

UNIVERSIDADE DE UBERABA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
DOUTORADO EM EDUCAÇÃO

JOÃO PEDRO APARECIDO VICENTE

**Institucionalização do mestrado profissional no Brasil:
pontos e contrapontos de uma política pública (1965-2011)**

UBERABA/MG
2019

JOÃO PEDRO APARECIDO VICENTE

**Institucionalização do mestrado profissional no Brasil:
pontos e contrapontos de uma política pública (1965-2011)**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Uberaba, na linha de pesquisa *Processos educacionais e seus fundamentos*, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Educação.

Orientador: Prof. Dr. Wenceslau Gonçalves Neto.

UBERABA/MG
2019

Catálogo elaborado pelo Setor de Referência da Biblioteca Central UNIUBE

Vicente, João Pedro Aparecido.

V662i Institucionalização do mestrado profissional no Brasil: pontos e
contrapontos de uma política pública (1965-2011) / João Pedro
Aparecido Vicente. – Uberaba, 2019.
304 f. : il.

Tese (Doutorado) – Universidade de Uberaba. Programa de Pós-
Graduação em Educação. Linha de pesquisa: Processos Educacionais e
seus Fundamentos.

Orientador: Prof. Dr. Wenceslau Gonçalves Neto.

1. Educação. 2. Mestrado em educação. 3. Políticas públicas. I.
Gonçalves Neto, Wenceslau. II. Universidade de Uberaba. Programa de
Pós-Graduação em Educação. III. Título.

CDD 370

João Pedro Aparecido Vicente


INSTITUCIONALIZAÇÃO DO MESTRADO PROFISSIONAL NO BRASIL:
PONTOS E CONTRAPONTO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA (1965-2011)

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, da Universidade de Uberaba, como requisito final para a obtenção do título de Doutor em Educação.


Aprovada em 16/12/2019

BANCA EXAMINADORA


Prof. Dr. Wencostau Gonçalves Neto
(Orientador)
UNIUBE - Universidade de Uberaba.


Prof. Dr. Ângelo Ricardo de Souza
UFPR – Universidade Federal do Paraná.


Prof. Dr. Mário Borges Netto
UFU-Pontal – Universidade Federal de Uberlândia.


Prof.^a Dr.^a Fernanda Telles Márques
UNIUBE – Universidade de Uberaba.


Prof. Dr. José Carlos Souza Araújo
UNIUBE – Universidade de Uberaba.

RESUMO: Esta tese, apresentada ao doutorado em Educação da Universidade de Uberaba, na linha de pesquisa Processos educacionais e seus fundamentos, tem como objeto de estudo o processo de institucionalização do mestrado profissional brasileiro, a partir de três momentos-chave: conceituação da pós-graduação brasileira, em 1965; normatização específica, na década de 1990; e ampliação do escopo original, nos anos 2010. Abordou-se cada etapa com o objetivo de correlacionar, de um lado, a evolução da modalidade profissional de pós-graduação *stricto sensu* no país e, de outro, as bases políticas e de organização do sistema produtivo que demandaram, apoiaram e justificaram esse processo. Numa abordagem qualitativa e sob a perspectiva estruturalista, buscou-se verificar a hipótese de que as mudanças de ordem política e econômica nas relações entre os elementos Estado, mercado e indivíduo, ao longo do período considerado, resultaram na ressignificação desses mesmos elementos. Buscou-se demarcar, principalmente, o papel da educação superior e da pós-graduação em tal dinâmica socioeconômica. A globalização e a inserção das tecnologias microeletrônicas e informatizadas no contexto do trabalho e das relações interpessoais mostraram-se catalisadoras de tal recomposição de significados, a partir da reestruturação de vínculos. Pode-se demonstrar a educação, nos três períodos, como um instrumento de reprodução social norteado por políticas que refletem os interesses dos grupos com maior poder de influência sobre o Estado. Valeu-se de pesquisa documental, na forma de legislação e normatização sobre o objeto de estudo e sobre a história do ensino superior brasileiro, desde seu surgimento. Para composição das configurações socioeconômicas do país, conforme o recorte proposto, analisou-se súmulas estatísticas e levantamentos oficiais quantitativos. Utilizou-se pesquisa bibliográfica para retratar aspectos históricos, políticos e diplomáticos do contexto no qual a pós-graduação brasileira abriu-se para a modalidade profissional. Para interpretação dos dados, considerou-se as teorias de Max Weber, no tocante à tipologia da ação social e da dominação legítima, relações sociais e formação de estamentos; Talcott Parsons, em sua teorização do sistema social, composto por subsistemas que comportam as quatro funções imperativas da ação humana; e Arnold van Gennep quanto aos ritos de passagem. Com apoio da Teoria do Capital Humano, de Theodore Schultz, verificou-se que o valor econômico decorrente dos diplomas de ensino superior depreciou-se, no período estudado. Já o valor simbólico migrou fortemente da graduação para a pós-graduação, depreende-se conforme a Teoria da Reprodução Estrutural, a partir de postulados de Pierre Bourdieu, Jean-Claude Passeron, Christian Baudelot, Roger Establet e Louis Althusser. Conclui-se que a expansão do mestrado profissional coincide com a concretização de uma Agenda Globalmente Estruturada para a Educação, teorizada por Roger Dale. O processo de institucionalização dessa política pública, ao fim do recorte proposto, havia superado as etapas de *habitualização* e *objetificação*, descritas por Pamela Tolbert e Lynne Zucker, mas não a de *sedimentação*. Também os pilares sobre os quais o processo se apoiava estava incompleto, tendo conquistado as bases *regulativa* e *normativa*, mas não completamente a *cognitiva*, sobre as quais versa Richard Scott. A institucionalização plena viria a sedimentar-se ao fim da década de 2010, adquirindo o mestrado profissional caráter de irreversibilidade e coercitividade como consequência do surgimento dos doutorados profissionais.

Palavras-chave: Educação. Mestrado profissional. Políticas públicas. Institucionalização.

ABSTRACT: This thesis takes as object of study the professional masters' degree process of institutionalization in Brazil, considering three key moments: conceptualization of Brazilian graduate studies, in 1965; specific standardization, in the 1990s; and expansion of the original objectives, in the 2010s. Each stage was analyzed in order to correlate, on the one hand, the evolution of the postgraduate professional modality in the country and, on the other, the political and organizational bases of the production system that demanded, supported and justified this process. In a qualitative approach and under the structuralist perspective, it was intended to verify the hypothesis that the political and economical changes in the relations between the State, market and individuals, over the period considered, caused the resignification of these same elements themselves. The main objective was to demarcate the role of higher education and graduate studies in such socioeconomic dynamics. Globalization and the insertion of microelectronic and computerized technologies in the context of work and interpersonal relations proved to be catalysts for such recomposition of meanings, through the restructuring of ties. Education in the three periods can be demonstrated as an instrument of social reproduction guided by policies that reflect the interests of groups with major influence over the State. It was used documentary research, into legislation and regulation over the object of study and over the history of Brazilian higher education, since its inception. To compose the country's socioeconomic configurations, according to the proposed cut-off, it was analyzed statistical summaries and quantitative official surveys. Bibliographic research was used to portray historical, political and diplomatic aspects of the context in which Brazilian postgraduate degree opened to the professional modality. To interpret the collected data, it was considered Max Weber's theories regarding the typology of social action and legitimate domination, social relations and formation of status groups; Talcott Parsons, in his theorizing of the social system, composed of subsystems that contain the four imperative functions of human action; and Arnold van Gennep regarding the rites of passage. With support of Theodore Schultz's Theory of Human Capital, it was found that the economic value of college degree depreciated over the period studied. While the symbolic value migrated strongly from undergraduate to postgraduate, according to from the Structural Reproduction Theory, from postulates of Pierre Bourdieu, Jean-Claude Passeron, Christian Baudelot, Roger Establet and Louis Althusser. It is concluded that the expansion of professional master's degree coincides with the embodiment of a Globally Structured Educational Agenda, theorized by Roger Dale. The process of institutionalization of this public policy, at the end of the proposed cut, had surpassed the stages of *habitalization* and *objectification*, described by Pamela Tolbert and Lynne Zucker, but not the *sedimentation* one. Also, the pillars on which the process was based were incomplete, having achieved the *regulatory* and *normative* ones, but not completely the *cognitive* step, as proposed by Richard Scott. Full institutionalization would become consolidated by the end of the 2010s, acquiring the professional master's degree irreversibility and coercivity purport as a consequence of the emergence of professional doctorates in Brazil.

Keywords: Education. Professional Masters. Public policies. Institutionalization.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Surgimento do ensino superior no Brasil, até o fim da 1. ^a Guerra Mundial.....	32
Quadro 2. Primeiras universidades brasileiras, de 1911 a 1920	36
Quadro 3. Síntese de fatos importantes para a história da universidade brasileira, de 1808 a 1965	50
Quadro 4. Relação Estado-mercado-indivíduo, no contexto de 1965	109
Quadro 5. Síntese da documentação normativa inicial do MP brasileiro.....	116
Quadro 6. Síntese dos principais documentos ligados à Reforma Universitária de 1968	133
Quadro 7. Síntese dos três primeiros Planos Nacionais de Pós-Graduação	148
Quadro 8. Convergências nas políticas de ensino superior de Sarney a FHC.....	157
Quadro 9. Relação Estado-mercado-indivíduo, no contexto de 1998	200
Quadro 10. Síntese dos documentos normativos imediatamente complementares à Portaria 80/1998.....	203
Quadro 11. Síntese das Portarias 7/2009 e 17/2009, conforme aspectos selecionados.....	219
Quadro 12. Síntese do posicionamento político do Foro de São Paulo, a partir das declarações das 17 primeiras reuniões	244
Quadro 13. Relação Estado-mercado-indivíduo, no contexto de 2011	284
Quadro 14. Conformação dos elementos Estado, mercado e indivíduo nos três momentos-chave, e dos vínculos elementares de reciprocidade entre eles estabelecidos.....	294

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Evolução na oferta de ensino superior no Brasil, de 1932 a 1965.....	50
Tabela 2. Síntese socioeconômica do Brasil em 1965, a partir de aspectos selecionados	54
Tabela 3. Cursos de graduação mais frequentados no ensino superior brasileiro, em 1965	55
Tabela 4. Estados brasileiros com mais estudantes na graduação, em 1965	55
Tabela 5. Progressão das IES brasileiras de 1980 a 1990	144
Tabela 6. Progressão dos mestrados e doutorados brasileiros de 1975 a 1985	146
Tabela 7. Progressão dos mestrados e doutorados brasileiros de 1987 a 1998	157
Tabela 8. Síntese socioeconômica do Brasil em 1998, a partir de aspectos selecionados	163
Tabela 9. Investimento estrangeiro direto - IED - conforme aspectos selecionados.....	166
Tabela 10. IES brasileiras em 1998	168
Tabela 11. Perfil dos professores de ensino superior, em 1998	168
Tabela 12. Cursos de graduação mais frequentados no ensino superior brasileiro, em 1998	169
Tabela 13. Áreas com mais alunos pós-graduação stricto sensu, em 1998.....	170
Tabela 14. Expansão do mestrado profissional brasileiro de 2004 a 2009.....	216
Tabela 15. Distribuição geográfica da pós-graduação brasileira em 2004 e 2009	217
Tabela 16. Evolução nas matrículas e conclusões da pós-graduação brasileira, de 1999 a 2009	217
Tabela 17. IES brasileiras em 2002	224
Tabela 18. Ensino superior brasileiro no início e ao final dos governos FHC	224
Tabela 19. Ensino superior brasileiro no início e ao final dos governos Lula	233
Tabela 20. Síntese socioeconômica do Brasil em 2011, a partir de aspectos selecionados ...	238
Tabela 21. Distribuição da pobreza do Brasil (%), nos anos de 2003 e 2011	254
Tabela 22. Arranjos familiares no Brasil, nos anos de 2003 e 2011, conforme aspectos selecionados	255
Tabela 23. IES brasileiras em 2011	256

Tabela 24. Perfil dos cargos de docência no ensino superior, em 2011	257
Tabela 25. Áreas com mais alunos pós-graduação <i>stricto sensu</i> , em 2011.....	259
Tabela 26. Inserção da população em idade economicamente ativa no mercado de trabalho	261
Tabela 27. Acesso das famílias a serviços públicos de infraestrutura e consumo de bens duráveis, 2003 e 2011 (%).....	262
Tabela 28. Escolaridade dos brasileiros em idade economicamente ativa, 2003 e 2011 (%)	263

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 GÊNESE DO CONCEITO DE MESTRADO E DOUTORADO NO BRASIL	23
1.1 Surgimento do ensino superior - raízes de uma dicotomia	30
1.2 Estado, mercado e indivíduo quando da regulamentação da pós-graduação brasileira	52
1.2.1 Dinâmica entre agentes e agências	82
2 NORMATIZAÇÃO ESPECÍFICA PARA O MESTRADO PROFISSIONAL	111
2.1 A universidade brasileira pós-1968	126
2.2 Estado, mercado e indivíduo quando da normatização específica para o mestrado profissional.....	159
2.2.1 Dinâmica entre agentes e agências	171
3 EXPANSÃO DO MESTRADO PROFISSIONAL E AMPLIAÇÃO DO ESCOPO ORIGINAL	201
3.1 Universidade brasileira pós-1998	222
3.2 Estado, mercado e indivíduo quando do início dos mestrados profissionais em rede	234
3.2.1 Dinâmica entre agentes e agências	260
CONSIDERAÇÕES FINAIS	286
REFERÊNCIAS	306

INTRODUÇÃO

A presente tese 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. É conferido especial enfoque à relação entre cada uma dessas etapas e as estruturas socioeconômicas do período em que transcorrem: as décadas de 1960, de 1990 e de 2010.

O problema de pesquisa 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.

Dentre os objetivos da investigação, pode-se destacar a busca: [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.

Parte-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, aproximando academia e mercado, e priorizando a qualificação em exercício. Essa dinâmica expressa 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 reconhece que o mestrado naquele país segue a influência inglesa, não sendo compreendido como estágio prévio ao doutoramento ou voltado para a formação de um docente para o ensino superior. Busca-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 preferencialmente aplicável a demandas semelhantes à estudada.

A revisão de bibliografia sobre o tema *mestrado profissional* revela uma contraposição entre mercado e academia, prática e teoria, ação e pesquisa. Grupos intimamente 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 nesta pesquisa demonstrar um movimento no qual o Estado adota mecanismos de governação híbrida. Isso acontece 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.

O estudo é desenvolvido por meio de coleta de dados documentais e bibliográficos, com abordagem qualitativa, essencialmente alinhado à matriz estruturalista por privilegiar as relações subjacentes de poder, influência, submissão e condução entre agentes que compõem o corpo social. Pretende-se demonstrar que a compreensão dos indivíduos sobre si mesmos, a formatação do mercado e a do Estado modificam-se ao que se transformam as relações entre eles estabelecidas.

Segue-se, nesse aspecto, o pressuposto levistraussiano de que o significante só possui significado a partir de suas relações com os demais significantes e à proposta weberiana de que a ação social é consequência de conjuntos de interesses que expressam, por fim, as estruturas das quais emanam.

Para determinação do recorte temporal, partiu-se de revisão de literatura sobre o MP, visando a identificar os marcos documentais que compõem seu histórico. Foram consultadas bases de dados como o Catálogo de Dissertações e Teses da Capes - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior -, a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações, a Biblioteca Científica Eletrônica Scielo, o portal de periódicos da Capes e a ferramenta Google Scholar.

Foram selecionados trabalhos científicos não apenas da área da Educação, como também da Economia, Administração e Desenvolvimento Sustentável, entre outras, sem limitações de ordem cronológica. A escolha restringiu-se a materiais que tinham o mestrado profissional como tema, e o abordavam preferencialmente a partir da perspectiva das políticas públicas.

A legislação e arcabouço normativo que compõem o histórico do objeto foram compostos a partir dessas leituras, de modo a evidenciar os pontos mais importantes da trajetória do mestrado profissional brasileiro. A divisão em três momentos não foi uma decisão aleatória e sim derivada da relevância dos instrumentos regulatórios integrantes do processo de institucionalização pressuposto pela pesquisa.

Foram identificados como marcos para o mestrado profissional a conceituação e normatização iniciais da pós-graduação no Brasil, por meio do Parecer 977/1965, a previsão de reconhecimento dos mestrados profissionais constante das Portarias 47/1995 e 80/1998, da Capes, e a criação do primeiro MP semipresencial em rede voltado para a formação de professores da educação básica pública - iniciativa na área da matemática, concretizada em 2011, e posteriormente replicada em programas para docentes de letras, química, física e outros.

Este último fato consolida uma transformação no objetivo inicial da modalidade, uma vez que o preparo para a docência desvinculada do sistema produtivo seria, até então, prerrogativa acadêmica. Estabelecido o recorte em três momentos, pretendeu-se demonstrar o transcurso de um processo de institucionalização de política pública balizado por condições econômicas e sociais determinantes do tipo de educação conveniente às prioridades do mercado.

Complementarmente, buscou-se acompanhar as mudanças nas características constitutivas dos agentes - Estado, mercado e indivíduo - e em suas intencionalidades manifestas, a fim de corroborar a hipótese de que a mudança estrutural modifica também as formas de constituição dos integrantes da estrutura.

Para dar continuidade a esses intuitos, após a primeira etapa de busca por documentos, foram levantados textos analíticos, reflexivos e críticos sobre o MP, presentes em estudos sobre a pós-graduação profissional. Para triagem, valeu-se das mesmas ferramentas de busca anteriormente mencionadas, expandindo-se o foco de interesse para a vertente profissional na pós-graduação, enquanto política pública.

O contato com as informações, inicialmente exploratório, serviu ao estabelecimento de ligações lógicas entre fatos, perspectivas de análise e posicionamentos político-ideológicos, compondo um mosaico de dados e conceitos. A ordenação dessa nuvem sincrética se deu na forma de um processo sintagmático, ou seja, horizontal, compondo uma ligação cronológica entre fatos e documentos; e, posteriormente, buscando identificar hiatos nessa narrativa.

A busca de dados para complementar a compreensão sobre o MP demandou novo levantamento de informações, em fontes documentais e bibliográficas a princípio referenciadas nos materiais de primeiro contato. Este segundo levantamento, por sua vez, forneceu referências para uma terceira e quarta listagem de artigos, livros, estudos e documentos. Nesse ponto, alguns fenômenos educativos e sociais já apresentavam relevância, para a compreensão da trajetória do mestrado profissional, a ponto de merecerem um sintagma próprio: tornavam-se aí uma linha paralela e complementar de informações interligadas por critérios cronológicos.

São eles a história da universidade brasileira, o desenvolvimento da pós-graduação como um todo, as reformas educacionais e de Estado, a globalização e seus impactos na forma de organização do trabalho, o processo de industrialização do país, as relações internacionais do Estado brasileiro e a formação de uma sociedade de massas.

Todos os anteriores são compostos por uma continuidade de fatos e guardam conformações resultantes de suas dinâmicas com outros fenômenos. Isso porque, sob a perspectiva estruturalista, um fato não pode ser entendido senão em um entrelaçamento que é produto de seus pontos de interseção com outros acontecimentos, também contidos em uma trajetória em curso, de natureza econômica, política, social, cultural, ética, ou de outra ordem.

A coleta de dados não foi etapa dissociada da produção textual. À medida que a proposta ganhava contornos na forma de texto, questões necessárias para a composição do quadro compreensivo se apresentavam. Como fontes documentais foram utilizadas leis, decretos,

portarias, resoluções, pareceres, constituições brasileiras e suas emendas, estatutos de universidades, além de entrevistas, discursos e comentários publicados por agentes ligados à construção da política educacional nos períodos considerados. Consultou-se, ainda, diretrizes e parâmetros curriculares para diversos níveis de ensino. Esses materiais são, em geral, de acesso público, estando disponíveis em diários oficiais, revistas especializadas, livros, arquivos de jornais e bases de dados eletrônicas.

Também compõem o corpo documental do estudo estatísticas educacionais relativas ao ensino superior brasileiro, de seu surgimento ao ponto final do recorte, incluindo número de instituições e sua distribuição geográfica, datas de criação, número de alunos e professores, cursos oferecidos na graduação e na pós-graduação, dados relativos à produtividade das pesquisas, grau de titulação dos docentes e relação percentual entre professores e alunos, no âmbito público e privado. Tais informações advêm de súmulas divulgadas pelo poder público.

Documentos do Banco Mundial - BM -, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE - e da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe - Cepal - ilustram as recomendações das agências internacionais para a educação nos países em desenvolvimento. Os Planos Nacionais de Pós-Graduação, bem como os planos de governo posteriores à ditadura civil-militar compuseram um panorama das políticas educacionais do período, juntamente com as propostas do Grupo de Estudos e Reestruturação do Ensino Superior - Geres -, no governo Sarney. Antes deles, destaquem-se os relatórios ligados à Reforma Universitária de 1968: Atcon; Meira Mattos; Equipe Assessora ao Ensino Superior - Eapes -; e Grupo de Trabalho da Reforma Universitária - GTRU.

No âmbito social e econômico, foram úteis estatísticas populacionais, dados relativos ao Produto Interno Bruto, inflação, poder aquisitivo dos salários, concentração de renda, custo da mão de obra fabril, investimentos estrangeiros, produtividade de setores diversos da economia, balança comercial, taxas de emprego, expectativa de vida e massa salarial média da população conforme a escolaridade. O cruzamento desses indicadores, a maioria oficiais, outros presentes na literatura especializada, visou a retratar a evolução nas condições de vida e de trabalho dos indivíduos, bem como os efeitos do investimento em capital humano.

Já as fontes bibliográficas incluíram obras de analistas de áreas como Educação, Economia, Sociologia e Ciências Sociais voltados para a interpretação das políticas públicas consubstanciadas na legislação, com especial interesse sobre seu impacto: [1] na vida da população no que tange à empregabilidade ou à exclusão, [2] no atendimento das necessidades da indústria e do setor de serviços e [3] no desenvolvimento da pesquisa básica e aplicada.

