente masculino e informal; Exportação principalmente de produtos primários, negociados de país para país, sem interferência de blocos regionais.	Abertura comercial, causando grande fluxo de importações, e financeira, ao capital externo; Estabilidade propiciada pelo controle da inflação; Grande inserção da mulher, com menores salários, e principalmente na prestação de serviços; Tecnologias suprimem postos de trabalho e demandam competências mais complexas aos contratados; Exportação primária ao lado de produtos para transporte e componentes; Blocos intrarregionais ganham importância estratégica.	Recorde no investimento estrangeiro direto; País volta a alcançar o superávit comercial devido à apreciação das commodities e crescimento do consumo asiático; Mulheres continuam ganhando menos e com baixa inserção na indústria; Automações, terceirização e produção enxuta valorizam os empregos efetivos, que passam a exigir mais competências e conhecimentos; Retorno à primazia da exportação primária; Mercado chinês torna-se estratégico para o Brasil.
Relação mercado-indivíduo	Sindicatos enfraquecidos; Mão de obra suficiente nas funções técnicas, baixa demanda por alta especialização tecnológica; Formação pós-graduada é vista como um mecanismo para desenvolvimento das universidades; Dualidade entre rede de formação para o trabalho manual e o intelectual; Tradição patrimonialista caracteriza as relações de trabalho.	Ensino superior entendido como um produto, de responsabilidade do próprio indivíduo, como investimento em seu capital humano; Pós-graduação torna-se uma demanda por formação especializada para o mercado; Segmentação de consumo dotada de valor simbólico diferencial; Formação educacional básica continua sendo tarefa estatal, para combater a miséria, inserir novos consumidores no mercado e fornecer mão de obra elementar.	Diante da saturação de bacharéis, a pós-graduação torna-se diferencial para empregabilidade; A alta concorrência torna-se tão ou mais desafiadora que as tradições patrimonialistas; Segmentação de mercado não apenas diferencia como referenda o esforço empreendido na ascensão; Formação educacional básica aumenta a mão de obra com competências essenciais e a democratização do ensino superior detém o potencial de valorização geral dos cargos.

	1965	1998	2011
Conformação do indivíduo	Constituição de uma sociedade urbanizada e em industrialização; Altos índices de analfabetismo, inclusive nas cidades; Compreensão dos diplomas como diferenciadores estamentais; Patriarcado com papéis sociais bem definidos no interior de unidades familiares em geral uniformes, nas quais são performados ritos de passagem previsíveis.	Membro de um país urbanizado e subdesenvolvido; Analfabetismo alto no campo, escolarização básica institucionalizada no ambiente urbano; Persistência de tradições patrimonialistas e uma sociedade patriarcal, embora mais heterogênea e voltada para a empregabilidade, novo eixo estruturante dos ritos de passagem, tão relevante quanto a propensão de reprodução familiar.	Membro de uma sociedade urbana, caracterizada por contrastes derivados da concentração de renda; Membro de uma sociedade urbana, caracterizada por contrastes derivados da concentração de renda; Redução do analfabetismo, da taxa de fecundidade, da mortalidade infantil e aumento da longevidade; Os ritos de passagem fordistas tornam-se progressivamente anacrônicos, devido à instabilidade material; Intensificação da multiplicidade de formatos familiares; A pluralidade de fontes para composição identitária de si e de suas possíveis narrativas de vida torna os papéis sociais mais plurais e menos rígidos.

	1965	1998	2011
Relação indivíduo-Estado	Suspensão da democracia representativa presidencial pelo regime de exceção; Repressão política, limitação nas liberdades de manifestação; Censura moral e ideológica sobre o sistema cultural; Expansão de uma educação de massas tecnicista; As medidas econômicas privilegiariam mais o empresariado que os assalariados.	Democracia representativa plena, com liberdade de expressão e manifestação; Sob o Estado de direito, o cidadão resulta respaldado contra a coerção física e exercício arbitrário de poder oficial; Cobertura social básica em níveis de previdência e assistência, inclusive de renda complementar, para os estratos mais pobres; Ao privatizar o setor de serviços, o poder público delegou ao trabalhador a responsabilidade por qualificar-se para as novas exigências da era toyotista.	Democracia representativa plena, com liberdade de expressão e manifestação; Especulação imobiliária e marginalização geográfica da pobreza aumentam cidades-satélite e periferias desabastecidas, o que estimula controles paralelos, regidos por leis exteriores ao Estado, com exercício arbitrário de poder por parte do tráfico ou de milícias; Complementação de renda e assistência social ampliada no combate à miséria; Investimento educacional em capital humano concentra-se na educação básica; ulteriores são compreendidos como responsabilidade do indivíduo.

Elaborado pelo autor.

Título Surgimento do Mestrado Profissional no Brasil: da
conceituação inicial à expansão do escopo formativo

Organizadores João Pedro Aparecido Vicente

Preparação Rafael Dias Campos
Amanda Gabriela Gondim Mota

Projeto Gráfico, Diagramação e Capa Viviane Mara Miranda Rodrigues

Imagem da capa @bakhtiarzein - Adobe Stock (com modificação)

Revisão de texto Débora Francisca de Lima

Normalização e revisão de prova Amanda Gabriela Gondim Mota

Formato 15,5x23cm

Número de páginas 390 páginas

ISBN: 978-65-89736-33-2

CDL



9 786589 736332