Também fizeram parte do aporte bibliográfico autores que forneceram suporte para a organização lógica dos fenômenos educativos e sociais privilegiados, compondo um núcleo conceitual básico sobre o qual a hipótese pudesse ser verificada, destacando-se Max Weber, Talcott Parsons e Arnold van Gennep.

No tratamento da legislação e dos dados estatísticos, foram organizadas categorias de interesse tais como o desenvolvimento das universidades brasileiras, do ensino superior, da pós-graduação e dos processos de industrialização e urbanização; políticas de organização da economia nacional; relações entre o Brasil e outros países a partir dos processos de globalização; efeitos das mudanças nos paradigmas produtivos para a educação e a pesquisa nacionais; e a relação entre o crescimento populacional e o acesso ao trabalho e à formação.

Para além da organização sintagmática, valeu-se de aporte teórico para composição do trabalho analítico, de ordem paradigmática, isto é, vertical. Foram utilizadas teorias de Weber e Parsons, no tocante à ação e relação social, construção de sentidos na prática coletiva e estabelecimento de expectativas mútuas entre agrupamentos humanos, a partir do conhecimento adquirido na convivência, na experiência pregressa, nos códigos tácitos e morais, mas também na educação formal. Tais autores convergem em diversos aspectos, proporcionando uma complementaridade para o entendimento de constructos como *padronização* e *norma comportamental*.

Destaque-se em Weber conceitos capitais como o Estado, a dominação, tipologias de poder legítimo e de educação, burocracia, modalidades de ação social, o valor simbólico dos diplomas educacionais, a estima por meio da honra e o estamento. Em Parsons, o *status* social, os papéis sociais e o sistema cultural enquanto dispensor de pautas que tendem a manter uma estrutura latente necessária à homeostase social - dinâmica em que são envolvidos ainda os subsistemas econômico e político.

Claude Lévi-Strauss permeia o estudo a partir da noção de que há um estrutural inconsciente que rege as interações humanas, não apenas na forma como as pessoas compreendem o mundo, como também na construção de significados em torno de símbolos e práticas. De Gennep utiliza-se o conceito de rito de passagem, num movimento de separação-margem-agregação característico dos interstícios transitórios entre as fases naturais da vida ou papéis sociais desempenhados. Louis Althusser e sua conceituação de ideologia e aparelhos ideológicos de Estado também perpassam o processo analítico, guardando em comum com os anteriores o aspecto do presente-ausente, a programação inconsciente que dá sentido às formas de agir em sociedade.

As noções de modernidade líquida e pós-modernidade, de Zygmunt Bauman e Jean-François Lyotard, são especialmente úteis no terço final do texto. A virtualização, o efêmero, a dissolução de paradigmas, fronteiras e laços, para ambos, são características do mundo globalizado e do sistema produtivo difuso e fluido, em contraposição a um passado em que tanto as relações de trabalho quanto as metanarrativas que sustentavam os modos de compreensão sobre a vida eram dotados de fronteiras bem definidas e que proporcionavam maior nitidez e previsibilidade às convivências.

A tese é dividida em três capítulos. Cada um deles é iniciado por um núcleo documental, cujo intuito é a apresentação da etapa em que se encontra o objeto de estudo, quando considerado um movimento gradual de institucionalização. Analisado o documento ou conjunto deles, é apresentada uma ligação sintagmática entre o núcleo e uma sequência factual progressiva, para fins de contextualização, tomando como eixos estruturantes os temas educação superior, universidade e pós-graduação, poder econômico, governo e sociedade.

A segunda parte de cada capítulo descreve as configurações do Estado, do mercado e do indivíduo. São consideradas políticas públicas educacionais e econômicas, as relações internacionais, as reformas administrativas, os modos de exercício da autoridade legítima, as estatísticas de emprego, de produção industrial e agrícola, de salários e demografia em geral e indicadores ligados à qualidade de vida da população.

Na sequência, cada capítulo promove uma relação paradigmática 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 e com as propostas weberianas, parsonianas e genepianas.

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, na análise promovida pela tese, a proposta 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 se estrutura 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.

Importante ferramenta para compreensão das relações de poder e sobre o papel da escola enquanto inculcadora das noções valorativas que permeiam a ação individual, essa teoria complementa o ideário weberiano e parsoniano, guardando com este último grande semelhança relativa aos processos de construção dos papéis sociais. Parte-se, neste texto, da premissa de que as relações 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 apresenta a existência de uma Agenda Globalmente Estruturada para a Educação - AGEE -, formulada por Roger Dale. O autor interpreta o conceito de ligação transnacional entre economias, com seus reflexos na produção de políticas públicas dos países menos desenvolvidos. Existe, 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.

Trata-se 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 apresenta menor potencial de ser relativizada conforme os diferentes momentos. Pelo contrário, parece descrever um fenômeno que, ele próprio, dita as circunstâncias.

Tem-se, por fim, a Teoria das Instituições, aqui expressa na forma de duas métricas que mensurariam o grau de institucionalização de qualquer 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 complementam 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 contextos 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 lugar a sua naturalização.

Das quatro abordagens anteriormente expostas, as duas primeiras faziam parte do aporte teórico pretendido desde o projeto inicial. A AGEE apresentou-se durante os estudos sobre políticas públicas que precederam a primeira etapa de levantamento documental. Mostrou-se mais adequada aos objetivos da investigação que as ferramentas anteriormente cogitadas para interpretar os processos de globalização, a saber, o Ciclo de Políticas de Stephen Ball e teorias de Claus Offe sobre o Estado.

O contato com o trabalho de Scott, Tolbert e Zucker ocorreu também previamente ao levantamento de documentos, durante uma revisão de literatura sobre processos de institucionalização. Essas duas vertentes de análise, dentro do amplo campo de estudo no qual se inserem, mostram-se úteis para o estudo de políticas públicas, hábitos, comportamentos e processos diversos por meio dos quais as instituições se legitimam, inclusive em interstícios entre os campos da comunicação, cultura, sociologia e educação. Uma escolha de caráter

sincrônico e diacrônico, pois buscou-se adequação não apenas ao presente estudo como às possíveis áreas de interesse do pesquisador em eventuais empreendimentos futuros.

Como a investigação na área de Humanas perpassa necessariamente as capacidades e características cognitivas do pesquisador, a opção pelo estruturalismo, e em alguma medida funcionalismo, são menos uma escolha que uma consequência do modo como o autor desta tese organiza seus esquemas de raciocínio, sua compreensão das relações humanas e visão de mundo. Mais do que aceitar a existência de estruturas que ditam expressões de seus códigos na forma de hábitos, escolhas e comportamentos, a abordagem estruturalista precipuamente reconhece o primado do todo sobre a parte, e que essa tendência inconsciente, tácita e naturalizada é tão mais efetiva quanto menos se permite explicitar.

Sob esse ponto de vista, o agente compreende a si mesmo e suas relações com os demais a partir de sua função na[s] agência[s] de que faz parte. Constrói sentido e motivação para suas atitudes, crenças e movimentos associativos na condição de participante de uma trajetória construída entre feixes de disposições culturais e políticas.

A própria expressão desses feixes se faz perceptível exatamente na ação de outrem e nos discursos individuais ou agenciados, nos atos e aparências, naquilo que é manifesto. Para o estruturalista, toda superfície revela, em diferentes graus, conformações latentes que buscam se manter ocultas. As relações entre os elementos que compõem um fenômeno se tornam mais relevantes que seus discursos e reações, uma vez que a migração de papel social ou *status* na sociedade implicaria uma reordenação da compreensão desses elementos sobre si mesmos e suas narrativas de existência.

Isso porque a lógica que rege as interações entre os papéis sociais, estamentos, classes e a normatividade comportamental é mais duradoura que a passagem dos indivíduos por seus papéis. A experiência individual que se esgota quando é findo um ciclo não invalida o papel social que é deixado, na direção de um rito de passagem para outro. Enquanto produtos de uma estrutura biológica, cultural, política ou econômica, tais papéis perduram idealmente, e neles são inseridos novos ocupantes, teoricamente autônomos nas escolhas que compõem suas trajetórias, mas que dão sentido a suas existências a partir das limitações, recompensas, valores e coerções derivados de tudo aquilo que se institucionalizou previamente a sua performance.

O primeiro contato deste pesquisador com o pensamento estruturalista aconteceu na graduação em Jornalismo, de 2002 a 2005. Embora tenha sido uma formação bacharelesca e profissionalizante, a disciplina Teorias da Comunicação possibilitou conhecer a visão da Escola de Chicago aplicada à comunicação de massas. Reconhecer naquelas ideias aspectos

transponíveis ao funcionamento social como um todo foi uma consequência natural, já que nelas reconheci a operacionalização de conjecturas que, intuitiva e espontaneamente, já norteavam a forma com a qual organizava minha visão de mundo.

Ao final do curso, utilizei os pressupostos do estruturalista Harold Lasswell, complementados pelo funcionalista Paul Lazarsfeld, para monografar sobre o uso das comunicações massivas, pelo Estado, como instrumento de conformação social na ficção de George Orwell, majoritariamente no romance *1984*. O trabalho rendeu troféu de melhor monografia de 2005 no curso de Jornalismo do Centro Universitário Barão de Mauá, em Ribeirão Preto/SP.

Já formado jornalista e exercendo a profissão, cursei em 2009 especialização em Gestão Pública, oportunidade na qual pude ter novamente algum contato com o pensamento estruturalista, na composição de um estudo que analisou as etapas de implantação de uma política pública na área de gestão de resíduos sólidos urbanos.

No biênio 2013-2014 cursei mestrado em Educação. Naquele momento, trabalhava na assessoria de comunicação de uma universidade federal. Ali tive contato com o edital de lançamento do Mestrado Profissional em Matemática em Rede Nacional - Profmat - cujo pioneirismo despertou minha curiosidade. Escolhi este como meu objeto de estudo tanto por seu ineditismo, quanto pela percepção de que poderia produzir uma pesquisa elucidativa, entrevistando alunos com foco em sua relação com o curso.

E essa foi a abordagem adotada, contextualizando as políticas do período, debatendo teorias de autores ligados ao desenvolvimento profissional docente e, principalmente, buscando explorar como a experiência no Profmat impactava a prática dos alunos que o frequentavam, bem como seu cotidiano no decorrer da experiência.

Com o ingresso no doutorado, em 2016, ampliei o objeto de estudo para o mestrado profissional como um todo, com a intenção inicial de retratar a história de sua implantação. O decorrer dos estudos demonstrou que o verdadeiro objeto, contudo, não era o MP, e sim seu *processo de institucionalização*. Essa experiência foi subsidiada pela Capes, por meio do Programa de Suporte à Pós-Graduação de Instituições de Ensino Particulares - Prosup -, na modalidade taxas.

Uma vez que o propósito de uma pesquisa acadêmica é evoluir no sentido da construção de conhecimento sobre o objeto, a expectativa depositada sobre este trabalho é de que proporcione uma visão útil para estudiosos da História da Educação, sistematizando também conhecimento para o campo das políticas públicas educacionais. Diversos aspectos do mestrado

profissionais podem ensejar pesquisas futuras, para as quais esperamos ter contribuído ao propor uma compreensão relacional entre o surgimento do MP e a dinâmica político-econômica do país.

Caso tenha havido sucesso em organizar logicamente os pontos e contrapontos que dão sentido ao mestrado profissional enquanto iniciativa resultante de cenários sociais específicos, o estudo já representará algum avanço. A dispersão e entropia em torno dos dados coletados para atingir esse fim, - enfrentadas por meio de análise e síntese - justificam por si só a necessidade desta pesquisa.

As reflexões sociológicas e o entendimento sobre os processos de institucionalização não apenas servem de ferramenta interpretativa como se inserem no campo de interesse do investigador formado por essa experiência - o produto do doutorado não é somente a tese, mas principalmente o pesquisador, consistindo em importante rito de passagem. O pensamento weberiano e parsoniano apresenta grande potencial de aplicação em estudos sobre a composição dos papéis sociais diversos, por meio de processos que perpassam instituições educativas, comunicacionais e ideológicas. Os meandros por meio dos quais os comportamentos, práticas e noções coletivas se tornam instituições constituem campo de pesquisa interdisciplinar pouco explorado nas Ciências Humanas brasileiras.

Passemos aos capítulos. O *primeiro* contextualiza o documento que inicialmente conceituou o mestrado e o doutorado no país, no ano de 1965. Em seguida, o surgimento da universidade brasileira é focado a partir de fatos relevantes para o desenvolvimento da concepção de ciência e pós-graduação no Brasil, até a publicação do Parecer 977/1965, do CFE.

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

O *segundo capítulo* descreve 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 47/1995 e 80/1998, da Capes.

As prioridades do Estado, a conformação populacional, dados econômicos e do setor produtivo são tratados na segunda parte. O corpo teórico apresentado no capítulo anterior é confrontado com as relações estabelecidas entre Estado, mercado e indivíduo em 1998, a fim de extrair-lhes sentido.

O *terceiro capítulo* parte dos documentos que traçaram diretrizes para o reconhecimento e avaliação dos MPs, no início dos anos 2000, progredindo até 2010/2011, 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 no crescimento numérico dos mestrados profissionais, até o início do Profmat.

Na segunda 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; a análise 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.

1 GÊNESE DO CONCEITO DE MESTRADO E DOUTORADO NO BRASIL

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, 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” (BRASIL, 1961, art. 8.º). 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 superior³.

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.

² Lei 4.881-A, de 6 de dezembro de 1965.

³ 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.

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 isolados⁴, 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 desenvolvimento 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

⁴ 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.

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 expansão 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 universitário (CFE, 1965, p. 164-165).

Considerando o estágio incipiente da pós-graduação brasileira naquela década, o Parecer apresentou o modelo americano para este nível de formação⁵, no qual mestrado e doutorado representam níveis escalonados, podendo ser oferecidos nas vertentes profissional ou de pesquisa. Para ingresso no doutorado não se exige necessariamente o grau de mestre. No documento, a nomenclatura *de pesquisa* caracteriza a pós-graduação em senso estrito nas áreas de letras, ciências naturais, ciências humanas e filosofia; já o termo *profissional* designa cursos em áreas de formação e exercício de profissão liberal.

Na realidade americana, o mestrado mostra-se útil para certificar a competência profissional e preparar para o magistério secundário. Adquire significação de grau terminal para aqueles que desejam aprofundar a formação recebida na graduação, mas não possuem 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 deve 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 é universal, requisito que não se aplica ao mestrado. Em ambos os níveis o aluno possui liberdade na seleção dos cursos, embora seja 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 conhecimentos sobre o tema pesquisado, qualificados pelo grau de ineditismo e relevância.

⁵ São citados exemplos da Universidade Johns Hopkins, Universidade de Columbia, Universidade de Princeton e Universidade de Chicago.

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 profissão (BOMENY, 2001).

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 reconhecidos (BALBACHEVSKY, 2005).

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 professores, qualificados internamente ou no exterior, daria suporte humano à criação desses sistemas (CURY, 2005).

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 docentes (GATTI, 2001, p. 109).

O Parecer 977/1965 não impôs um sistema de cursos inteiramente estranho ao ensino superior brasileiro, uma vez que naquele ano o país já 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 desenvolvimento (SUCUPIRA, 1980).

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 cátedra (BOAVENTURA, 2009).

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 pessoas (BEIGUELMAN, 1997). 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 masculino (MARTINS, 1998).

A influência da vertente americana sobre o Parecer reflete as relações políticas amistosas entre Brasil e EUA no período. O relator buscou semelhanças entre o conceito brasileiro de universidade e o *college* americano, no qual visa-se 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 se expressa 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 Goldschmidt (1996), 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 lógica alemã aplicada ao modelo americano resulta num direcionamento 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 19. 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. 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 relevância (VERHINE, 2008).

Também o modelo francês, sem utilizar os termos graduação e pós-graduação, adotava em 1965 o escalonamento em ciclos sucessivos. O primeiro é caracterizado por ensino propedêutico e a licença para exercício de profissões. Em seguida, vêm os estudos voltados para doutoramento. Conforme Giraud (1996), no topo da hierarquia dos diplomas franceses estava, antes da Reforma de 1984, o Doutorado de Estado, exigido aos cargos de professor universitário, 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 exigências 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 científica (CFE, 1965, p. 167).

Somente com a reforma do ensino superior em 1968, realizada no conjunto dos acordos MEC-USAID - *Agência dos EUA para o Desenvolvimento Internacional*⁶ -, 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” (VERHINE, 2008, p. 169).

O grau de mestre, não de doutor, foi considerado requisito para ingresso como professor universitário em seu posto inicial, de assistente⁷, 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

⁶ Órgão criado em 1961, com o objetivo de coordenar a ajuda financeira do governo americano a países em desenvolvimento.

⁷ Decreto-Lei 465, de 11 de fevereiro de 1969.

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 entende-se que a sequência de cursos, exames e comitê supervisor garantiria a qualidade do trabalho final (VERHINE, 2008).

1.1 Surgimento do ensino superior - raízes de uma dicotomia

Para compreender 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. Schwartzman (1991) 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, surgiriam cursos de química, 1812, e agricultura, 1817. Outras iniciativas pioneiras foram o curso de matemática superior em Pernambuco, no ano de 1809, desenho e história em Vila Rica/MG, 1817, além de retórica e filosofia em

Paracatu/MG, 1821. Em comum entre tais iniciativas, o caráter pragmático, estatal e laico (MENDONÇA, 2000).

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 funcionamento (TEIXEIRA, 1969). Desde a década de 1870, liberdade, laicização e expansão do ensino foram valores defendidos pela nascente burguesia, no país (SILVA, 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 19.

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 liberalização (PERES, 2005).

Representativa do liberalismo do fim do Império foi a Reforma Leôncio de Carvalho⁸, 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 provas (VICENTE; GONÇALVES NETO, 2019).

Segundo Pochmann e Moraes (2017), uma primeira onda de globalização capitalista ocorria naquele fim do século 19, tendo se prolongado até a 1.^a Guerra Mundial - 1914-1918 : o período se caracterizava pela ordem liberal cujo 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.

⁸ Decreto 7.247, de 19 de abril de 1879.

Entre 1889 e 1918, foram criadas 56 escolas superiores, 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 privadas (DURHAM, 2003).

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 educação (SAMPAIO, 1991, p. 7).

No início do século 20, a concepção brasileira de educação superior, essencialmente positivista, privilegiava a implantação de escolas técnicas e profissionais, com valorização da ciência aplicada. O tipo prevalente de instituição era a isolada, sendo a universidade, unicamente, aglutinadora de faculdades (PAIM, 1982). 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 metafísico (ROTHEN, 2008). O governo e o parlamento recusaram 42 projetos de universidades apresentados ao longo do primeiro e segundo Impérios, de 1822 a 1889 (TEIXEIRA, 1969).

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

Fontes: Schwartzman, 1991; Teixeira, 1969; Durham, 2003.

O Brasil se aproximava de potências emergentes como Inglaterra e Estados Unidos, no início do século 20, 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-comercial (BATISTA; SILVA, 2018).

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 Politécnica⁹. Outras iniciativas já haviam surgido no setor privado, como consequência da Lei Orgânica do Ensino Superior e Fundamental de 1911¹⁰, 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. Cunha (1986) 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 docentes 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 Medicina (CAMACHO, 2005).

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 1911 (CUNHA, 1986).

Causaria o Decreto 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 moradores (IBGE, 1967).

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 direção (FERRARI, 2000). A reunião dessas faculdades com a de Filosofia, Ciência e Letras seria reconhecida pela União como universidade no Decreto-Lei 9.323, de 6

⁹ Decreto 14.343, de 7 de setembro de 1920, durante o governo Epitácio Pessoa.

¹⁰ Decreto 8.659, de 5 de abril de 1911, ou Lei Rivadávia Corrêa, no governo Hermes da Fonseca.

de junho de 1946. Sua federalização como Universidade Federal do Paraná se daria 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 extrativista (CAMACHO, 2005).

O fim da Universidade de Manaus, em 1926, ocorreu por meio de sua fragmentação em três Faculdades: de Engenharia, de Farmácia e Odontologia e de Direito. Esta última foi a única que se perpetuou, sendo federalizada em 1949 e incorporada à Universidade do Amazonas, instalada em 1965 (CUNHA, 1986).

Tem-se um movimento de desoficialização do ensino em 1911 favorecendo o surgimento de instituições privadas de ensino superior e uma iniciativa governamental centralizadora, em 1915, que viria a 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 diplomas (ALMEIDA JÚNIOR, 1953; CURY, 2009). 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 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, de disseminação de conhecimento e de criação de ciência (FÁVERO, 2006).

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 confessional (DURHAM, 2003). 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 país (MENDONÇA, 2000).

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 Vital¹¹, 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, pregavam o ensino religioso facultativo nas escolas públicas (SALEM, 1982).

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 regime¹². 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 que as instituições confessionais, em crescimento desde 1889, continuaram a consistir em um setor do ensino privado (DURHAM, 2003).

Seriam criadas 86 escolas superiores entre 1920 e 1930 (TEIXEIRA, 1969), 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 se desenvolver nos interstícios da formação profissional (SAMPAIO, 1991).

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.

¹¹ Associação civil elitista 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 (KORNIS, 2015).

¹² 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].

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.
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 e 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.

Fontes: Camacho, 2005; Cunha, 1986.

Durante as primeiras décadas do século 20, predominou no país a pesquisa aplicada, principalmente em áreas como saúde pública, com o desenvolvimento de vacinas, ou ligadas à infraestrutura, como engenharia e geologia¹³. A incipiente industrialização não estimulava a pesquisa tecnológica e científica, então restrita a intelectuais ligados à Academia de Ciências, Instituto Manguinhos e imigrantes europeus (SCHWARTZMAN, 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 19, mormente em áreas como agricultura, engenharia e saúde, para atender a necessidades imediatas e sem um planejamento contínuo de investimentos (MOTOYAMA, 1985).

O Decreto 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

¹³ Conforme Schwartzman (1979) 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.

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 se justifica 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 2.^a Guerra Mundial (BALBACHEVSKY, 2005).

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 se davam os estudos de doutoramento. A cátedra prevaleceria nas universidades brasileiras até a Reforma de 1968 (VERHINE, 2008).

O elemento central desse modelo era a relação tutorial que se estabelecia entre o professor catedrático e um pequeno grupo de discípulos, 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 pesquisa (BALBACHEVSKY, 2005, p. 277).

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 alternância¹⁴ entre paulistas e mineiros na Presidência do país. O então presidente mantivera a candidatura do paulista e líder do governo na Câmara Federal, Júlio Prestes, 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.

¹⁴ 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 cacau (ROMERO, 2011), o poder migrara do Imperador aos militares e destes à oligarquia rural, que se revezava entre mineiros e paulistas na Presidência.

Assumiu o controle uma junta militar, que em 3 de novembro indicou Getúlio Vargas como chefe do governo provisório (ROMERO, 2011).

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 da Revolução de 1930 (POCHMANN; MORAES, 2017).

No início da década de 1930, teve início [...] 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 Brasil (BATISTA; SILVA, 2018, p. 147).

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 trabalhadores (FAUSTO, 2004).

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 se acentuou. 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 se modificou substancialmente: 651,7 mil imigrantes internos e 183,4 mil estrangeiros (ALMEIDA; MENDES SOBRINHO, 1951).

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 subsequente 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 desgastantes (GHIRALDELLI JÚNIOR, 2008).

Em 11 de abril de 1931 foram baixados, pelo governo provisório, três decretos¹⁵ sobre temáticas relacionadas entre si. O primeiro criava o Conselho 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, seria finalidade 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 oscila 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 educação (PAIM, 1982), como os próprios intelectuais da ABE dividiam-se entre um grupo autoritário e outro liberal (CUNHA, 1986).

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 eficiente (ROTHEN, 2006).

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

¹⁵ Decretos 19.850, 19.851 e 19.852, de 11 de abril de 1931, no âmbito da Reforma Francisco Campos.

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 concurso (SUCUPIRA, 1977). 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 1930 (SAMPAIO, 1991).

O elemento inovador do sistema foi a criação de uma Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, a qual oferecia bacharelados nos diferentes 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 ensino (DURHAM, 2003, p. 8).

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.

Não havia 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-existentes (DURHAM, 2003).

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 intelectual sobre o assunto. Entretanto, o fez antes por meio de justaposição que se valendo de mecanismos integrativos (ROTHEN, 2006), 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 esta modalidade de ensino. Já o quantitativo de alunos correspondia a 21,5 mil. No ano seguinte, passaram a ser 248 unidades e 24,1 mil matriculados (IBGE, 1941). 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.

Ainda em 1932, o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova¹⁶, 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 produtos (AZEVEDO et al., 2006). Para as universidades, defendiam a pesquisa como sistema central, além da transmissão de conhecimentos por meio do ensino e popularização da ciência e das artes, pela via da extensão. Nas universidades deveriam ser formados a elite pensadora, cientistas, técnicos e educadores (MENDONÇA, 2000).

Em 1933, a classe industrial paulista fundou o Instituto de Organização Racional do Trabalho - Idort -, dando início a um processo de discussão sobre o ensino profissional no Brasil (BATISTA; SILVA, 2018). Naquele momento, o ensino comercial no país tinha 20,3 mil alunos e o industrial, 14,6 mil (IBGE, 1941).

Já a Escola Livre de Sociologia e Política do Idort era compreendida pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo - Fiesp¹⁷ - como estratégica para a formação da elite nacional, necessária, segundo Simonsen (1933) 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 americanos (CURY, 2005).

¹⁶ 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.

¹⁷ Associação sindical patronal do ramo da indústria do estado de São Paulo, fundada em 1931.

Em 1934 aconteceria a criação da Universidade de São Paulo - USP¹⁸ - 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 universidade (DURHAM, 2003).

Conforme Bartholo Junior (2001), 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, inclusive política, após a derrota na Revolução Constitucionalista¹⁹ de 1932. Tratava-se de um investimento na formação da futura elite dirigente do estado, num movimento oposto ao da centralização e investimento na educação para atender a interesses imediatos, vigente nas políticas do governo federal (MOTOYAMA, 1985). Foi criada pelo grupo de intelectuais que se articulava em torno do jornal O Estado de S. Paulo (MENDONÇA, 2000).

Também em 1934 ocorreram a promulgação da segunda Constituição Republicana e a eleição do presidente Getúlio Vargas pelo Congresso, gerando a expectativa de instituição da 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 Novo²⁰ (FÁVERO, 2006).

¹⁸ Decreto 6.283, de 25 de janeiro de 1934.

¹⁹ 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 (HILTON, 1982).

²⁰ 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 (PANDOLFI, 1999).

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 eram mantidas, mas o Estado se desobrigava 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 Universidade 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 Federal (CUNHA, 2004, p. 801).

Fundada na capital da República²¹, 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 Durham (2003), 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 que ele empreendeu 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 se incorporaram especialmente à Escola de Ciências da UDF (MENDONÇA, 2000).

Para Fávero (2006), 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 pendore liberal destoava da posição centralizadora do recém-nomeado ministro da Educação, Gustavo Capanema. Conforme Bomeny (1999), o objetivo do Estado Novo para o ensino superior era formar as futuras elites dirigentes. Nesse sentido

²¹ Decreto 5.513, de 4 de abril de 1935.

Capanema empenhou-se no ensino universitário, certamente o mais ambicioso segmento de seu programa de reformas educacionais. No 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 civilização (p. 139).

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 de 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 imigração (PANDOLFI, 1999).

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 particulares e profissionais. Indústrias e sindicatos, deveriam, inclusive, criar escolas para filhos de funcionários ou dos sindicalizados (BRASIL, 1999).

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 total (IBGE, 1946).

Derrotada em suas pretensões de controle do ensino público, a Igreja Católica 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 isoladas (DURHAM; SAMPAIO, 1995, p. 6)

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 país²² (LIMA JÚNIOR, 1998). Com a deposição de Vargas²³, em outubro 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 enunciados (FÁVERO, 2006).

Segundo Sucupira (1980), o primeiro documento legal a utilizar o termo pós-graduação para designar uma modalidade de cursos superiores foi o Decreto 21.231, de 18 de junho de 1946, que baixou o Estatuto da UB. O autor aponta, 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; e [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

²² 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 (LIMA JÚNIOR, 1998).

²³ O Brasil participou da 2.^a 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 (FICO, 2015). Vargas tornar-se-ia candidato vitorioso nas eleições presidenciais de 1950, voltando ao poder em um contexto democrático. O fato de os brasileiros terem eleito o candidato apoiado por Vargas em 1945 e o próprio ex-presidente em 1950 demonstra sua popularidade. Pandolfi (1999) 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.

aplicação profissional, segue-se que, pela extensão do conceito, os cursos de especialização compreendiam 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-graduação (SUCUPIRA, 1980, p. 6).

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 pública²⁴.

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 academia (CAMACHO, 2005). 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 20 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 década 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 regiões (SAMPAIO, 1991).

Após a 2.^a Guerra Mundial - 1939-1945 - sedimentou-se a hegemonia estadunidense enquanto núcleo dinâmico do capitalismo ocidental. Acordos econômicos como os de Bretton Woods²⁵ possibilitaram a generalização das políticas de desenvolvimento nos EUA,

²⁴ No contexto da Reforma Rocha Vaz.

²⁵ O dólar estadunidense se tornou moeda de referência para as transações internacionais entre os países signatários, mantendo seu valor pré-fixado ao ouro.

caracterizando a consolidação do *welfare state*²⁶. Os países em geral passaram a se voltar para políticas intervencionistas, o que permitiu importante ênfase do Estado na defesa do crescimento econômico (POCHMANN; MORAES, 2017).

Nos anos 1940 e 1950, registraram-se alguns marcos históricos importantes na área de ciência e tecnologia como a inserção na Constituição do Estado de São Paulo, em 1947, da previsão de 0,5% da receita orçamentária para amparo da ciência, 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 - CNPq²⁷ -, em 1951 - pelo almirante Álvaro Alberto da Mota e Silva -, ano de criação, também, da Campanha de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Capes²⁸-, iniciativa de Anísio Teixeira²⁹.

Resultante de uma proposta do Relatório Smith³⁰, o ITA surgiu concomitante à constituição do Ministério da Aeronáutica, com fins de atender à formação 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 pesquisa (MENDONÇA, 2000).

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 se alteraria em benefício da formação de professores de ensino superior, notadamente na modalidade mestrado (PIQUET; LEAL; TERRA, 2005).

Segundo Motoyama (1985), as funções e prerrogativas de órgãos governamentais ligados ao desenvolvimento da pesquisa, como CNPq e Capes, demorariam a conquistar legitimidade devido a baixos e irregulares orçamentos, bem como à mentalidade política do

²⁶ Política sustentada na atuação do Estado como estimulador ativo 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.

²⁷ Criado pela Lei 1.310, de 15 de janeiro de 1951. Passaria a ser chamado Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico a partir da Lei 6.129, de 9 de novembro de 1974.

²⁸ Decreto 29.741, de 11 de junho 1951, durante o governo Getúlio Vargas.

²⁹ A Capes passaria a ser denominada Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior em consequência do Decreto 53.932, de 26 de maio de 1964.

³⁰ Elaborado por uma comissão presidida pelo brigadeiro Casimiro Montenegro Filho e assessorada por Richard Smith, professor do Instituto de Tecnologia de Massachusetts/EUA.

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 alunos (IBGE, 1960a). 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 brasileira (CURY, 2005). Essa parceria se deu 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 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 indústria (LOPES, 2009).

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 criava um futuro parceiro comercial e mercado consumidor. Criado a partir dos acordos de Bretton Woods, o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento - Bird - emprestou US\$ 60 milhões para obras de infraestrutura no Brasil. Para gerir os repasses, criou-se o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico - BNDE³¹ -, que a partir de 1953 absorveria em seus quadros muitos do ex-participantes da Comissão Mista (DALIO; MIYAMOTO, 2009).

Durham (2002) aponta 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 país³², encaminhada pelo ministro da Educação e Saúde Pública Clemente Mariani ao

³¹ Pela Lei 1.628, de 20 de junho de 1952. A denominação Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES - seria adotada com a Lei 1.940, de 25 de maio de 1982.

³² A lei alteraria regulamentações estabelecidas por Gustavo Capanema, que, após ser ministro de 1934 a 1945, elegeu-se deputado federal. Sua presença 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

Congresso em outubro de 1948 e sob discussão naquela casa até sua publicação em dezembro de 1961. Conforme Córdova, Gusso e Luna (1986), 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 (SUCUPIRA, 1980).

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 proporciona a formação do mais alto nível científico (RIBEIRO, 1960).

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 1930 (SCHWARTZMAN, 1982).

O estatuto da UnB, em fins de 1962, baseava-se na autonomia universitária e na articulação entre ensino e pesquisa, tornando-se a pós-graduação uma atividade institucional. A demora na implantação efetiva desses princípios e a movimentação política em torno do

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 (BOMENY, 2002).

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-1964 (BOMENY, 1994).

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

Segundo Sucupira (1980) os cursos de mestrado e de doutorado pioneiros, aos moldes do que é 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	Matriculados
1932	190	21,5 mil
1933	238	24,1 mil
1934	251	26,2 mil
1941	284	24,4 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

Fontes: IBGE, 1946; 1960a; 1967, Cunha, 1983.

Quadro 3. Síntese de fatos importantes para a história da universidade brasileira, de 1808 a 1965

Império				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.	
Floriano Peixoto	Prudente de Moraes	Campos Salles	Rodrigues Alves	Afonso Pena	Nilo Peçanha
1891-1894	1894-1898	1898-1902	1902-1906	1906-1909	1909-1910

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; Cursos da extinta Univ. do Paraná recebem autonomia como faculdades.	
Delfim Moreira	Epitácio Pessoa	Artur Bernardes			Washington Luís / Junta provisória		
1918-1919	1920	1924	1925	1926	1926-1930		
	Criação da Universidade do Rio de Janeiro - primeira pública.	Criação da ABE.	Reforma Rocha Vaz, centralizadora.	Fim da Universidade de Manaus.			
Getúlio Vargas							
1931	1932	1933	1934	1935	1937	1939	1941
Reforma Francisco Campos; Estatuto das Universidades; Cria-se o CNE.	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; Criação do Idort; Isenção tributária a IES privadas; Unidades de ensino superior chegam a 251, com 26,2 mil alunos.	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.	Escola de Filosofia do Idort cria um mestrado em Ciências Sociais; Unidades de ensino superior chegam a 284, com 19,8 mil alunos.
Getúlio Vargas / José Linhares	Eurico Gaspar Dutra						
1944	1946	1947	1948	1949	1950		
Criação da PUC-RJ, 1.ª universidade católica.	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 1.º 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.		

Getúlio Vargas		Café Filho/Carlos Luz/ Nereu Ramos		Juscelino Kubitschek	Jânio Quadros/ Ranieri Mazzilli
1951	1953	1954-1956		1960	1961
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.	
João Goulart			Ranieri Mazzilli	Humberto Castello Branco	
1961	1962	1963	1964	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 1.º 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 n.º 18, de 1.º de dezembro, estende a isenção fiscal dos estabelecimentos privados de ensino ao patrimônio, renda e serviços prestados.	

Fontes: Schwartzman, 1982; 1991; Mendonça, 2000; Teixeira, 1969; Silva, 2011; Durham, 2003; Cunha, 1983; 1986; 2004; Camacho, 2005; Ferrari, 2000; Fávero, 2006; Sampaio, 1991; IBGE, 1941; 1946; 1960a; Azevedo et al., 2006; Batista; Silva, 2018; Bomeny, 1994; 1999; Sucupira, 1980; Cury, 2005.

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

No Brasil de 1965, a maior parte da população ainda habitava a zona rural. A extração vegetal, a agricultura e a extração 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 produtos metálicos, 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 pessoas. Os estados mais populosos eram São Paulo, Minas Gerais e Bahia. Já as capitais com mais habitantes eram São Paulo, Rio de Janeiro e Recife. O movimento de naturalizações naquele ano - 4,3 mil -

apontava imigração principalmente nos estados de São Paulo, com 2,2 mil, e da Guanabara³³, com 908. Os principais imigrantes, em número, eram portugueses, 847, japoneses, 570, e poloneses, 363 (IBGE, 1967).

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% (IBGE, 1960b).

O Produto Interno Bruto - PIB -, em 1965, era 21,6% maior que o de 1960 (IBGE, 2019). A extração vegetal apresentava produção 64% superior à de 1955. Atividades de pesca envolviam 288,4 mil profissionais registrados, com produtividade de 422,2 mil toneladas. Já a agricultura crescera 71% em produtividade desde 1955 e a pecuária, 46%. O pessoal ocupado em atividades agrícolas era de 15,6 milhões e os principais produtos, em quantidade, laranja, café e caju. A extração mineral, por sua vez, aumentara 350% com relação a 1955 (IBGE, 1967).

Em contrapartida, a produção industrial mantinha-se constante desde 1962, quando considerado o volume físico médio da indústria de transformação, de construção civil e de energia elétrica, o que demonstra potencial crescente nas atividades 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 têxtil, 311,6 mil; o metalúrgico, 242,3 mil e de produtos alimentares, 206,4 mil. A maior massa salarial era registrada na metalurgia, seguida da indústria têxtil e da de material de transporte. O estado brasileiro que mais contratava na indústria era São Paulo, com 960,8 mil trabalhadores e maiores massas salariais nas áreas de material de transporte, metalurgia e têxtil.

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 nacional³⁴ em 1965, ano em que seria criado do Cadastro Geral dos Empregados e Desempregados - Caged. Pelo mesmo motivo, os dados disponíveis para o comércio também são de cinco anos antes. No varejo, o número de proprietários era ainda

³³ Com a transferência da capital para Brasília, no governo Juscelino Kubitschek, a cidade do Rio de Janeiro, antigo Distrito Federal, tornou-se estado da Guanabara, tendo sido ditadas pela Lei 3.752, de 14 de abril de 1960, as normas para convocação de sua assembleia constituinte. Já o estado do Rio de Janeiro tinha Niterói como capital. A fusão entre os estados da Guanabara e Rio de Janeiro ocorreria sob a presidência de Ernesto Geisel, em decorrência da Lei Complementar 20, de 1.º de julho de 1974, cujos efeitos foram aplicados em 15 de março de 1975.

³⁴ Os dados de 1965 foram disponibilizados apenas para os estados de Amazonas, Pará, Pernambuco, Alagoas, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Guanabara.

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 tinham 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 US\$ 1,5 bilhão em exportações - 61,8% relativos a gêneros alimentícios e bebidas e 30,5% em matérias-primas³⁵ - contra US\$ 1 bilhão 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 semelhantes³⁶.

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. Os investimentos de capitais estrangeiros na indústria brasileira foram de US\$ 16,1 milhões naquele ano. O maior investidor foram os EUA, US\$ 7,9 milhões, seguido de Alemanha Ocidental, US\$ 6,2 milhões e Itália, US\$ 1,3 milhão. A indústria de veículos, automóveis e autopeças recebeu US\$ 13,6 milhões em investimentos, enquanto as indústrias leves mecânicas e elétricas, US\$ 2,2 milhões.

Tabela 2. Síntese socioeconômica do Brasil em 1965, a partir de aspectos selecionados

Variável	1.º lugar	2.º lugar	3.º 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 - US\$ 707,3 milhões	Açúcar - US\$ 56,7 milhões	Metais - US\$ 44,7 milhões
Principais produtos importados	Máquinas e veículos - US\$ 244,2 milhões	Trigo - US\$ 135,8 milhões	Metais - US\$ 104 milhões
Principais parceiros comerciais/ exportações + importações	EUA - US\$ 520,1 milhões exportados e US\$ 325,3 milhões importados	Argentina - US\$ 140,9 milhões exportados e US\$ 131,9 milhões importados	Alemanha Ocidental - US\$ 141,4 milhões exportados e US\$ 96,2 milhões importados

Fonte: IBGE, 1967.

³⁵ 7,7% dividiram-se entre animais vivos; produtos químicos, farmacêuticos ou semelhantes; maquinaria e veículos; manufaturas; ouro, moedas e transações (IBGE, 1967).

³⁶ 2,5% dividiram-se entre animais vivos, ouro, moedas e transações (IBGE, 1967).

Quase metade do investimento público em educação era alocada no ensino superior, embora apenas 0,19% da população tivesse acesso ao mesmo. 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 investidos 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

Fonte: IBGE, 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 matriculas 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

Fonte: IBGE, 1967.

Com subsídio da teoria weberiana, é possível compreender o Brasil daquele momento como um Estado organizado de maneira burocrática, com inclinação para investimento em um tipo de formação educacional técnica, especializada e fragmentada, em consonância com as demandas do período fordista.

O Estado, conceitua Weber (1999), é uma relação exitosa de controle de homens sobre homens, circunscrita a determinado território, baseada no monopólio do uso legítimo da força física, o que inclui determinar, às associações e pessoas por ele governadas, limitações de direito ao uso desse tipo de coerção. O poder, entendido como a possibilidade de impor ao comportamento de terceiros a vontade própria, quando parte do Estado moderno burocrático, alicerçar-se-ia na autoridade do mandatário.

Em se tratando de um governante democraticamente eleito, tal legitimidade deriva da vontade da maioria, o consenso, uma vez que a ação do agente público que representa o povo significaria, idealmente, a execução da vontade do representado, que lhe conferiu esse direito por meio do voto. Tal poder da autoridade burocrática expressa-se na forma de instrumentos legais objetivos e tornados públicos geralmente após chancela legislativa - já que, conforme Weber (1999), a democracia é um limitante do poder soberano, submetendo a conduta do governante a regras formalmente instituídas e crivo de autoridades das outras esferas de poder oficial.

O tipo ideal puro weberiano de burocracia³⁷, em torno do qual as sociedades democráticas modernas se organizam, em maior ou menor grau de conformidade, caracteriza-se pela existência de competências oficiais definidas em leis e regulamentos; poderes de mando fixamente distribuídos e meios coativos expressos em regras. A autoridade burocrática se consubstancia a partir da ação de uma estrutura hierarquizada de agentes, ocupantes de cargos, cujas atribuições são desenvolvidas em diferentes agrupamentos executivos chamados instâncias. Estas, também hierarquizadas entre si, são fiscalizadas pelas de nível imediatamente superior.

A administração burocrática, segundo Weber (1982), baseia-se em documentos e regras estáveis. O pessoal recrutado para executá-la é em geral selecionado a partir de exames e sob apresentação de títulos educativos que referendem qualificação para desempenho da profissão. A finalidade dos cargos deve ser impessoal e objetiva, uma vez que a ação será

³⁷ Admitem-se gradações nas mais diversas sociedades e tempos históricos, em função da dinâmica de relações entre as classes, estamentos e partidos, agrupamentos apontados por Weber (1970) como adversários na disputa pelo poder dentro de uma comunidade.

limitada por regimentos e normas, de modo a obliterar tradições, afetos e interesses pessoais em favor de uma ação racional relativa a fins, ou seja, emprego de meios, tempo, técnica e recursos para atingir determinada meta, com o mínimo de subjetivação por parte de quem a executa.

O padrão legal de dominação³⁸ resultante do poder burocrático corresponderia à imposição, a todos os administrados, de normas, leis, estatutos, decretos, portarias e outros instrumentos regulatórios. O desrespeito aos mesmos culminaria em sanções como multas, restrição de liberdade, confisco de bens materiais ou de direitos de diversa ordem. No campo das organizações modernas, o poder basear-se-ia na competência e racionalidade, em detrimento de virtudes mágicas ou direitos ancestrais, característicos, respectivamente, das dominações carismática e tradicional.

A organização administrativa brasileira nos anos 1960 apresentava particularidades de ordem burocrática tais como a divisão do país em regiões, estados e municípios, cada qual assumindo um conjunto de responsabilidades; e a existência de constituição federal, normas legais e estatutos para reger o espectro de atuação do poder público e de suas agências indiretas. A democracia representativa era exercida por meio do voto de homens e mulheres, respectivamente desde 1891 e 1932; e eleições para Legislativo e Executivo nas esferas municipal, estadual e federal, com prazo para término dos mandatos.

O poder era delegado à iniciativa privada na forma de autorizações e concessões para atuação nos mais diversos setores da economia e da indústria, reguladas pela legislação. O grau de descentralização tornar-se-ia variável conforme a índole de cada governo, pesando para tal o posicionamento mais liberal ou mais centralizador do grupo político ao qual pertencesse o governante. Num caso ou no outro, observa-se permanente uma característica estrutural: a competência para executar, ou delegar e regular, era originalmente do Estado.

As tentativas liberais podem ser compreendidas como uma migração parcial do poder de um centro político para as margens formadas imediatamente pelos detentores de maior prestígio econômico e, mais além, aqueles com menor capacidade de influência na geração de riquezas, como pequenos empresários e comerciantes. Atingir-se-ia, posteriormente, os

³⁸ Em oposição à dominação tradicional, cuja legitimidade é baseada no costume, no incontestável, no poder herdado, como no caso do Brasil Império, quando do início do ensino superior no Brasil, em que as determinações relativas à educação amparar-se-iam mais na figura do Imperador que no instrumento legal que registrava suas decisões. A determinação valeria antes por ter sido emitida pelo governante que por constar de um decreto. A dominação legal também se opõe à carismática, emanada por uma personalidade dotada de aura especial que suscita fatores emocionais naqueles que se permitem influenciar, como no caso de políticos, ditadores, profetas e guias espirituais (WEBER, 1986).

debilmente capazes de impactar a esfera mercantil, como assalariados e autônomos, e por fim, os incapazes de detenção desse poder: desempregados, aposentados ou desvalidos.

Iniciativas de liberalização do ensino foram características do final do século 19 e início do século 20. 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.

Nos anos seguintes houve retração conservadora na legislação educacional, com a Reforma Carlos Maximiliano em 1915 limitando a equiparação entre ensino oficial e particular, vinculada à inspeção governamental. Em 1925, a Reforma Rocha Vaz eliminou a autonomia resultante da década anterior, fixando currículo para o ensino superior e aperfeiçoamento do exame vestibular, previsto na Reforma Maximiliano.

A Reforma Francisco Campos, em 1931, oscilou entre posturas liberais e centralizadoras, na intenção de imprimir um tom conciliatório entre os grupos que compunham o debate educacional do período. Ao propor um modelo único de universidade, estimulou o desenvolvimento de uma ciência universal em contraposição ao ideário científico aplicado e em instituições isoladas, característico do início do século. Entretanto, o modelo proposto favoreceu que a cisão entre áreas de conhecimento se mantivesse, nas instituições criadas pela via da 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 interior (MENDONÇA, 2000, p. 136).

Em 1965, a principal normativa no âmbito da educação era a LDB/1961, para 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, justifica-se pela necessidade de mão de obra para atender aos processos de industrialização crescentes. Para Queiroz et al. (2013), desde o Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek - 1956 a 1961 -, o país atravessava transformações econômicas e sociais que tornavam a educação superior um instrumento de

mobilitade social cobiçado pela população. Nesse governo, também marcado pela substituição de importações, a produção industrial de material de transporte, incluindo automóveis, aumentou 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 têxtil (SINGER, 1976).

Cunha (1986) 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 estudantil (QUEIROZ et al., 2013), além do aspecto econômico de interiorização do ensino superior em todas as regiões do país.

Tem-se a educação superior, no Brasil do século 20, atuante como diferenciador da elite, devido aos óbices de acesso resultantes de uma política gradativamente 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 19, devido a seu caráter de formação para profissões liberais.

O entendimento weberiano a respeito da tendência de desprezo dos trabalhadores intelectuais pela ação aquisitiva racional³⁹, 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.

O pensamento weberiano procura, a fim de decodificar o mundo social, compreender as ações humanas do ponto de vista do sentido e dos valores. Para Weber (1982), 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

³⁹ 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.

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 escolhas (WEBER, 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. 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 Weber (1999), 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. Por extensão, pode-se compreender o movimento de acesso a níveis mais avançados na escala social, em direção a um padrão bem-sucedido, como sendo um rito de passagem.

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 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 pertencer a determinado tipo de vida ou profissão, possuir 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 básica⁴⁰. 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 encontra-se 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.

A tipologia de educação proposta por Weber (1982) deriva dos tipos de ação social⁴¹ e dominação legítimas⁴². A educação burocrática - correspondente à ação racional com relação a fins e dominação racional-legal - respeita uma distribuição fixa de atribuições e conteúdos,

⁴⁰ 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% (ROSA; LOPES; CARBELLO, 2015).

⁴¹ 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 (WEBER, 1999).

⁴² Tradicional, carismática ou racional-legal (WEBER, 1986).

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 tradições (WEBER, 1999).

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.

A ação social é o produto das decisões tomadas por um indivíduo e que dão sentido a suas escolhas e atos. No contexto da tipologia da ação social weberiana, a racional relativa a fins é a mais adequada aos propósitos da educação burocrática e ao ambiente laboral, corporativo e administrativo. Trata-se de uma adequação entre meios e intuítos, de forma instrumental, podendo demandar estratégias e planos sempre vinculados ao objetivo final. Surge em contraposição a outras ações inerentes ao indivíduo, como a tradicional, subordinada a costumes e hábitos, latentes ou manifestos; a afetiva, guiada por sentimentos positivos ou negativos e a racional relativa a valores, movida por razões de ordem ética, estética ou religiosa.

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

Gennep (2011) define 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. Trata-se 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 eles.

A ação racional com relação a fins, para o indivíduo pertencente aos estamentos que se desenvolvem no ambiente urbano moderno, tende a passar pelo processo educacional em diferentes intensidades, a fim de gerar credenciais para a consecução desses ritos, como o primeiro emprego, a promoção funcional ou a obtenção de cargos valorizados em uma organização. A mobilidade na hierarquia burocrática, nesse sentido, confere não apenas maior poder de decisão sobre as próprias atitudes e as de seus subordinados, como melhor remuneração e condições de consumo diferenciado⁴³.

De acordo com Weber (1999), 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.

Especificamente no que se refere à pós-graduação *stricto sensu* brasileira, tem-se como sinais de pendor burocrático a adoção do instrumento oficial, Parecer 977/1965. Resultante de trabalho de pesquisa colegiado, a partir da análise da experiência nacional e externa, o documento estabeleceu instâncias e hierarquias, com uma organização vertical na formação pós-graduada, figurando o mestrado e o doutorado como opções mais complexas que a formação *lato sensu*, especialmente devido à exigência de trabalho de pesquisa e produto final dotado de originalidade, que possa contribuir para o campo do conhecimento explorado.

⁴³ Weber (1982) esclarece que o prestígio social baseado na educação não é exclusivo da burocracia moderna: já existia nas sociedades pré-capitalistas, embora visando a outros tipos de formação. Na educação tradicional, por exemplo, buscava-se formar o *gentleman* dotado de nobreza e erudição, e não o especialista, caracterizado pela aplicação de conhecimentos para resolução de problemas na esfera produtiva.

A centralidade do governo é expressa na autorização do Conselho Federal de Educação, necessária para oferecimento de mestrados e doutorados em estabelecimentos que sem o *status* de universidade.

O Aviso Ministerial que ensejou a emissão do Parecer, 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 19, desenvolvera-se ao longo do século 20 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, 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 branco colonizador buscava diferenciar-se da população nativa, negra 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 formal (ROMANELLI, 2007).

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 preconceituosamente 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 profissional (CNE, 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 2.^a 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 teoricamente voltados para 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 buscaria 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 19, a pós-graduação consolidou-se no século 20 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 Weber (1999), consistem em uniões de pessoas ligadas por interesses afins, embora suas motivações possam ser relativas tanto ao

intento que ensejou a associação quanto a questões afetivas. Os indivíduos isoladamente tomados, como poderemos chamar de agentes, unem-se em agências, para coletivamente buscar um objetivo, de viés racional ou afetivo. 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 como 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 em agências, tendem a elaborar e difundir coletivamente discursos que deem visibilidade a suas demandas e à identidade da associação que se faz ouvir através 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 - 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 Durham (2003), 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 social⁴⁴. 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, suportável ou desejada, ao menos ao estabelecer quais são as atitudes e hábitos esperados e vedados, e em que escala o distanciamento à regra pode ser tolerado.

Em consonância com a teoria da ação social de Weber (1999) está o sistema social de Parsons (1951; 1966), no qual a interpretação geral da ação humana fundamenta-se em quatro funções: *adaptação*, por meio da qual o indivíduo afere o derredor e planeja os melhores comportamentos, escolhas e atos para sobreviver às condições do ambiente; *consecução de objetivos*, na qual as possibilidades de conduta e norteadores de comportamento são apresentados pelo contexto político e cultural; *integração*, consistindo na harmonização entre forças, crenças ou elementos constituintes de um todo, a fim de possibilitar a funcionalidade sistêmica e; por fim, *manutenção de padrões e estruturas latentes*, conjunto de processos estimulados por agências e reproduzidos por agentes que aderem a valores e práticas, com vistas à homeostase social.

A princípio, interessa-nos em especial as similaridades entre a organização em estamentos e ação associativa racional, proposições weberianas, com a busca por objetivos do indivíduo incidindo sobre sua personalidade a partir de um sistema cultural que dita

⁴⁴ O compartilhamento de conteúdos significativos que permitam aos indivíduos compreender as ações sociais uns dos outros, conferindo sentido às mesmas, em um esquema composto por conexões recíprocas, é o que Weber (1999) denomina relação social. Os membros de uma coletividade envolvem-se em ações cotidianas partindo de expectativas prévias da conduta alheia, construídas com base na experiência plural.

expectativas previamente estabelecidas por estruturas latentes, em alguma medida correspondente parsoniano para a relação social descrita em Weber.

O debate do poder público com a sociedade, quando das definições sobre o perfil de universidade brasileira nos anos 1920 e 1930, fez-se junto a movimentos representativos de intelectuais e também do empresariado, como ABE, ABC, Pioneiros da Educação Nova e Fiesp. Os posicionamentos sustentados por essas agências apontavam a dicotomia teleológica já expressa anteriormente. O Estatuto das Universidades Brasileiras, em 1931, buscou comportar as duas vertentes de pensamento, numa espécie de integração parsoniana com vistas a equilibrar as partes em benefício do funcionamento do todo.

Para Parsons (1951; 1966) o estudo da ação humana se dá a partir da análise do ato individual como parte de um processo de interação entre o agente e os demais atores sociais. A sociedade funciona, nessa perspectiva, como um sistema, que se divide em quatro subsistemas, cujas funções são pré-requisito para a existência do sistema como um todo.

São eles: *econômico*, no qual se insere a função de adaptação ao ambiente circundante, aplicando recursos e gerando produtos distribuíveis à coletividade; *político*, definido como a capacidade de traçar objetivos e tomar atitudes adequadas para atingi-los, ou inculcá-los, influenciando a tomada de decisões; *social*, consistindo na busca por integração entre pessoas e grupos, intenção para a qual são necessários valores e normas convergentes ou um entendimento recíproco sobre a escolha de uma conduta aceitável para as partes envolvidas e, por fim, o *cultural*, que procura fomentar a coesão entre os subsistemas anteriores, ao preservar padrões comportamentais e de condução de vida latentes - família e escola, nesse subsistema, mediam o conjunto de valores de uma geração para a posterior⁴⁵.

O equilíbrio social é fundamentado, na teoria parsoniana, com base nas relações que os indivíduos estabelecem entre si a partir do aprendizado cultural e das escolhas pessoais com foco em fins pré-determinados. Nessa perspectiva, atuaria o sistema cultural na manutenção de padrões estabelecidos pela moral difusa, como produto das necessidades funcionais para manutenção da ordem.

O indivíduo, em seu agir social, tornar-se-ia uma expressão das estruturas, sendo conduzido pelo derredor para agir em conformidade com as condições necessárias para manutenção dessa mesma estrutura, pois é a partir de seu ponto de existência, ou papel social,

⁴⁵ Para cada uma das funções imperativas da ação humana - adaptação; consecução de objetivos/metad; integração e manutenção de estruturas latentes/padrões - corresponde um subsistema no qual pode ser compreendida a dinâmica da vida em sociedade, respectivamente: o econômico, o político, o social e o cultural.

que o ator se reconhecera como resultado de suas relações com os demais agentes e agências, organizando cognitivamente sua compreensão de mundo e de vida.

Ressalte-se a semelhança entre Parsons e Weber no tangente ao não determinismo social como fenômeno absoluto, embora compreendendo a influência motivacional das sanções positivas e negativas impostas pelo coletivo ao indivíduo. Em Parsons, a ação tem um significado individual a partir da experiência de quem age - adaptada à situação na qual age -, atrelada a escolhas que proporcionem recompensas ou previnam privações físicas, morais ou orgânicas.

Tanto em Weber quanto em Parsons a trama de relações entre as pessoas se dá a partir de expectativas prévias estabelecidas entre o ator e quem sofre a ação, inclusive reciprocamente, sendo tais expectativas derivadas dos conhecimentos adquiridos em experiências anteriores. A aplicação desses conhecimentos a respeito do outro e da situação - tais como local, circunstância, horário - personaliza o que se espera como padrão comportamental normativo.

O ponto em que determinado agente se localiza relativamente aos demais atores representa seu *status*⁴⁶ social, configurando um parâmetro de orientação para os outros agentes. Como exemplo podemos citar o funcionário burocrático atuante no Estado, servindo de referência ao trabalhador da iniciativa privada exatamente por definir aquilo que quem compara não é, contribuindo para alguma delimitação da ipseidade de quem observa. Ou ainda o morador da cidade com relação a quem mora no campo, o habitante do centro econômico de uma capital para quem habita a periferia remota, o central e o periférico, e vice-versa, ou diferentes graduações entre o que é central e o que é periférico a cada norma ou padrão.

A produção de significados, como consequência das relações estabelecidas entre os elementos de uma dinâmica, se dá não positivamente pelos conteúdos que os significantes emanam, mas negativamente, ancorada nas diferenças entre esses mesmos elementos-significantes (LÉVI-STRAUSS, 2008). Ao transpor o princípio estrutural inconsciente da linguística saussuriana para entender as causas ausentes que regem as relações humanas, Lévi-Strauss (2008) dá destaque ao fato de que aquilo que se define inteligivelmente ao social formata-se, a princípio, explicitando em que medida é diferente dos outros significantes. A miséria como ausência de riqueza, a escuridão como oposto da luz, a noite em contraposição

⁴⁶ Na teoria parsoniana, assemelhando-se à *condição* weberiana.

ao dia, o jovem como precedente ao ancião, o homem assim definido por ostentar tais e quais diferenciações em relação à mulher.

Na percepção de *status* não é preciso que a parte que se orienta interaja pessoalmente com o ponto de referência, pode imaginá-lo virtualmente ou observá-lo de forma indireta, em meios de comunicação, referências publicadas em jornais e revistas ou acompanhando o que ele publica nas redes sociais. Já a noção de papel se produz na prática de quem age, orientando sua performance a partir das referências coletadas por uma constelação de outros agentes cujo desempenho de papel assemelhado àquele passou a servir como paradigma.

Por meio do sistema de pautas culturais teorizado por Parsons (1951; 1966), as expectativas associadas a cada papel passível de ser desempenhado são compartilhadas entre os participantes de uma coletividade - algo em que se assemelha à influência estamental weberiana. Tanto num caso quanto no outro, o papel é ressignificado quando aplicado a outro estamento ou ponto da estrutura. O papel de homem bem-sucedido variará, assim, de um estamento para outro; de um canto do país ao outro; de um continente para outro. O mesmo se aplicaria ao papel de estudante, mãe, atleta, namorado, esposa, cidadão bem, mal ou medianamente adequado, para citar algumas possibilidades.

Os modos de cada um performar o papel social derivam das expectativas para cumprimento desse papel, primeiramente, dos outros atores significativos, mas também do próprio sujeito que o desempenha. O agente possui uma noção de conformidade-excentricidade que se converte como foco da articulação entre o subsistema cultural e o subsistema político, responsável pela função de estabelecimento de metas (PARSONS, 1951).

Isso porque a pauta cultural, com suas referências - morais, éticas, comportamentais -, e vedações tácitas serve como norteadora para o indivíduo imerso em feixes de relações, tanto quanto as determinações objetivas das regras jurídicas e administrativas, ponto em que Parsons assemelha-se a Lévi-Strauss (2008), ao que ele aponta que o significante só possui significado a partir de suas relações com os demais significantes. O agir do outro e o conhecimento assimilado sobre a média do comportamento normativo servem, em Parsons, como guias para atingir sanções positivas e evitar as negativas.

A homeostase da estrutura social passa por uma compatibilização entre os aspectos motivacionais dos indivíduos e os critérios normativos culturais que possibilitam a comunicação entre os participantes do sistema (PARSONS, 1951; 1966). Tal comunicação se dá por meio do compartilhamento de conteúdos significativos que tornem comum a compreensão valorativa acerca de fatos e fenômenos.

Na lógica parsoniana, quanto maior a coincidência entre a pauta valorativa difusa e as metas internalizadas pelos indivíduos, decorrente da absorção das expectativas do ambiente, maior será o grau de integração do sistema social. Isso porque o objetivo final sistêmico é uma autorregulação propiciada pela harmonia entre as partes do todo, resultando na manutenção da ordem.

O uso do idioma, embora variem os registros linguísticos entre o centro e a margem do padrão, ou *status* social, exemplifica um imperativo de uniformização que permite a comunicação entre as partes. As variações não podem descaracterizar o objeto para além de um limite de manutenção da capacidade comunicativa ao qual ele se presta entre os diferentes pontos da estrutura, sob pena de gerar ruídos e entropias que ameacem a estabilidade dos padrões latentes. Para essa manutenção, são úteis instituições como a escola e a mídia, que tornam comum a integrantes de *status* distintos o acesso ao padrão normativo.

O mesmo se dá em torno de conceitos que admitem grande subjetividade, como o que é ser responsável, elegante, fiel ou economicamente estável. Até que ponto excentricidades alimentares ou temperamentais, bem como preferências estéticas e de vestuário, podem ser consideradas dentro da normalidade? Os termos aventados neste parágrafo terão concepções distintas em diferentes comunidades, da vila rural ao condomínio urbano de luxo, do centro dinâmico à favela nos limites do perímetro da cidade, do país sul-americano ao subsaariano.

Muito embora seja comum nas culturas e estamentos a criação de ressignificações em torno dos papéis sociais e conceitos, há, no conjunto do todo, se aceitarmos a proposta parsoniana, delimitações mais amplas e generalizantes que comportam as variações dentro de um limite, evitando a descaracterização radical. A língua possui variações. Observa-se a adoção de diferentes idiomas, oriundos das origens de colonização em determinadas áreas. Mas a equivalência estrutural entre sujeito, verbo, predicado, substantivos, adjetivos, advérbios e conectivos diversos será uma base latente comum que permitirá a comunicação entre os pontos.

Como expresso por Lévi-Strauss (2008), o mesmo se dá com os conceitos internalizados e que guiam nossa compreensão de mundo, admitindo flexões, mas preservando a essência daquilo que Parsons (1951) denomina papel social. Podemos traduzir a visão de mundo do outro a partir da nossa, e vice-versa. Identificar o conceito de trabalho digno em outro ponto da estrutura é possível, sem que isso dissolva o que há de comum nos aspectos valorativos dos diferentes pontos da estrutura utilizados para compor o conceito. Em geral, o bom marido o é porque suas características coincidem com o que os sujeitos

circundantes acreditam que deveria ser. Cada novelo valorativo possibilitará um centro e uma margem, com gradações de conformidade.

Não somos fixos nos papéis sociais que desempenhamos. Antes de nós, e com base nesses registros progressos, outros os performavam. O menino que passa a ser considerado homem pelo estamento tende a utilizar na sua composição de conduta enquanto homem aquilo que aprendeu, internalizou e não desprezou sobre o papel, a partir da observação ao longo da vida, estudos, análises, críticas e influência cultural. Ao envelhecer torna-se idoso, outro papel. E o anterior pelo qual passou será interpretado por uma nova leva de homens que o aprenderam a ser a partir do que assimilaram enquanto performavam o papel de meninos.

Os aparelhos ideológicos de Estado (ALTHUSSER, 1987) 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 daquilo que Parsons (1951; 1966) nomeia sistema cultural. Ainda que pertencente ao domínio privado, como é o caso majoritário dos veículos de comunicação de massas ou segmentados, tal aparelhagem ideológica indica, valorizando ou desvalorizando, editando e suprimindo, aspectos 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.

Althusser (1987) operacionaliza o termo ideologia como a representação do mundo determinada pela relação do indivíduo com suas condições de existência, por exemplo, as relações de produção e de classe. Nesse ponto, dialoga com o princípio estamental weberiano, no sentido de reconhecer a influência da *visão de mundo* na composição da ação social.

A aprendizagem em Parsons (1951) é um mecanismo da personalidade humana, complexo pois não se dá em uma única via, como uma transmissão-recepção. Dá-se em processos que levam alguém a absorver orientações cognitivas, interesses, valores e perspectivas que lhe orientem a ação ao longo da vida. É por meio da aprendizagem que as informações são assimiladas para permitir a adaptação do indivíduo ao papel social no qual está investido. Nada impede uma visão de futuro que utilize a aprendizagem como preparação para o próximo papel presumido, como a profissão ou a paternidade. Trata-se de um processo de socialização que está inserido no sistema social porque é mediado ou influenciado por estruturas como as que Althusser (1987) classifica ideológicas.

Os papéis sociais emanados da estrutura e as dinâmicas estimuladas entre os ocupantes desses papéis servem tanto à manutenção dos padrões latentes de organização de mundo

(PARSONS, 1951; 1966) quanto servem os aparelhos ideológicos de Estado (ALTHUSSER, 1987) para reforçar e reproduzir, entre os indivíduos, os elementos que municiem suas compreensões sobre si mesmos. Essa moral difusa diz respeito ao padrão e ao excêntrico frente a seus *status*, às metas lícitas - distinguindo atividades que podem ser realizadas em público daquelas aceitáveis apenas em foro íntimo ou sob a segura condição de sigilo - e à conformidade frente às expectativas resultantes das relações recíprocas.

Weber (1982) reconhece a influência do estamento sobre o indivíduo sem acreditar em um determinismo impositivo da sociedade sobre seu comportamento, devido à liberdade de ação de cada um. As tendências desviantes à norma são tratadas pelo sociólogo como um problema a ser sanado pelo Estado burocrático e seus mecanismos de coerção pelo uso da força, desde que afrontem alguma imposição objetivamente expressa em documentos legais ou administrativos. A trajetória de busca pela prosperidade dar-se-ia a partir dos próprios interesses dos agentes, acumulando conquistas de forma alheia à manutenção de um sistema que dê sentido à conformação cultural, econômica e jurídica vigente. Trata-se de um pensamento altamente individualista.

Já Parsons (1951; 1966) defende a existência de uma força motriz, implícita aos mecanismos de valorização e desvalorização em grupo, que visa à manutenção das bases que atribuem solidez e significado às relações entre pessoas e instituições. Isso inclui o combate a tendências morais ou comportamentais desviantes, tomadas como um problema que deve ser sanado para fins de restauração do equilíbrio. Por isso constitui um pensamento conservador, no sentido de que as práticas desenvolvidas em decorrência dos papéis estimulados pela estrutura latente se valem de reforços positivos e negativos que mantenham a estabilidade ao invés de expor o subjacente a transformações. Nessa perspectiva, os padrões, que são expressões do que é latente, podem ser modificados, no limite da preservação da base da qual derivam.

O ideário estruturalista, ao considerar o primado das estruturas sobre as relações dos agentes e agências nelas dispostos, não prega a subversão dos *status* deste ou daquele estamento ou classe social, tampouco nega a possibilidade desse trânsito. Isso devido à compreensão de que as relações de reciprocidade entre os elementos, que faz com que estes se reconheçam diferenciados uns em relação aos outros, pressupõem centralidade e marginalidade no domínio do poder econômico, político e simbólico - não necessariamente de forma cumulativa. A mudança de *status* de determinado agrupamento da marginalidade para a centralidade atenderia a fins políticos de um grupo, ou à dinâmica natural das relações, uma

vez que tal movimentação, a que outras epistemologias poderiam dar o nome de revolução, não passaria de troca de papéis resultante de um conflito que, por fim, atendeu a certos interesses de uma parcela dos atores sociais, sem alterar a estrutura em si.

Isso se dá de tal forma porque a crença basilar estruturalista é a de que todo ideário e ação humanos derivam do estrutural inconsciente, de modo que atos e discursos podem modificar circunstâncias, mas não o cerne da estrutura - da qual são a expressão. A sociedade se divide em segmentos e grupos, por afinidade e funcionalidade, como resultante natural da dinâmica de organização de relações humanas. Sob esse ponto de vista, a dissolução da estrutura e sua planificação, com distribuição igualitária de poder entre todos os membros, torna-se utópica. A formação de famílias, tribos, clãs, vilarejos e cidades, na história da humanidade, é uma demonstração antropológica do não isolamento humano, mas também da centralidade natural de lideranças. A utilização de símbolos, signos, mitos e formas de comunicação, conforme demonstra Lévi-Strauss (2008), resulta das necessidades de troca inerentes à relação entre os indivíduos, desde as formações mais primitivas de coletividades.

O desenvolvimento dos feudos e reinos propiciou que se organizassem as formas de dominação carismática e tradicional, segundo Weber (1986), posteriormente substituídas nas sociedades capitalistas pela racional-legal. O movimento ao longo dos séculos que conduziu à sociedade moderna capitalista apresentou, em seu percurso, uma estrutura que certamente se elaborou, tornando-se mais complexa, mas que em nenhum momento foi substituída por modelos de poder totalmente compartilhado e ausência de relações de força e submissão.

Ao analisar os processos de racionalização como uma forma de desencantamento do mundo, por meio do primado da técnica e do cálculo sobre o pensamento mágico e o misticismo, Weber (1999) apontara o efeito universal e eficaz do processo burocratização. Uma das características fundamentais dessa mudança seria a consciência da necessidade de separar, no poder oficial, o orçamento público e os interesses privados ou pessoais do governante. No âmbito das empresas, esse princípio diria respeito a desassociar os recursos da família e os dos negócios.

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 negócios (BARBOSA; QUINTANEIRO, 2002).

Quando considerados os princípios constitutivos do paradigma fordista, encontra-se uma convergência com relação ao tipo ideal de burocracia weberiana. Conforme enumera Boyer (1989), 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 e que incorpora ganhos de produtividade.

Já a padronização de processos proposta por Taylor (1990) baseava-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 foram previstos, para evitar que cada trabalhador agisse conforme um critério próprio, gerando entropia. Assim, uma equipe se tornava 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 manual técnico ou intelectual e especializado. Também resultam do fordismo a fragmentação curricular em áreas e disciplinas trabalhadas de forma isolada (KUENZER, 2005).

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 ações (BARBOSA; QUINTANEIRO, 2002, p. 139).

Quando observada a história da educação brasileira no século 20, é demonstrável o aspecto de dualidade entre tipos de formação para diferentes categorias de trabalho, aos quais se destinariam 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.

Durante o governo civil-militar, a Capes e o CNPq organizaram programas de bolsas com o objetivo de formar mestres e doutores para atuarem nas universidades, numericamente em expansão e sem pessoal qualificado em número suficiente para atender à demanda decorrente do aumento nas matrículas. Tal formação poderia se dar no Brasil ou no exterior. O ano de 1965 era ainda preambular aos incentivos à pós-graduação e à contratação de docentes em tempo integral para dedicação a ensino e pesquisa nas federais, iniciativas observadas ao longo da década de 1970. Tais investimentos deixariam a atividade universitária mais dispendiosa, com menor capacidade de expansão para atender toda a demanda. O acesso restrito às universidades públicas privilegiou os oriundos das classes altas, em decorrência da melhor formação escolar prévia (DURHAM, 2003).

Vivia-se em 1965 o início de um regime governamental centralizador, com supressão do contraditório e da dissidência a fim de se manter a ordem. 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 1.º de abril de 1964, instalara-se no país uma ditadura, encerrando a gestão Goulart, 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 socialista (BLACK, 1977; MIR, 1994), em face de medidas como o tabelamento do preço dos aluguéis em todo o território nacional⁴⁷, encampação de companhias permissionárias de refino de petróleo⁴⁸ e desapropriações de áreas rurais para atender a projetos de reforma agrária⁴⁹.

⁴⁷ Decreto 53.702, de 14 de março de 1964

⁴⁸ Decreto 53.701, de 13 de março de 1964

⁴⁹ Decreto 53.700, de 13 de março de 1964.

Tais fatos foram recebidos por parcela da sociedade civil, pela Igreja católica e Forças Armadas como uma ameaça de pendor ao comunismo⁵⁰. 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 S. Paulo e O Estado de S. 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 (SKIDMORE, 1988). Todos os anteriormente citados classificam-se como aparelhos ideológicos e 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.

Especificamente a respeito do trabalho ativo das grandes empresas jornalísticas em, na busca por defender seu capital, desestabilizar o governo João Goulart, Dantas (2014) descreve:

Os grandes jornais do eixo Rio-São Paulo vinham, simultaneamente à conspiração que avançava nos quartéis, ampliando a cada dia o espaço para respaldo ao movimento. [...] Alguns dirigentes de grandes empresas jornalísticas faziam questão de alardear a sua condição de conspiradores. Em entrevista que me concedeu em 2005, o jornalista Ruy Mesquita, diretor do Grupo Estado, afirmou, ao ser perguntado sobre o apoio dado por seus jornais ao golpe: "Não só apoiamos, como conspiramos". Esse alinhamento com o movimento golpista repetia a posição de amplos setores do empresariado, assustados com a possível implantação das reformas de base anunciadas com alarde pelo governo de João Goulart, inclusive em comícios em praça pública. O fantasma da tomada do poder pelo comunismo pairava no ar (p. 67).

Uma pesquisa entre votantes, em maio de 1964, consultou a opinião popular sobre as razões de deposição de Goulart. Para 34% dos respondentes o presidente estava entregando o país aos comunistas, 21% acreditavam que ele iria fechar o Congresso e tornar-se ditador, enquanto 17% achavam que ele havia tomado medidas contrárias à economia nacional. A deposição foi aprovada por 54% dos que responderam e condenada por somente 20% (DULLES, 2000).

Num contexto mundialmente polarizado entre as propostas capitalista e socialista, ressalte-se a participação da imprensa, associações, religiosos e institutos privados, no apoio da vertente militar do Estado, em favor da retirada de João Goulart do poder. São exemplos de

⁵⁰ As movimentações políticas e discursivas ditas anticomunistas, do período, incorrem num equívoco conceitual, uma vez que o que se buscava combater era o modelo econômico aos moldes do soviético, cubano e chinês, ou seja, socialista. E não uma matriz comunista pura, que configuraria a inexistência do próprio Estado.

agentes reunidos em agências, por meio da ação associativa racional para atingir determinado fim.

A Marcha da Família com Deus pela Liberdade, em 19 de março de 1964, buscou manifestar o discurso 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, administrativa, fiscal, eleitoral e urbana⁵¹. Aplaudido por sindicalistas, João Goulart assustava a classe média, receosa dos rumos de sua administração (PILAGALLO, 2009).

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 vitória (SIMÕES, 2010).

Classificamos tais mobilizações como afetivas e racionais com relação a valores, do ponto de vista weberiano, e ligadas à necessidade de preservação de paradigmas econômicos e de organização social - tais como pluralidade de opções de consumo e direito de propriedade - na perspectiva parsoniana. São dotadas, nesse último caso, de um desejo dos anéis mais próximos do poder político e econômico por rechaçar uma possível ameaça ao sistema cultural que servia de eixo estruturante à identificação da sociedade do período.

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 (ALMEIDA, 2012). 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 Desfavelamento, Instituto de Formação Social, Centro de Orientação Social (SCOCUGLIA, 2007), Associação dos Dirigentes Cristãos de Empresas do Brasil, Movimento Anticomunista, Comando de Caça aos Comunistas e Frente da Juventude Democrática (CPDOC, 2019a; 2019b; 2019c).

⁵¹ As propostas incluíam maior taxaço sobre a renda dos mais ricos, legalizaço do Partido Comunista, direito de voto para analfabetos, desapropriaço de latifúndios e de imóveis residenciais nas cidades para atender a fins sociais, se o proprietário fosse dono de diversos imóveis.

Destaque-se o protagonismo do Ipes, criado oficialmente 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 naquele período, que reproduziam sua pauta, focando públicos específicos como as mulheres⁵², mas também falando à sociedade como um todo por meio de encartes e artigos nos principais jornais de circulação nacional, além de produção de filmes, peças de teatro e programas de rádio com o intuito de disseminar o pensamento anticomunista (BORTONE, 2014).

A implantação da ditadura não partiu de um movimento de camadas distantes do centro dinâmico de 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, com o empresariado e industriais nacionais (FICO, 2014). Por meio da teoria do sistema social (PARSONS, 1951), podemos entendê-los portadores de uma pauta de preservação dos padrões políticos e societários que expressam as estruturas latentes. Essas, por seu turno, davam sustentação e sentido aos modos de vida daqueles que as defendiam.

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 acenava buscar 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 perceber 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 planejada 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.

⁵² 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 (BORTONE, 2014).

Os agentes, quando reunidos em agências, unificam 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 que não presa pela neutralidade, pelo contrário, revela, porque expressa, o *status* de localização do grupo na estrutura. Consiste no que Weber (1970) 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 o presidente do Senado, Auro de Moura Andrade, declarava vago o cargo de presidente da República, após viagem de João Goulart para Porto Alegre, e, no dia 4, para a capital uruguaia. Diante da ausência de condições de governabilidade, com as Forças Armadas e o Congresso pressionando 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 (DULLES, 2000).

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 Brasília (FERREIRA; GOMES, 2014).

O marechal Artur da Costa e Silva assumira o Ministério da Guerra em 1.º 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 n.º 1 viria a ser assinado pelos três ministros militares no dia 9 de abril⁵³, abrindo a possibilidade de cassação, nos 60 dias seguintes, de mandatos legislativos e suspensão de direitos políticos por dez anos daqueles que pudessem ser contrários ao regime. Projetos de lei apresentados pelo presidente se tornariam leis se não fossem votados dentro de

⁵³ As estipulações contidas no AI-1 foram extintas em 31 de janeiro de 1966, com a posse de um novo governo.

30 dias, orçamentos por ele propostos não poderiam ser aumentados pelo Congresso e emendas constitucionais de autoria da Presidência poderiam ser aprovadas por maioria absoluta.

Mazzilli deixou a Presidência com a posse, em 15 de abril, do até então chefe do Estado-Maior do Exército, general 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 regime (PILAGALLO, 2009). 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 públicos (LINHA, 2014).

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 governadores (FERREIRA; GOMES, 2014).

Do início da década de 1950 a 1964 a inflação brasileira acelerou anualmente de 12% a.a. para mais de 90% a.a. (MUNHOZ, 1997). Na gestão Goulart, ao lado de uma generosa política de aumento nominal nos salários, inclusive instituindo o chamado décimo terceiro⁵⁴, haviam sido colocadas em prática políticas de controle de preços aplicadas a tarifas de serviços públicos, aluguéis e taxa de câmbio.

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 caíram 24,8% de 1964 a 1967 (SIMONSEN, 1985).

⁵⁴ Lei 4.090, de 13 de julho de 1962.

1.2.1 Dinâmica entre agentes e agências

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 industrial (COLISTETE, 2009).

A aliança estabelecida entre o poder central e os estamentos e agências apoiadores da deposição de Goulart traduzia-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, inclusive e principalmente religiosos católicos, que foram estratégicos na preparação e efetivação do golpe de Estado de 1964, contra o “ateísmo marxista” (CUNHA, 2014, p. 361).

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 US\$ 50 milhões a fim de que o país estabilizasse suas contas (SIMÕES, 2010). O Brasil passava a se alinhar 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” (BADO, 2006, p. 47). No ano seguinte, o FMI concederia crédito de US\$ 125 milhões ao Brasil (LINHA, 2014).

Também a Bolívia era regida por militares, desde 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 se abrir para a privatização de bancos e das explorações minerais, por parte de empresas estrangeiras (ANDRADE, 2005).

No âmbito sul-americano, a relação mais sólida foi estabelecida com a Argentina (VIZENTINI, 1998), a partir o 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.

A aproximação entre Brasil e Argentina causou desconfiança em países como Chile, Colômbia, Venezuela, Peru e Equador, que buscaram se fortalecer entre si por meio de um mercado comercial sub-regional (SILVA, 2004).

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 resultados⁵⁵ (PENEBIANCO; VILLELA, 1984).

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 uruguaias (SIMÕES, 2010).

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 Avila (2014), a política exterior do governo venezuelano que sucedera a década de ditadura militar era essencialmente voltada para o isolamento diplomático de ditaduras e a solidariedade e apoio aos países, povos e movimentos pró-democráticos.

Em contraste, Castello Branco alegava que regimes como o brasileiro atuavam em defesa exatamente da democracia (SIMÕES, 2010), uma vez que o discurso fomentado pelas

⁵⁵ 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 (PORTO; FLÔRES JUNIOR, 2005).

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.

Observe-se, a partir das concepções de democracia da ditadura brasileira e do governo democrático venezuelano, como os discursos em torno de um mesmo objeto podem ser distintos, variando, em gradações, do alinhamento total à contraposição, conforme o ponto em que são emitidos, na estrutura. São os discursos, precipuamente, expressões do padrão latente que dá sustento à agência na qual está situado o emissor da mensagem. Sob essa perspectiva, o conceito parsoniano de papel social aplica-se ao indivíduo como parte de um grupo no qual ele se reconhece funcionalmente, e não como isolado na estrutura.

Quando agremiado a outros pares, num estamento ou numa relação associativa racional duradoura, o sujeito adequa-se a, e replica, um discurso eivado de intencionalidades políticas e percepções de realidade construídas pela agência na qual se reconhece como agente. Tal discurso tende tanto a legitimar as características constitutivas da relação estabelecida entre os participantes do estamento/grupo, quanto a rechaçar a dissolução moral ou material do agrupamento.

Também o Paraguai apresentou restrições quanto ao novo governo brasileiro, considerando-o um projeto subimperialista a serviço dos EUA (SILVA, 2004). 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 se concentraram 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, e 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 consumida (SIMÕES, 2010).

A integração com os Estados Unidos⁵⁶ levou ao envio de 1.250 soldados brasileiros para a República Dominicana em 1965, país que passava por um momento de turbulência. Em

⁵⁶ O alinhamento político com os EUA, justificado pela luta contra o comunismo em favor da liberdade, expressa um viés ideológico liberal do governo Castelo 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

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 integraram a chamada Força Interamericana de Paz. Os EUA, por sua vez, enviaram 20 mil soldados (O GLOBO, 1965a; 1965b; 1965c).

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 ordem⁵⁷. 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 US\$ 5,25 bilhões. Dentre os investimentos estrangeiros no Brasil, a participação alemã correspondia a 20% desde o fim da 2.^a 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 país (LOHBAUER, 2000).

Com Portugal, o Brasil firmaria em 1966 acordos de livre comércio, incentivando a criação de empresas de capital misto, principalmente na área 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 Branco (SILVA, 2004).

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 (VIZENTINI, 2008).

⁵⁷ Militantes e organizações resistentes, atuando de forma clandestina, continuariam a se manifestar 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 marechal 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 (LINHA, 2014).

A relação com os países africanos mudou, de uma postura de apoio a descolonizações, que vinha se estabelecendo após a 2.^a 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 se manteve omissivo em questões como as propostas de Gana e Nigéria no sentido de tentar punir a política sul-africana do *apartheid*⁵⁸ (SARAIVA, 1998).

Os Atos Institucionais n.º 2 e n.º 3, em 1965, suprimiriam as eleições diretas para presidente da República, governadores de estados e capitais de estados ou municípios considerados estratégicos. Os partidos políticos foram reduzidos a apenas dois. Os atos institucionais do governo civil-militar buscavam revestir de legitimidade jurídica disposições políticas contrárias à Constituição de 1946.

O 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 1974. Contudo, seriam limitadas liberdades de expressão e opinião, de imprensa e de organização. A repressão a movimentos contrários à ditadura seria caracterizada pela truculência (PILAGALLO, 2009).

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 1945.

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 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

⁵⁸ 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 (PEREIRA, 2008a).

desenvolvimento como forma de superação do atraso econômico (AGGIO, 1996, p. 56)

A repressão às dissidências passava a se dar de forma punitiva, inclusive com uso de recursos de espionagem⁵⁹, 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 social (FERREIRA; GOMES, 2014). 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 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.

A manutenção da ordem e a aceitação dos papéis atribuídos como necessários para manutenção do poder deram-se antes pelo uso de sanções negativas por parte do Estado que por meio de positivas emitidas pelo estamento weberiano ou pauta cultural parsoniana. O próprio componente da cultura coletiva passou a ser alvo de forte ingerência, no sentido de conservar padrões alinhados aos valores tradicionais cristãos, buscando assegurar que somente os modelos de família, hábitos e comportamento convenientes à ordem desejada seriam repercutidos pelo sistema cultural.

O Estado brasileiro no ano de 1965 passava por um processo de resignificação, 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 Executivo e Legislativo, além de conflitos protagonizados por marinheiros e fuzileiros navais, colocando em xeque a hierarquia nas Forças Armadas⁶⁰.

⁵⁹ O Serviço Nacional de Informações, por exemplo, foi criado pela Lei 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.

⁶⁰ 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 munição 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 (ALMEIDA, 2012).

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 mandatos (FERREIRA; GOMES, 2014).

Não apenas políticas, mas também administrativas, foram as mudanças iniciadas em 1964. Uma Comissão foi composta para reformar a administração central, presidida pelo ministro Roberto Campos. A nova formatação do Estado seria consubstanciada na forma do Decreto-Lei 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 recrutando via exames específicos de habilitação (LIMA JÚNIOR, 1998).

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 Alves (1987), 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 e das autarquias federais a partir da publicação da Lei 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 Durham (2003), 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, Cunha (2016) chega a tratar a política do período como empresarial-militar.

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 humanas como um ativo destinado a gerar riquezas para o indivíduo e a sociedade na qual ele se insere.

Conforme Schultz (1973), 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 nesta 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.

Ressalte-se, adicionalmente, a congruência entre a TCH e o fordismo no Ocidente. Schultz (1973) parte da premissa de que as pessoas adquirem capacidades e conhecimentos, produto de investimento deliberado, que podem aumentar 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, houve 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 20.

Charlot (2009) 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, da noção já assimilada por aqueles tradicionalmente destinados ao ensino superior devido a suas classes e 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 aponta 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 buscaria 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 longo prazo, incrementando gradativamente os rendimentos futuros do agente em formação. Torna-se um bem durável do consumidor (SCHULTZ, 1973).

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 educação (SCHULTZ, 1973, p. 81-82).

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, sem a preocupação em gerar novos conhecimentos para além dos já existentes.

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 superior (ROMANELLI, 2007).

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 via da formação e do 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 Establet (1980).

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.

A educação assume, na perspectiva weberiana, funções de reprodução social, uma vez que os meios materiais necessários para se completar estudos avançados são mais acessíveis às camadas privilegiadas que aos menos favorecidos. A mobilidade entre classes sociais não é negada pelo autor, mas existe um apontamento da tendência de manutenção dos membros das gerações futuras conforme a classe à qual pertençam as famílias.

Para Bourdieu e Passeron (1975), o sistema de educação, enquanto conjunto de mecanismos institucionais ou habituais pelos quais se transmite entre gerações a cultura herdada do passado, não pode dissociar a reprodução cultural de sua correspondente social, por meio das representações simbólicas presentes na reprodução das relações de força.

A teoria da reprodução estrutural, na qual categorizamos o pensamento de Bourdieu e Passeron (1975), Baudelot e Establet (1980) e Althusser (1987) caracteriza as instituições provedoras de ensino como responsáveis por legitimar a manutenção da estrutura social

conforme as classes já estabelecidas. A investidura nos papéis tende a seguir uma lógica de transmissão conforme a origem do indivíduo, configurando na medida do possível uma continuidade e não uma ruptura, de modo que cada um possa idealmente substituir, nos papéis que assume ao longo de sua vida, outro ator do seu mesmo estamento.

O capital linguístico de que dispõe cada indivíduo é inversamente proporcional à distância entre o tipo de dominação simbólica exigido pela escola e o domínio prático da linguagem oriundo de sua primeira educação de classe. Ao restringir o acesso a títulos, a educação formal deve disfarçar que os herdeiros legítimos de tais privilégios são previamente determinados pela classe de origem, fazendo os deserdados acreditarem que seu desempenho resulta da falta de dons ou méritos (BOURDIEU; PASSERON, 1975).

Por trás da aparência de abertura e unidade expressa pelo sistema educacional, existe uma cisão que consiste no estabelecimento de uma linha de continuidade entre os sistemas primário e profissional e os sistemas secundário e superior, respectivamente destinados às classes baixas e altas, de maneira tácita, de modo a reproduzir a divisão entre trabalhos manuais e intelectuais, bem como o prestígio e o potencial de remuneração, o que permite a perpetuação estrutural do sistema produtivo (BAUDELOT; ESTABLET, 1980).

Segundo Bourdieu e Passeron (1975), o trabalho pedagógico tem uma função de manter a ordem, impondo aos membros dos grupos ou classes dominados, pela inculcação ou pela exclusão, o reconhecimento da legitimidade da cultura dominante. Esse trabalho de interiorização se dá, na visão reprodutivista estrutural, por meio da interiorização de disciplinas e censuras que servem tanto melhor aos interesses materiais ou simbólicos do grupo dominante, quanto mais tomam a forma da autodisciplina e autocensura.

O ditame acima indica uma captura da subjetividade do educando, tomando-o como parte da cultura na qual ele busca se inserir, ainda que essa mesma cultura o exclua das posições de protagonismo do poder. Isso porque a composição do papel social, mesmo no caso daquele colocado à margem do idealmente adequado às expectativas comportamentais ou de condução de vida, não refuta a existência de outros papéis em *status* e pontos diferentes da estrutura. A institucionalização do capital cultural coletivo se dá exatamente pela assimilação, em todos os pontos da estrutura, das noções a respeito daquilo que é central e daquilo que é periférico.

[...] a principal força da imposição do reconhecimento de uma cultura dominante como cultura legítima e do reconhecimento correlativo da ilegitimidade do arbitrário cultural dos grupos ou classes dominados reside na exclusão, que talvez por isso só adquira força simbólica quando toma as aparências da auto-exclusão. [...] [A

escolaridade obrigatória] consegue obter das classes dominadas um reconhecimento do saber e do saber-fazer legítimos [...] levando consigo a desvalorização do saber e do saber-fazer que elas efetivamente dominam [...] e estabelecendo assim um mercado para as produções materiais e sobretudo simbólicas cujos meios de produção (a começar pelos estudos superiores) são o quase-monopólio das classes dominantes (por exemplo, o diagnóstico médico, conselho jurídico, indústria cultural, etc.) (BOURDIEU; PASSERON, 1975, p. 52-53).

A exclusão referida na citação anterior não tem o significado de expulsão da estrutura. Diz respeito à indução de renúncia a locais reservados àqueles que ocupam a centralidade, ou seu entorno imediato, quando considerado o padrão dotado de estima social no contexto do capitalismo ocidental moderno.

À educação formal obrigatória competiria, conforme a reprodução estrutural, inculcar gradativa, discreta e reiteradamente, junto aos atores sociais dispostos em papéis centrais ou marginais, o motivo pelo qual determinado grupo, classe ou estamento é central ou não. E convencer àquele distante do centro de poder econômico e social que ele o é devido a sua própria incapacidade, fracasso ou inadequação, uma vez que a educação, pretensamente neutra e acessível a todos daria condições de trânsito social a partir da formação oferecida.

[A escola] persuade da legitimidade de sua exclusão as classes que ela exclui, impedindo-as de perceber e de contestar os princípios em nome dos quais ela as exclui. [...] [É preciso] convencer os indivíduos de que eles mesmos escolheram ou conquistaram os destinos que a necessidade social antecipadamente lhes assinalou. [...] numa sociedade em que a obtenção de privilégios sociais depende cada vez mais estreitamente da posse de títulos escolares, a Escola tem apenas por função assegurar a sucessão discreta a direitos de burguesia que não poderiam mais se transmitir de uma maneira direta e declarada (BOURDIEU; PASSERON, 1975, p. 52-53).

Tal segregação, acima reiterada, dar-se-ia por meio dos processos seletivos no ensino superior, bem como pela via do oferecimento de formas de ensino que visam a culminar naturalmente em trabalhos técnicos, acríticos, desvinculados da produção questionadora de novos conhecimentos.

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 Establet (1980) 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, não sem escândalo⁶¹” (BAUDELOT; ESTABLET, 1980, p. 97) na direção dos egressos da rede mais escolarizada.

A compreensão de um indivíduo a respeito do mundo, dos valores que dão sentido às relações entre atores sociais e as instituições, a caracterização dos papéis sociais e suas delimitações constitui um processo de inserção na cultura corrente. O trabalho educativo que possibilita a composição do entendimento de cada um sobre si - e sua colocação perante os demais e o mundo material e imaterial - tem início nas relações prévias à escolarização formal.

O conjunto de propensões latentes que passa a reger preferências, escolhas e prevenções no cotidiano de alguém, constitui o que Bourdieu denomina *habitus*⁶². Para o autor

[...] o grau de produtividade específica de todo trabalho pedagógico que não seja o trabalho pedagógico realizado pela família é função da distância que separa o *habitus* que ele tende a inculcar [...] do *habitus* que foi inculcado por todas as formas anteriores de trabalho pedagógico (BOURDIEU; PASSERON, 1975, p. 81).

É na escola que se inicia o distanciamento das relações limitadas aos familiares e vizinhos - etapa de separação no rito de passagem -, na direção de uma socialização com pessoas de outras famílias, bairros, etnias e religiões. Segundo a lógica da reprodução estrutural, é por meio da autoridade pedagógica que o indivíduo vai compor a aceitação do arbitrário cultural do país e do mundo - etapa de margem -, sendo levado a compreender seu papel social a partir do cotejamento das características de outros papéis, grupos e estamentos. Idealmente, o trabalho pedagógico e as dinâmicas derivadas dele devem conformar o educando - etapa de agregação - ao estabelecimento de planos, projetos e estilizações de vida adequados à noção moral média, composta por expectativas, possibilidades e vedações depositadas sobre seu estamento.

Esse descritivo de trabalho ideológico - arbitrário cultural - coincide com o entendimento parsoniano de sistema social enquanto portador da função de harmonizar de forma consensual as partes constituintes da sociedade, estimulando-as, via sanções positivas e

⁶¹ Tradução nossa: “y por estrechas pasarelas (por una pasarela se pasa de uno en uno) que conducen, no sin escandalo...”

⁶² Sistemas de disposições duráveis, estruturantes de práticas e representações, sem derivar da obediência a regras formais. São coletivamente orquestrados, sem ser produto da ação organizadora de um regente único (BOURDIEU, 1994). O que se escuta, veste, come ou bebe constituem práticas distintivas, classificatórias de gostos e estilos. O *habitus* estabelece o que é requintado ou vulgar, sempre de forma relacional: um comportamento ou bem pode parecer distinto para um, pretensioso para outro e vulgar para um terceiro (BOURDIEU, 1996).

negativas, a adotar planos que, em última instância, sejam minimamente prejudiciais à manutenção da norma subjacente.

Tal estrutura oculta corresponde ainda ao presente-ausente do pensamento levi-straussiano, e remonta às relações econômicas, políticas, sociais, comportamentais e tradicionais que sustentam a lógica das performances executadas pelo indivíduo no cotidiano - expressão das combinações e feixes de reciprocidade possíveis entre os sujeitos enquanto ocupantes de seus papéis.

Para Bourdieu e Passeron (1975), 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, são 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 - subsistema político parsoniano - o alcance da titulação, cujo fim culminará em benefícios também materiais.

Querer estar mais ao centro implica, por si só, reconhecer o ponto central como campo de normatividade. Adequar-se ao padrão não é uma decisão puramente determinista, uma vez que o normativo não explica a ação social por si só, na compreensão de Weber (1977), e sim a apropriação que o ator social faz da norma, podendo resultar em influência conforme diferentes graus de consciência: costume, cálculo utilitário ou respeito valorativo. Mesmo a oposição à norma pressupõe reconhecê-la como padrão. A influência do sistema cultural sobre a formação do *self* pode alcançar diferentes níveis de profundidade, em razão do ponto de alocação do indivíduo na estrutura e a conseqüente relação estabelecida por ele frente ao conjunto de conceitos instituído em determinado local e período.

Como aponta Dale (2004), a seleção daquilo que é ensinado, a forma como se ensina e por meio de quais instituições se ministra 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. A teoria da reprodução estrutural dota a escolarização de um caráter capitalista, certificador e segregador, que atuaria a partir de uma perspectiva que atende aos interesses das classes de maior poder econômico.

[...] as relações de força entre os grupos ou as classes constitutivas de uma formação social estão na base do poder arbitrário que é a condição da instauração de uma

relação de comunicação pedagógica, isto é, da imposição e da inculcação de um arbitrário cultural (BOURDIEU; PASSERON, 1975, p. 21).

A influência internacional na globalização de políticas já se fazia presente no governo Castello Branco, recomendando a expansão do sistema de graduação superior privado, com viés bacharelesco, voltado para práticas no mercado e pesquisa reservada à pós-graduação. Muitas medidas neste sentido foram gestadas naquele primeiro governo do regime civil-militar, sendo levadas a efeito na Reforma de 1968.

Para Dale (2004), a educação centra-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.

A globalização é definida por Dale (2004) como um conjunto de dispositivos político-econômicos para a organização da economia mundial, conduzido pela necessidade de manter o sistema capitalista, mais do que qualquer outro complexo de valores. A adesão a esses princípios organizacionais é exercida por expedientes como a pressão econômica e a percepção do interesse nacional próprio. A globalização se expressa em três categorias de atividades interligadas entre si: as econômicas são caracterizadas pelo hiperliberalismo, as políticas induzem à governação híbrida e as culturais estão relacionadas à mercadorização e ao consumismo.

Na 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 um processo de globalização, uma vez que a industrialização incipiente do 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 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 nações (DALE, 2000).

São três as prioridades do Estado capitalista, segundo Dale (2014): *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” (DALE, 2014, p. 12). Nessa citação, o autor vai ao encontro do pensamento de Bourdieu, Passeron, Baudelot, Establet e Althusser, ao que ressaltam 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.

Já o sistema social parsoniano, de função integrativa, se colocado em prática por meio da educação fornecida pelo Estado, coincide com o apontamento de Dale (2014) no sentido de que o capital não pode prover, sozinho, condições de coesão social, motivo pelo qual recorre ao poder público para exercer tal disciplinamento e adaptação. Dale (2010) cita como modelo de Estado disseminado na Europa do século 20, 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.

O tipo ideal puro de país fordista industrializado coincide com a aplicação dos métodos keynesianos de gestão, disseminados nos 30 anos posteriores à 2.^a 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 - órgãos que levam as ações do Legislativo, Executivo e Judiciário aos mais diferentes pontos do país, regidos por uma unidade ideológica e sob as mesmas leis e normas - 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 produtividade (BOYER, 1989).

A consolidação do *welfare state* nos países do capitalismo central coincide com o período de expansão massiva na indústria de bens duráveis, compondo uma simbiose. De um lado, tem-se o que Boyer (1987; 1989) 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 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-Bretanha (BOYER, 1989). No Brasil houve o que Lipietz (1991) 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 e direcionamento da população nativa para trabalhos com menor complexidade. A produção atendia principalmente ao consumo interno das classes médias, não atingindo 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 empregadores (SILVA, 1991).

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 Pereira (1973), 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% da distribuição de renda pessoal 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. Uma relação de desigualdade entre os detentores do poder central e do poder econômico, de um lado, e a população distanciada deste centro.

As políticas globalizadas, conforme Dale (2004), pretendem lidar com problemas que, sob o ponto de vista de manutenção do capitalismo, afetam a 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 é um 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 outro.

Tais relações políticas, 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 ocupado 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 é, portanto, o centro dinâmico valer-se de seu poderio comercial para persuadir Estados interessados na aproximação do tipo ideal de desenvolvimento mercantil.

No contexto da Guerra Fria, em 1965, essa influência pode ser demonstrada nas relações entre Estados Unidos e o resto da América Latina, sendo o Brasil, a partir da implantação do regime civil-militar, aliado na ideologia dita anticomunista e parceiro comercial interessante, ao modificar a legislação para facilitar o investimento de capitais estrangeiros.

Ao propor que a globalização econômica, política e cultural induz a modificações nos valores e tradições nacionais, a AGEE revela a influência desse fenômeno sobre o sistema social proposto por Parsons (1951; 1966), ao que este tenciona a integração entre as partes por meio, entre outros processos, da homogeneização dos conceitos necessários para a busca de objetivos individuais, de forma consensual. Isto é, os demais subsistemas se tornam permeáveis a diretrizes que podem ressignificar práticas, valores, estilizações de vida e os códigos motivacionais anteriormente construídos pela dinâmica de relações gerada localmente.

Esse processo se dá de forma gradual, modificando aspectos valorativos que conduzem a sanções positivas ou negativas, a partir da institucionalização de posturas ligadas, por exemplo, a produtividade e eficiência. Se a princípio tais noções possam ser premiadas nas políticas internas das empresas transnacionais, com o tempo tornam-se modelos a serem

replicados nos empreendimentos menores, com noções assimiladas até mesmo na iniciativa familiar ou na microempresa. A formação educacional para o trabalho, visando a produzir melhores condições de inserção do estudante no mercado, tende a absorver conceitos de otimização do tempo, organização do currículo e valorização do desempenho a partir de parâmetros alinhados a determinadas competências.

Podemos recorrer a essa lógica para compreendermos a assimilação fordista no ambiente laboral brasileiro, e até mesmo no educativo, culminando em uma inflexão sobre a subjetividade do estudante, trabalhador ou pesquisador. Isso devido à aplicação, na vida pessoal e na forma de se entender e se organizar, de aspectos originários da relação de cada um com as prioridades e modos de organização da rotina vivenciados em sua prática produtiva. A racionalização, legitimadora dos comportamentos produtivos no trabalho, tenderia assim a apresentar-se como aplicável à busca por soluções em outras esferas do cotidiano, além da laboral.

Como apontado por Kuenzer (2005), o estilo fordista de trabalho e educação ajudou a moldar a estilização de vida do homem, da família e da sociedade do período. Uma época caracterizada pela delimitação estável e concreta dos parâmetros definidos por Parsons (1951) como papéis sociais. Tal solidez seria marcada tanto pela concretude do trabalho manual e pela produção física de resultados na forma de produtos palpáveis, quanto pela estabilidade nos padrões comportamentais, morais, religiosos e culturais.

Naquele momento, a globalização centrava-se em questões de Estado para Estado, regulando temas que impactavam a vida da população pela via das políticas econômicas e de organização administrativa da burocracia estatal. As faces da globalização voltadas para aspectos como tecnologias da informação e meios de comunicação eletrônica, digital e virtual, intensificadas a partir dos anos 1990, atingiriam avançado patamar de dissolução de fronteiras. Esse período, veremos nos capítulos seguintes, iniciaria uma transição para a pós-modernidade, confrontando conceitos sólidos com alternativas fluidas nos modos de agir, pensar e organizar-se, do ponto de vista dos papéis sociais.

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 1968 (LIRA, 2010).

Na interpretação de Fávero (1994), 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 Dale (2004), 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.

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.

Uma análise sobre como as mudanças propostas para a estrutura do sistema educativo afetam as oportunidades de vida dos indivíduos regulados pelas políticas públicas não compete a este capítulo, uma vez que o ano de 1965 apresentava apenas os primeiros passos das reformas a serem adotadas a partir de 1968. O hiato entre o governo Castello Branco e o ano de 1998 é tomado como eixo sintagmático no capítulo 2.

Cabe adiantar que os anos 1970 assistiriam a um forte desenvolvimento econômico no Brasil, acompanhado de expansão na oferta de ensino superior, público e privado. A ambiência universitária seria vista pelo regime como um local de formação idealmente objetiva e despolitizada, voltada para a ordem e a disciplina, em consonância com o viés positivista do militarismo.

No que diz respeito aos processos de institucionalização, Selznick (1957) 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, Scott (1987) 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 convencionalizado.

No mesmo sentido, Zucker (1977) 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.

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 pensar (BERGER; LUCKMANN, 1967).

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. Note-se a proximidade dessa noção com a inclinação parsoniana para a padronização e a normatividade, em termos de papéis, comportamento e hábitos. 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 Schultz (1973) 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.

Schultz (1973) 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.

Conforme Althusser (1987), 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 Scott (1995), 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 nossa realidade, em algum momento, tende a valer-se das instituições ao redor para servir de parâmetro. Os aparelhos ideológicos de Estado, 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 em quaisquer áreas.

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 estaduais de 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 suma, 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 impessoais, 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.

Também os ritos de passagem coincidem majoritariamente com o trânsito, ainda que passageiro, por alguma instituição. Propomos como ritos de passagem a alfabetização, a formação em nível superior, a conquista da carteira de motorista, a investidura no primeiro emprego formal, mas também as promoções no ambiente corporativo que modifiquem o padrão de honra estamental e os símbolos de evolução no poder de consumo em decorrência da prosperidade laboral, tais como a mudança para um bairro sofisticado ou a aquisição de um automóvel *premium*.

No contexto capitalista urbano, os ritos de passagem pressupõem frequentemente um movimento margem-centro rumo a um padrão consagrado no imaginário coletivo: são, em geral, aproximativos ao consenso. Os citados no parágrafo anterior passam por instituições como a escola, o mercado de trabalho e o consumo diferencial. Na vida social, outros ritos seriam o noivado e o casamento, que passam pela instituição família. Para os adolescentes, a festa de debutante está para a menina assim como alguma outra forma de afirmação estará para o rapaz - etapa de agregação -, no que tange à demarcação do fim da infância, perpassando as instituições feminilidade e virilidade.

Por se tratar de uma construção e não de um acontecimento fortuito, o rito de passagem é precedido por planejamento, expectativa e construção de desejo - produção de objetivos inerente ao subsistema político parsoniano - e que se estende após a mudança ou trânsito efetivo entre os papéis sociais, acompanhando o neófito em suas experiências de composição de si na nova condição.

Seria o mestrado profissional uma instituição ao fim do terceiro momento de observação proposto por esta tese, 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 se sustentam 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 Scott (1995) se expressa 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 no aspecto regulativo se valem de mecanismos coercitivos e encontram legitimação em instrumentos legalmente sancionados. Coincidem com a dominação racional-legal que, para Weber (1986), 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 adequação (SCOTT, 1995), 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 e subsistema cultural parsoniano.

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 como um todo, 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 desejos (SCOTT, 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 se valem de símbolos, palavras, conceitos, opções estéticas ou de linguagem diversas.

Os valores emitidos pelas normativas são assimilados pelo receptor da mensagem por meio de processos cognitivos. A composição do papel social descrito por Parsons (1951) se dará com o auxílio da reprodução normativa, mas de forma essencialmente cognitiva. Já os interesses e planos que tendem a ser internalizados no indivíduo a partir da ação subsistêmica política também são recebidos num processo cognitivo, estimulado por instituições.

Tomando como objeto de análise o mestrado profissional brasileiro, tem-se que em 1965 o embasamento regulativo do mesmo 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 mesmo 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 Zucker (1977), 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 as mesmas.

Trata-se de estágio no qual circunstâncias similares levaram à busca de soluções que podem variar consideravelmente na forma de aplicação ou performance, conforme sua circunstância de aplicação (TOLBERT; ZUCKER, 1998). 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, coercitivo (ZUCKER, 1977). 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 problematizado (TOLBERT, 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 sedimentação (ZUCKER, 1977). 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 esperados (TOLBERT; ZUCKER, 1998).

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 poder, mas 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, em função de o processo de habitualização não ter sido iniciado.

Quadro 4. Relação Estado-mercado-indivíduo, no contexto de 1965

Estado	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>Politicamente: diplomacia nas relações exteriores baseada em interesses comerciais pragmáticos, assumindo postura de neutralidade política com parceiros africanos e europeus,</p>
---------------	---

	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 censura a artes, 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	<p>Demografia: equilibradamente dividido entre o campo e a cidade; 39,2% de analfabetos.</p> <p>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 conseqüentemente baixo poder de barganha salarial.</p> <p>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 ou mesmo silenciou 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.</p> <p>Capital humano: educação superior pouco acessível, frequentada principalmente pelos oriundos das classes sociais com maior poder aquisitivo. Formação superior direcionada para trabalhos intelectuais e imateriais, 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 da mesma como instrumento político em favor de interesses oligárquicos.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor.

2 NORMATIZAÇÃO ESPECÍFICA PARA O MESTRADO PROFISSIONAL

Spagnolo (1998) 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 Capes (2002a) 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 frustradas 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 acadêmica (CAPES, 2002a, p. 52).

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 relatório⁶³ 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 diagnóstico (CAPES, 1995a), o sistema de pós-graduação no país precisava se adequar às mudanças tecnológicas, econômicas e sociais observadas naquele final de século.

⁶³ 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 - Cândido Mendes.

O objetivo do documento foi analisar o surgimento de mestrados diferenciados, com relação ao modelo tradicional acadêmico, nas orientações curriculares, formas de financiamento, composição do corpo docente e discente, sugerindo critérios específicos para autorização de funcionamento. Uma iniciativa, portanto, voltada para o atendimento da função regulativa da Capes.

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 a mesma poderia supostamente assegurar, também, a formação de pessoal com alta qualificação para áreas profissionais em institutos tecnológicos, laboratórios 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 industrial (CAPES, 1995a, p. 139-140).

Alguns pontos foram apontados pela comissão como característicos de uma nova abordagem nos mestrados, destinada à formação profissional, e que começava a se desenvolver 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 estavam a participação, no corpo docente, de profissionais que se destacam em suas áreas de atuação e não se dedicam exclusivamente ao ensino; consórcios entre programas⁶⁴, viabilizando caráter interdisciplinar; parcerias com agências governamentais ou não, bem como empresas públicas e privadas que, interessadas na qualificação de seus funcionários, financiassem cursos; tempo de titulação

⁶⁴ Dentre as características enumeradas, o consórcio entre programas é a única que não apareceria entre os ditames das Portarias 47/1995 e 80/1998, sequer indiretamente.

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 é 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, reconhece que a formulação inicial do mestrado brasileiro o caracteriza como etapa preliminar ao doutorado ou grau terminal àqueles que queiram aprofundar a formação recebida na graduação, sem necessariamente seguir em carreira acadêmica.

Nos parágrafos iniciais do *Programa* (CAPES, 1995b) a evolução do conhecimento e as mudanças sociais e econômicas são 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 modalidades possíveis para desenvolvimento da pós-graduação *stricto sensu* nele descritas.

A preocupação com os níveis de qualidade é desdobrada em sete apontamentos, que correspondem exatamente aos expressos no Relatório que embasou o *Programa*. Por fim, é recomendada a implantação de procedimentos apropriados para a autorização, acompanhamento e avaliação de mestrados profissionais. A Portaria 47, de 17 de outubro de 1995, assinada pelo presidente 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 agência (CAPES, 1995a), seguido pelo *Programa de flexibilização* (CAPES, 1995b) e a Portaria determinando procedimentos para recomendação de mestrados profissionais (CAPES, 1995c). Um trâmite burocrático, do ponto de vista weberiano, com vistas a garantir a legitimidade da iniciativa. Na perspectiva da institucionalização, acentuava-se o atendimento do pilar regulativo (SCOTT, 1995), estabelecendo regras com impacto sobre o público postulante a esse tipo de formação.

A pré-institucionalização, ou habitualização (TOLBET; ZUCKER, 1998), é 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 mudanças 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 80, de 16 de dezembro de 1998, que revogou a Portaria 47/1995.

São considerados, pela Portaria, 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 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 profissionalizante (CAPES, 1999), previsão que soa vaga e abrangente, uma vez que não expõe os parâmetros para julgamento da suposta qualificação revelada pelos produtos dessas instituições.

Durante os três primeiros anos de vigência da Portaria 47/1995, foram recomendados pela Capes cerca de 100 novos mestrados, dos quais apenas seis se classificaram como profissionais. Ao comentar o *Programa de flexibilização*, Spagnolo (1998) diagnosticou que o mestrado profissional deveria ser, idealmente, a modalidade predominante no sistema de pós-graduação brasileiro naquele momento.

Isso porque, em sua visão, o mestrado acadêmico, ao cumprir a missão de “pequeno doutorado” (SPAGNOLO, 1998, p. 51) ocupou os espaços vazios causados pela escassez de doutorados no país, de forma robusta o suficiente para capacitar a maioria dos docentes e pesquisadores brasileiros, diferentemente de formatos mais leves como, por exemplo, o inglês. A expectativa sobre o mestrado seria, 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” (SPAGNOLO, 1998, p. 52), com mais quatro a cinco anos de estudos. A análise se embasa 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 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 é reiterada, embora seja suprimida a

possibilidade de suporte financeiro por parte da Capes em segmentos nos quais os convênios com o setor profissional se mostrassem pouco viáveis.

Quadro 5. Síntese da documentação normativa inicial do MP brasileiro

	Portaria 47/1995	Portaria 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 pesquisa e prestar serviços em campo de conhecimento afim, que revelem qualificação científica, tecnológica e/ou artística.
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 podem atuar como coorientadores.	Predominantemente doutores, com produção intelectual divulgada em veículos reconhecidos. Uma parcela pode 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.

Fontes: Capes, 1995c; 1999.

Quelhas, Faria Filho e França (2005) explicitam 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 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 mestrandos (QUELHAS; FARIA FILHO; FRANÇA, 2005, p. 99).

Também Virmond (2002) 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.

Ribeiro (2006) 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 equiva a experiência de pós-graduação em senso estrito a um rito de passagem genepiano. Sob esse prisma, espera-se com o mestrado profissional “que o aluno entenda a importância da pesquisa em sua área profissional, que saiba encontrar a pesquisa ainda não feita, mas que se fará no futuro - e, finalmente, que seja capaz de incorporá-la em seu exercício da profissão” (p. 315). Para o autor, os desafios do MP são 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 Oliveira (2005). No mesmo sentido, Negret (2008) 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 Oliveira (2005) consideram que os produtos dos MPs 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 para o sucesso do mesmo e deve ser uma condição importante para a aprovação, pela Capes, da proposta (p. 87).

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 não se trata de algo simples e intuitivo. O desafio é chegar ao problema real, a partir de um conjunto de sintomas. A busca da solução exige convivência mais prolongada com o local pesquisado, em apoio à literatura e às interpretações já elaboradas (MATTOS, 1997).

Já Barata (2006) 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 deve estar voltada para a solução de problemas práticos, o que lhe confere 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.

Bertero (1998) 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.

O potencial de voltar-se para as necessidades de desenvolvimento regional no país é identificado por Feltes e Baltar (2005) como um diferencial dos MPs, 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” (p. 78). 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.

Para Quelhas, Faria Filho e França (2005), 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 se deve 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 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. Ainda que não tenha recebido uma acolhida entusiástica, o MP tornou-se tema indispensável no debate nacional sobre pós-graduação, a partir de então (SPAGNOLO, 2005). Também sobre a Portaria 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 especialização (BARATA, 2006).

A Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED, 2001), 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 Portaria (FUNADESP, 2000, p. 14).

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 dissertação (PINTO; NERLING; MORAES, 2001 apud MELO, 2002)⁶⁵ - crítica que revela o temor do pensamento da época, no sentido de rebaixar o mestrado profissional à categoria MBA - *Masters in Business Administration*. Algo

⁶⁵ Citado via apud pois, embora haja citação direta na fonte referenciada e o artigo conste nos Lattes dos autores, o mesmo não está disponível no banco de dados do periódico.

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 início⁶⁶, como qualquer outro *lato sensu*. Introduzidos nas escolas de negócios americanas em 1908, esse tipo de curso se expandiu 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 corporativo (WOOD JUNIOR; PAULA, 2004).

Ribeiro (2005), em artigo que representou o posicionamento da Capes⁶⁷, argumentou que parte da rejeição ao mestrado profissional se deveu 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 Capes (2002a): 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 a 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 Capes (2002a) relativizou a oposição da comunidade acadêmica, expondo 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

⁶⁶ Resolução 1, de 8 de junho de 2007, do Conselho Nacional de Educação.

⁶⁷ Conforme assumido no Editorial da RBPG (SPAGNOLO, 2005).

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 acadêmico (RIBEIRO, 2006).

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 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 mestrados 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 habilitação (CAPES, 2002a, p. 55).

Silveira e Pinto (2005) 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.

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 congênere 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 (2006) qualificaria o MP como “grave equívoco” (p. 11) que traria “pesadas consequências” (p. 11) de “inevitável” (p. 11) impacto negativo, causando, “sem nenhuma dúvida” (p. 11) efeitos perversos contra o mestrado acadêmico, ameaçado de ser “pura e simplesmente” (p. 13) extinto. Para ele, à formação profissional deveriam se dedicar 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” (SEVERINO, 2006, p.14), de forma desarticulada de fundamentação teórica e competência metodológica. Tais previsões, não ancoradas em exemplos concretos, pressupunham que os MPs não fundamentam ou aprofundam a questão teórica e metodológica da pesquisa aplicada a que se propõem.

Para Severino (2006), 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” (p. 15) na direção do MP, mesmo no caso daqueles que posteriormente pretendam seguir em doutoramento.

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 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 documentos (CAPES, 2002b; 2002c) são abordados no próximo capítulo.

Na visão de Mattos (1997), uma vez que a academia se supõe 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 teórico (PIQUET; LEAL; TERRA, 2005).

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 Castro (2005). O autor apontou, como exemplo de pertinência 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, Barata (2006) 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” (p. 269). Para Vieira (2010), 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 comezinhos do dia-a-dia” (p. 216).

Já André (2017) esclarece que a pesquisa proposta na pós-graduação profissional se aproxima 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 Fischer (2005), o MBA consistiu em um fenômeno de mercado, associado à noção de competência profissional em áreas específicas, enquanto o mestrado profissional surgiu como política da Capes para induzir uma alternativa de formação pós-graduada, para além da acadêmica.

No entendimento de Vasconcelos e Vasconcelos (2010), 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.

Vieira (2010) interpreta que a avaliação dos órgãos governamentais sobre o MP confere ao mesmo 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 criatividade (p. 258).

Defendendo que o mestre profissional possui legitimidade também para a docência, Fischer (2005) 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 docentes. 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. Consiste, entretanto, numa prática que pode beneficiar os programas acadêmicos, se inserida na mesma estrutura de cursos.

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 experiência (FISCHER, 2005, p. 29).

Gatti (2001) 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.

Menandro (2010) 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.

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 se assustaram diante da ameaça de perder espaço (MENANDRO, 2010).

Refutando que o eixo acadêmico deva servir de referência para composição da estrutura do MP, Menandro (2010) 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. 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 endereçadas (p. 370).

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% (AMARAL, 2009).

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.

2.1 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 se acentuou, gerando grande excedente de candidatos frente ao número de vagas no sistema público (CUNHA, 1974). 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 1965 (SUCUPIRA, 1980).

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. 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 proposta (CORREIO DA MANHÃ, 1966).

O relatório Atcon preconizou que as universidades se tornassem fundações privadas e a implantação de 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 nacional (ATCON, 1966).

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.

Com o Decreto-Lei 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 2.º 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 53/1966.

Já o Decreto-Lei 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 a uma unidade de estudo e pesquisa básica. Já a formação pedagógica ficava a cargo de 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 Nicolato (1986), 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 252/1967 foi produto de uma comissão formada por Clóvis Salgado, Durmeval Trigueiro, Valnir Chagas, Newton Sucupira e Rubens Maciel.

Conforme Bomeny (2001), os Decretos-Lei acima descritos foram recebidos pela comunidade universitária como impositivos e inflexíveis. As Faculdades de Filosofia, Ciências e Letras resistiam em se tornar institutos. Na visão do CFE as mesmas 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 ensino (BOMENY, 2001).

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 - Eapes⁶⁹ -, 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 Silva⁷⁰, 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 com o menor custo, daí os princípios defendidos de flexibilidade estrutural e não duplicidade de meios para atingir as mesmas finalidades acadêmicas (MARTINS, 2009).

⁶⁹ 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.

⁷⁰ Marechal do Exército que já havia ocupado o Ministério da Guerra no governo antecessor.

No relatório da Eapes (1969), é sugerida 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. Recomendou-se, adicionalmente, haver representação dos estudantes nos conselhos universitários.

No que diz respeito à pós-graduação, a Eapes (1969) classificou que os cursos deveriam contar com professores doutores, mas também especialistas de notória competência, ainda que não possuíssem 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 investido (p.180).

Por meio do Decreto 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 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 é 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, é apresentado como ser instrumento para consecução dos intuitos econômicos e sociais da política de desenvolvimento (CMM, 1969), 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 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 Relatório (CMM, 1969), 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 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 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.

Composto por 11 membros⁷¹, o GTRU foi instituído pelo Decreto 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 reforma (GTRU, 1968) proposta pelo grupo inferia, como o Relatório Meira Mattos, que os Decretos-Lei 53/1966 e 252/1967 vinham sendo observados mais pelas universidades

⁷¹ 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.

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.

Para o 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 poder 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 anteprojetos 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 central (NICOLATO, 1986). 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 parcialmente (SAVIANI, 1988).

Houve, contudo, veto presidencial a 11 dos dispositivos acrescentados pelos congressistas. Na interpretação de Nicolato (1986), o envio do projeto ao Congresso, ao invés da publicação como decreto, significou apenas uma formalidade, pois a Lei 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 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 da primeira, mostrando-se invadido pelas demandas desta última.

A urgência na implantação sistemática de cursos pós-graduados é 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.

Já a criação de uma política nacional de pós-graduação foi defendida como necessária para evitar a 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.

Além de manter as previsões gerais contidas nos Decretos-Lei 53/1966 e 252/1967, a Lei 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 2.º 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 colegiada (CUNHA, 1984, p. 799).

Na Lei 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 e 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.

Quadro 6. Síntese dos principais documentos ligados à Reforma Universitária de 1968

	Organização administrativa	Orientação científica	Orientação política	Corpo docente	Corpo discente
Decreto-Lei 53/1966	Unidades que realizam ensino e pesquisa, supervisionadas por órgãos centrais da administração da universidade.	Unidades de formação profissional e pesquisa aplicada, reunidas conforme campo de atividade; Um sistema comum de ensino e pesquisa básica, também responsável por formar professores para o 2.º grau e especialistas de Educação.	Centralidade governamental sobre as universidades, e de suas unidades às instâncias internas de supervisão, rompendo a tradição das cátedras.	Distribuído entre as unidades, para realizar atividades de ensino e pesquisa, sem duplicidade de meios para atingir o mesmo fim.	Nenhuma previsão específica.
Decreto-Lei 252/1967	Departamental, congregando disciplinas afins, para realizar ensino e pesquisa; Coordenação didática dos cursos é colegiada.	É mantido o sistema comum de ensino e pesquisa básica, também responsável pela formação em conteúdos para professores de 2.º grau e especialistas de Educação. A formação pedagógica fica a cargo das unidades de formação profissional e pesquisa aplicada.	Semelhante à do Decreto 53/1966.	A atribuição das atividades de ensino e pesquisa é determinada aos professores pelo departamento, em plano de trabalho formal.	É prevista a possibilidade de órgãos suplementares de natureza técnica, cultural, recreativa e de assistência ao estudante.

	Organização administrativa	Orientação científica	Orientação política	Corpo docente	Corpo discente
Relatório Atcon	<p>Departamental, com a gestão realizada por administradores profissionais;</p> <p>Privatizar o ensino superior na forma de fundações;</p> <p>Conselho de Curadores formado pela elite empresarial, para realizar a fiscalização econômico-financeira;</p> <p>Conselho Universitário, uma elite acadêmico-científica voltada para reflexão sobre o aspecto pedagógico;</p> <p>Conselho de Reitores, para gerir as universidades com autonomia quanto ao poder Executivo</p>	<p>Criar unidades de ensino básico e ampliar e diversificar os cursos profissionais;</p> <p>Sistema de créditos;</p> <p>Educação compreendida como ferramenta para desenvolvimento econômico.</p>	<p>Desmobilizar o movimento estudantil, ideologicamente contrário ao capitalismo;</p> <p>Integração entre universidades da América Latina a fim de criar uma identidade comum voltada para o desenvolvimento;</p> <p>Combate à burocracia característica do serviço público, à lentidão, baixa produtividade e ineficiência, formalismos e susceptibilidades características da academia tradicional.</p>	<p>Integração e flexibilização nas atividades docentes, com vistas à economicidade;</p> <p>Retirada de docentes atuando em cargos administrativos;</p> <p>Racionalizar e otimizar a atividade docente e de pesquisa, com planejamentos criados por técnicos especializados.</p>	<p>Deve ser excluído dos processos decisórios e administrativos da universidade;</p> <p>Ampliar vagas significa investir no desenvolvimento social.</p>
Relatório Eapes	<p>Departamental, com atividades de ensino e pesquisa.</p>	<p>Oferecimento de ensino e pesquisa básicos e formação profissional e pesquisa aplicada;</p> <p>Aproximação entre a universidade e os setores produtivos, com observação das demandas do mercado de trabalho.</p>	<p>Pondera a respeito da transformação das universidades em fundações, dá exemplos, mas não se posiciona a favor ou contra.</p>	<p>Ingresso por meio de concurso, preferencialmente para dedicação integral, afastamento para atualização e qualificação, bem como proteção contra perseguições políticas;</p> <p>Oferecimento de bolsas e verbas para pesquisa.</p>	<p>Representação assegurada no Conselho Universitário;</p> <p>Bolsas a alunos carentes.</p>

	Organização administrativa	Orientação científica	Orientação política	Corpo docente	Corpo discente
Relatório Meira Mattos	<p>Departamental, sob maior centralização do governo e menor influência da sociedade civil;</p> <p>Profissionalização dos gestores;</p> <p>Privatizar o ensino superior na forma de fundações.</p>	<p>Sistema de créditos;</p> <p>Educação compreendida como ferramenta para desenvolvimento econômico;</p> <p>Adequar o ensino superior às demandas do mercado.</p>	<p>Escolha de reitores feita diretamente pelo Presidente;</p> <p>Desmobilizar o movimento estudantil, manipulado pela esquerda;</p> <p>Centralizar a administração, com foco no respeito à autoridade;</p> <p>Proibir atividades doutrinárias em aula.</p>	<p>Despolitização da atividade docente;</p> <p>Melhor remuneração.</p>	<p>Não participação nos conselhos gestores da universidade;</p> <p>Repressão a atividades e manifestações de cunho subversivo;</p> <p>Bolsas a alunos sem recursos.</p>
Relatório GTRU	<p>Departamental, com atividades de ensino e pesquisa, flexibilidade administrativa e autonomia didática.</p>	<p>Oferecer um primeiro ciclo geral, antes do prosseguimento em estudos profissionais;</p> <p>Sistema de créditos;</p> <p>Criar cursos de curta duração. Adaptar a universidade às necessidades do mercado e do progresso nacional e regional.</p>	<p>Fortalecimento do ensino médio como fortalecimento do superior;</p> <p>Unificar regionalmente o vestibular, de forma a otimizar a oferta de vagas;</p> <p>Respeito ao movimento estudantil, qualquer que seja sua inclinação ideológica.</p>	<p>Regime de dedicação exclusiva;</p> <p>Titulação como critério para ingresso e ascensão.</p>	<p>Atividades de monitoria como forma de despertar no aluno o interesse pela docência;</p> <p>Participação em órgãos colegiados.</p>
Lei 5.540/1968	<p>Departamental, com atividades de ensino e pesquisa supervisionadas por órgãos centrais da administração da universidade;</p> <p>Coordenação didática dos cursos é colegiada;</p>	<p>Previsão de estudos básicos e profissionais, complementáveis para cumprimento de créditos dentro de diferentes cursos;</p> <p>Flexibilidade na formatação de cursos profissionais conforme a</p>	<p>Centralidade do governo sobre universidades, com medidas visando a relativizar o poder docente, com a comunidade interna e externa participando dos</p>	<p>Carreira unificada, integrando ensino e pesquisa;</p> <p>Titulação como critério para ingresso e ascensão;</p>	<p>Participação nos órgãos colegiados, com direito a voz e voto;</p> <p>Possibilidade de criação de diretório acadêmico para representação estudantil;</p>

	Fiscalização econômico-financeira por parte de um Conselho de Curadores, inclusive com membros externos.	duração, para corresponder às condições do mercado de trabalho; Currículo e duração mínima de cursos estabelecidos pelo CFE.	órgãos colegiados; Aproximação entre educação superior e demandas do mercado.	Igualdade de condições, nos colegiados, entre professores da área básica e da profissional e aplicada.	Previsão de atividades de extensão, culturais, cívicas e esportivas.
--	--	---	--	--	--

Fontes: Brasil, 1966; 1967; 1968; Atcon, 1966; Eapes, 1969; CMM, 1969; GTRU, 1968.

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 a 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 cursos (MARTINS, 2009; FERNANDES, 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 brasileira (BALBACHEVSKY, 2005).

Queiroz et al. (2013) 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 eram 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 se concentrou 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 públicas (DURHAM, 2003).

A Constituição de 1967 mantivera os privilégios fiscais para o setor educacional privado. Os meios formais adotados pelo regime para despolitizar as universidades públicas se expressaram na Lei 4.464/1964, que extinguiu a UNE; Decreto-Lei 228, de 28 de fevereiro de 1967, que limitou a existência de organizações estudantis ao âmbito estrito da universidade e Decreto-Lei 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 participar das mesmas, 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.

No dia 13 de dezembro de 1968, Costa e Silva baixou o Ato Institucional n.º 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 universidades (NAPOLITANO, 2014).

A demonstração de que o pensamento oposicionista começava a ganhar 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 repressão (GASPARI, 2014). 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 internacional 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 revolucionário (ARZUA, 2008, on-line).

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 inconvenientes (GASPARI, 2014).

Os aprovados em universidades públicas não admitidos por falta de vagas, em 1960, eram 28,7 mil. Em 1969, chegavam a 161,5 mil (MARTINS, 2002). 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 privadas (QUEIROZ et al., 2013).

Em 1971, a Financiadora de Estudos e Projetos - Finep⁷¹ - 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

⁷¹ Instituída pelo Decreto 61.056, de 24 de julho de 1967, em substituição ao Fundo de Financiamento de Estudos de Projetos e Programas, criado pelo Decreto 55.820, de 8 de março de 1965.

atrelar a distribuição de bolsas à qualidade dos cursos, medida na produção científica de seus docentes, tiveram início em 1976 (BALBACHEVSKY, 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 programas (TRINDADE, 2003).

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 de 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 institucional (MARTINS, 2009). Por seu turno, muitas 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 renda (CUNHA, 2014).

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 1.º e 2.º 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 1960 (HORTA, 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 tamanho (CUNHA, 2004, p. 802).

A década de 1970 foi caracterizada pela forte expansão econômica. Ao marechal 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 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) carream recursos para investimentos, enquanto as aplicações na Bolsa de Valores passaram a ser comuns para os “novos ricos” (VIZENTINI, 2008, p. 46-47).

Para Bomeny (2001), 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 era 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.

Em 1974, Médici criou o Conselho Nacional de Pós-Graduação⁷². 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,

⁷² Conforme o Decreto 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.

já no governo do general Ernesto Geisel, buscou estabelecer diretrizes para consolidar esse nível de formação no país.

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 mercado (BRASIL, 1975).

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 vocacionados (BRASIL, 1975). 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 2.º grau, inadequação das universidades às novas exigências do mercado e frustração das expectativas da clientela em potencial (MARTINS, 2002). Além disso, o contexto de crescimento da década anterior havia cedido lugar a anos de recessão, grave quadro inflacionário e aumento do desemprego (MARTINS, 2009).

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 nacional (FIORI, 1993). As matrículas mantiveram-se relativamente estáveis na década de 1980, chegando a 1,5 milhão em 1990, 62,4% no sistema privado (QUEIROZ et al., 2013).

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% (IBGE, 2019; MUNHOZ, 1997). O acúmulo da dívida pública indicava saturação do modelo econômico ainda vigente de substituição de importações (VARGAS; FELIPE, 2015).

A dívida externa brasileira líquida era de US\$ 6 bilhões, em 1973. Em 1979, multiplicara-se por dez e em 1982, chegava a US\$ 100 bilhões. Isso forçaria o Brasil, como outros países endividados, a aderir às políticas de ajustamento do Fundo Monetário Internacional, em 1983, gerando custos de US\$ 33 bilhões- 12% do PIB - como resultado da desvalorização cambial de 30%, redução de subsídios e aumento no preço de combustíveis e impostos, impulsionando a inflação (MUNHOZ, 1997).

Nesse contexto de crise, o governo do general João Figueiredo⁷³ 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 financiamento (BRASIL, 1982).

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

⁷³ 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.

a melhor forma de preparação docente, sugerindo mais atenção ao *lato sensu*. Aludia-se à necessidade de alternativas, como viriam a se constituir na década seguinte, na forma do mestrado profissional e dos cursos de formação continuada.

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 publicações 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 competente (BRASIL, 1982, p. 179).

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 isoladas - 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 modelo de universidade (MARTINS, 1998). 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 público (CUNHA, 2007).

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%

Fonte: Martins, 1998.

O fim da ditadura civil-militar resultou dos sinais de exaustão do ciclo de crescimento econômico⁷⁴, mas também do progressivo descontentamento das elites econômicas em relação ao autoritarismo do poder central. Além disso, a partir da extinção dos efeitos⁷⁵ do AI-5, movimentos de esquerda organizados em torno de sindicatos e diretórios estudantis passaram a se reestruturar formalmente. O Partido dos Trabalhadores - PT - lançaria sua carta de princípios e plataforma política em abril de 1979, mesmo ano de refundação 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 1983 (SEVILLANO, 2010).

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 regime (AGGIO, 1996). 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 Superior⁷⁶, cujo relatório final seria

⁷⁴ 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% a.a., inaugurando, assim, o ciclo de inflação mensal representada por dois dígitos (MUNHOZ, 1997).

⁷⁵ O presidente Geisel promulgara, em 13 de outubro de 1978, a Emenda Constitucional n.º 11, que revogava atos contrários à Constituição. A emenda entraria em vigor em 1.º de janeiro de 1979. Tinha início a atenuação do regime, pois resultavam extintas as prerrogativas de poder previstas pelo AI-5.

⁷⁶ De acordo com o Decreto 91.177/1985, a Comissão foi presidida por Caio Tácito Sá Pereira de Vasconcelos e teve como vogais Almicar Tupiassu, Bolivar Lamounier, Carlos Nelson Coutinho, Clementino Fraga Filho, Dom Lourenço de Almeida Prado, Edmar Lisboa Bacha, Eduardo de Lamônica Freire, Fernando Jorge Lessa Sarmento, Francisco Javier Alfaya, Guiomar Namó de Mello, Haroldo Tavares, Jair Pereira dos Santos, Jorge Gerdau

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 atividades (MEC, 1985). Essa informação constaria também do terceiro PNPG:

A aplicação do Decreto 85.487/80, que reformulou a carreira do magistério federal, extinguiu a exigência da titulação pós-graduada como elemento preponderante para a progressão funcional. Adicionando-se a este fato a extinção do incentivo salarial de produção científica [e] a recente redução do valor relativo do incentivo por dedicação exclusiva, configurou-se uma situação de desestímulo ao aperfeiçoamento do pessoal docente das Universidades Federais. O Ministério da Educação não possui atualmente nenhum sistema salarial que incentive o docente pesquisador (BRASIL, 1986, p. 16).

Para discutir as muitas propostas emitidas pela Comissão, formou-se no MEC, já em março de 1986, o Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior - Geres⁷⁷. 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 técnico-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 1985 (BRASIL, 1986).

Johanpeter, José Leite Lopes, José Arthur Gianoti, Luiz Eduardo Wanderley, Marli Moisés, Paulo da Silveira Rosas, Roberto Cardoso de Oliveira, Romeu Ritter dos Reis, Simon Schwartzman e Ubiratan Borges de Macedo. Segundo Tavares (1997) esses membros representavam 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.

⁷⁷ Criado pela Portaria 100, de 6 de fevereiro de 1986 e instalado pela 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 Elpídio Menezes Neto.

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%

Fonte: Brasil, 1986.

O relatório do Geres (1986) 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 é citada como atribuição do MEC. A amplitude de atuação do CFE foi criticada, 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” (GERES, 1986, p. 9), 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 concurso em todos os cargos, regime jurídico próprio para professores e técnico-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 Durham (2003), diante das reações negativas do movimento docente, o então ministro da Educação, Marco Maciel, arquivou os relatórios tanto da Comissão quanto do Geres.

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 no sistema de Ciência e Tecnologia, inclusive aproximando-a do setor produtivo.

O Plano (MEC, 1986) expressou o entendimento de que a pós-graduação deve formar recursos humanos de alto nível e contribuir para a solução de problemas sociais, econômicos e tecnológicos, sendo a universidade local privilegiado para a formação e o aperfeiçoamento profissional. Para uma melhor integração científica no país, sublinhou-se a importância de programas conjuntos 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 7. Síntese dos três primeiros Planos Nacionais de Pós-Graduação

	Diagnóstico	Objetivos	Estratégias
PNPG 1975- 1979	<p>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;</p> <p>Falta estabilidade institucional, administrativa e financeira aos cursos, que apresentam baixos índices de eficiência e estão mal distribuídos geograficamente.</p>	<p>Institucionalizar a pesquisa como atividade regular nas universidades, garantindo-lhe financiamento estável;</p> <p>Elevar os padrões de desempenho, racionalizar a utilização de recursos, e aumentar a produtividade;</p> <p>Planejar a expansão mais equilibrada entre as áreas de trabalho educacional e científico e entre as regiões do país;</p> <p>Titular 16,8 mil mestres e 1,4 mil doutores, no quinquênio;</p> <p>Passar das 7 mil vagas anuais de mestrado para 11,7 mil, e das 500 de doutorado para 1,2 mil.</p>	<p>Recursos de agências governamentais devem complementar os das universidades, públicas ou particulares, na instalação de cursos, manutenção de bolsas e financiamento de pesquisas;</p> <p>MEC deve assumir os investimentos físicos e verbas de pessoal e custeio, nas instituições federais, incluindo auxílios necessários aos programas de capacitação de docentes;</p> <p>Integrar graduação e pós-graduação, em nível departamental;</p> <p>Implantar órgãos centrais para coordenar atividades de pós-graduação, como sub-reitorias;</p> <p>Maior esmero na seleção de alunos realmente aptos e interessados;</p> <p>Contratação docente, de preferência, em tempo integral. Investir em qualificação e incentivar publicações científicas;</p> <p>Distribuição de novos cursos preferencialmente proporcional às demandas de cada região do país.</p>
PNPG 1982- 1985	<p>Persistência da instabilidade financeira, embora haja aumento nos cursos, nas publicações e nas contribuições tecnológicas;</p> <p>Criação de pró-reitorias e órgãos colegiados significou um avanço;</p> <p>Certas áreas do conhecimento se beneficiariam melhor de modelos alternativos ao <i>stricto sensu</i>;</p> <p>Pesquisa acadêmica tem se demonstrado burocrática e pouco relevante;</p> <p>Falta entrosamento entre a academia e o mercado.</p>	<p>Aumentar a qualidade da formação oferecida e das pesquisas empreendidas;</p> <p>Adequar o sistema às necessidades atuais e futuras, tecnológicas e científicas, do país;</p> <p>Coordenar melhor as diferentes instâncias governamentais que atuam na área de pós-graduação.</p>	<p>Aperfeiçoar o sistema de avaliação, revendo os mecanismos de financiamento para tornar o apoio mais flexível, considerando por exemplo eventos circunstâncias que possam ter interferido nos resultados;</p> <p>Ampliar as opções de cursos para formar não apenas pesquisadores como também pessoal para atender às necessidades na produção de bens e serviços;</p> <p>Revigorar o <i>lato sensu</i>.</p>

	Diagnóstico	Objetivos	Estratégias
PNPG 1986- 1989	<p>Instabilidade financeira, excesso de burocracia nas instituições;</p> <p>Disparidade regional na oferta de cursos;</p> <p>40% dos cursos apresentam baixa produtividade;</p> <p>Carência de pesquisadores com formação interdisciplinar;</p> <p>Excesso de alunos por orientador, alta evasão, problemas na seleção e elevado tempo para titulação.</p>	<p>Garantir a pesquisa básica como suporte para o desenvolvimento tecnológico;</p> <p>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;</p> <p>Assegurar recursos para manutenção da infraestrutura;</p> <p>Garantir a participação da comunidade científica na definição de políticas de pós-graduação;</p> <p>Evitar práticas uniformizadoras entre regiões, instituições e áreas do conhecimento;</p> <p>Assegurar condições ao estudante-bolsista para dedicação integral.</p>	<p>Aperfeiçoar o sistema de avaliação dos cursos;</p> <p>Estimular a reflexão periódica nas universidades sobre as finalidades e resultados da pós-graduação;</p> <p>Promover a interação efetiva entre as atividades de pesquisa e o ensino de graduação;</p> <p>Modernizar bibliotecas e laboratórios;</p> <p>Estimular intercâmbio de pesquisadores e alunos entre programas, uso comum de equipamentos e realização de pesquisa interdisciplinar;</p> <p>Assegurar a diversidade de fontes de financiamento;</p> <p>Desburocratizar meios financeiros;</p> <p>Apoiar a criação de novos programas somente quando a instituição tiver grupos de pesquisa com produção científica regular na área;</p> <p>Aumentar a oferta de bolsas e recuperar seu poder aquisitivo;</p> <p>Facilitar a importação de equipamentos, insumos, livros e periódicos;</p> <p>Ampliar o apoio para a formação de recursos humanos e para o desenvolvimento científico da região amazônica.</p>

Fontes: Brasil, 1975; 1982; 1986.

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 Mello⁷⁸. 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

⁷⁸ Em segundo turno, com 53% dos votos, derrotando Luiz Inácio Lula da Silva, do PT.

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 necessidades (MEC, 1990).

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, infraestruturais 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 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 educativo (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, 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 aduaneiras (KUME; PIANI; SOUZA, 2003).

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 não levaram em conta o real valor dos ativos postos à venda, sendo executadas a preços subestimados (VIZENTINI, 2008).

De 1981 a 1989, 38 empresas públicas foram privatizadas, arrecadando US\$ 725,9 milhões. Com a Lei 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 US\$ 4 bilhões em receitas de venda⁷⁹ e US\$ 1,4 bilhão em dívidas transferidas (PÊGO FILHO; CÂNDIDO JÚNIOR; PEREIRA, 1999).

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 privado (INEP, 1999a).

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 para o ensino superior. Conforme Tavares (1997), 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 Inep (1999a), 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 1993-1994 (IBGE, 2019).

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.

⁷⁹ Somente US\$ 49 milhões em moeda corrente, e todo o resto na forma das chamadas moedas podres, ou seja, 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 - série M. No governo Itamar Franco, as privatizações arrecadariam US\$ 4,6 bilhões em vendas e US\$ 1,9 bilhão em dívidas transferidas. No que diz respeito à receita em vendas, US\$ 1,6 bilhão foi pago em moeda corrente e US\$ 3 bilhões em moedas de privatização.

O sucesso do Plano Real, lançado no início de 1994, em sanar o cenário de hiperinflação que vinha do início da década⁸⁰, impulsionou a candidatura do então ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso - FHC - à sucessão presidencial. Já em sua proposta de governo⁸¹, a reforma da educação é citada como uma das bases 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 desenvolvimento, 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 tecnológico (CARDOSO, 1994, p. 4).

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 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 1995-1998 (BRASIL, 1995a), 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

⁸⁰ Os índices, entre 1988 e 1992, haviam sido de 1.037%, 1.782%, 1.476%, 480% e 1.158% a.a. (MUNHOZ, 1997).

⁸¹ 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 (CUNHA, 2003).

criação de mestrados profissionalizantes. Demonstrando uma lógica afim ao *laissez-faire*⁸², os recursos seriam repassados para gestão autônoma das instituições, associados a indicadores de desempenho 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.

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. Somente a República Dominicana e El Salvador, com 71,2% e 69%, superavam o sistema privado brasileiro naquele momento (TRINDADE, 2003).

Em 1995, tramitou no Congresso a Proposta de Emenda à Constituição n.º 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 temporários (MARTINS, 2009).

Conforme a Lei 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.

⁸² Estilo administrativo liberal, com delegação de responsabilidades e aferição de resultados.

À Câmara de Educação Superior competiria emitir parecer sobre os resultados dos processos de avaliação; oferecer sugestões para o Plano Nacional de Educação⁸³ e acompanhar sua execução; deliberar sobre diretrizes curriculares de cursos de graduação e sobre autorização, credenciamento e credenciamento periódico 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 deliberar 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 Público (CUNHA, 2003, p. 48).

Ao regulamentar o processo de escolha de dirigentes universitários, estabeleceu-se, por meio da Lei 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 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 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 Durham (2003), a mídia e a sociedade receberam o Provão positivamente, e os resultados demonstraram maiores notas nos

⁸³ Previsto no art. 214 da Constituição de 1988, o PNE entraria em processo de elaboração a partir da publicação da LDB/1996. Entraria em vigência apenas em 2001, com a Lei 10.172, de 10 de janeiro.

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 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.

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-setorial (CUNHA, 2004, p. 806).

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 Plano (CAPES, 1997; BRASIL, 2004).

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 sequer chegou a gerar um documento final com divulgação pública (BRASIL, 2004).

Ainda naquele ano, o Decreto 2.207, de 15 de abril, reconheceria a possibilidade de instituições de ensino superior se revestirem de finalidade expressamente lucrativa, passando a se submeter à legislação que regia as sociedades mercantis, incluindo encargos fiscais e trabalhistas. Na prática, essas entidades deixavam de contar com a imunidade fiscal existente desde a Emenda Constitucional n.º 18, de 1.º de dezembro de 1965, ficando sujeitas ao pagamento de impostos sobre patrimônio, renda e serviços prestados.

O sistema de ensino superior passava a se organizar 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.

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 concentração geográfica, por seu turno, estava na região Sudeste, com 63,2% dos mestrados e 83,1% dos doutorados (BRASIL, 2004).

As pressões dos avaliados sobre os comitês da Capes, contudo, passaram a prejudicar a função discriminadora dos processos de avaliação, de modo que em 1996, 80% desses programas foram posicionados nas duas mais altas posições. 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 preparados (BALBACHEVSKY, 2005).

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

Fonte: Brasil, 2010.

Quadro 8. Convergências nas políticas de ensino superior de Sarney a FHC

	Estrutura do sistema de ensino superior	Prioridades	Estratégias de expansão	Corpo docente	Corpo discente
Relatório Geres	<p>Reconhece a conveniência de instituições desvinculadas da pesquisa, voltadas para o ensino;</p> <p>Lista tríplice para escolha de diretor, para três anos de mandato, composta por colégio eleitoral especial;</p> <p>Cargos de apoio administrativo e operacional não são considerados permanentes.</p>	<p>Critica a amplitude das atribuições e poderes do CFE e propõe reformulação funcional do órgão [viria a ser extinto no governo Itamar Franco].</p>	Omisso.	<p>Carreira estável. Regime jurídico próprio. De preferência em dedicação exclusiva;</p> <p>Ingresso via concurso e plano de carreira;</p> <p>Avaliação de desempenho;</p> <p>Diferenciações salariais por mérito a partir de um piso comum;</p> <p>Prevalência docente nos colegiados deliberativos.</p>	Omisso.

	Estrutura do sistema de ensino superior	Prioridades	Estratégias de expansão	Corpo docente	Corpo discente
Projeto Collor de reconstrução nacional	Autonomia com ênfase em processos de avaliação, gestão financeira, didática e científica; Capacitação gerencial.	Ajustamento curricular para adequar as carreiras profissionalizantes aos padrões emergentes de produção; Repensar a gratuidade e quantidade de vagas do ensino público.	Estímulo à busca de recursos complementares, inclusive junto a empresas; Implantação de cursos noturnos.	Aperfeiçoar sistemas de formação de pesquisadores e professores; Estímulo financeiro a ganhos de produtividade.	Investir na qualidade do ensino médio como forma de tornar mais justo o acesso ao superior.
Proposta de governo FHC	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.	Racionalizar recursos e explorar o potencial ocioso, generalizando cursos noturnos; Condicionar apoio a instituições comunitárias a um sistema de avaliação de qualidade. Mesmo critério deve guiar a reformulação da política de crédito educativo.	Dependente de novas formas de cooperação da União com estados, municípios e as comunidades locais.	Estimular o aperfeiçoamento no Brasil ou exterior de acordo com as necessidades de desenvolvimento do país.	Perspectiva de aumento de acesso na medida do não aumento de despesa: cursos noturnos, otimização da capacidade ociosa das IES, crédito educativo com critérios de ressarcimento.
Plano Político-Estratégico FHC	Gestão financeira autônoma, com monitoramento de qualidade das instituições e cursos; Desburocratização; Terceirização de atividades de apoio.	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.	Uso de tecnologias de ensino a distância; Cursos noturnos.	Ampliação da oferta de mestrados e doutorados para docentes de nível superior; Mestrados profissionalizantes.	Mantida a perspectiva de aumento no acesso desde que não implicasse aumento do gasto público.

	Estrutura do sistema de ensino superior	Prioridades	Estratégias de expansão	Corpo docente	Corpo discente
LDB/1996	<p>Instituições públicas ou privadas, com variados graus de abrangência ou especialização;</p> <p>Trata apenas da modalidade institucional universidade, não citando outras categorias;</p> <p>Nas universidades, são indissociáveis ensino, pesquisa e extensão.</p>	<p>Oferta obrigatória de cursos noturnos nas IES públicas, com garantia de orçamento e o incentivo ao ensino a distância demonstram preocupação especial com a flexibilidade na oferta e uso da capacidade ociosa dos espaços educacionais.</p>	<p>Incentivo ao desenvolvimento do ensino a distância;</p> <p>Oferta obrigatória de cursos noturnos nas públicas, garantida a previsão orçamentária.</p>	<p>Nas universidades, ao menos um terço dos professores devem ser mestres ou doutores, e um terço deve atuar em regime integral;</p> <p>Ocupam 70% dos órgãos colegiados nas IES públicas.</p>	<p>Podem ser aproveitados em funções de ensino, na forma de monitoria;</p> <p>Fala-se em processo seletivo, e não vestibular, o que constitui uma inovação conceitual que abre margem para flexibilização nas provas de ingresso.</p>
Decreto 2.306/1997	<p>Instituições públicas ou privadas, admitindo-se as de caráter lucrativo, submetidas ao regime de legislação mercantil para fins tributários e trabalhistas;</p> <p>Possibilidade de instituições de ensino desvinculadas da prática de pesquisa.</p>	Não especifica.	<p>A criação de universidades federais depende de autorização do Executivo;</p> <p>As de iniciativa privada são credenciadas e periodicamente avaliadas para revalidação.</p>	<p>Exigência de ser qualificado, nos centros universitários, sem maior especificação sobre essa exigência. No Decreto 2.207/1997, por ele revogado, havia prazos e percentuais de mestres e doutores para as instituições.</p>	<p>Os critérios de seleção devem ser anualmente tornados públicos pelas IES.</p>

Fontes: Geres, 1986; Brasil, 1991; 1995a; 1996; 1997; Cardoso, 1994.

2.2 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 tornou-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.

Um país exportador de materiais para transporte e seus componentes, mas também de metais e grãos. Ao mesmo tempo importador de maquinário industrial, aparelhos eletrônicos domésticos e automóveis, tratores e veículos. 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. As capitais mais populosas permaneciam São Paulo e Rio de Janeiro. Em terceiro lugar, Salvador. 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 se revelava no analfabetismo entre moradores das cidades, 10%, e do campo, 30,2% (IBGE, 1999a).

O PIB, em 1998, equivalia a R\$ 1 tri⁸⁴ (IBGE, 2019). A extração vegetal, entre o ano de 1997 e 1998, iniciou um movimento de inversão: antes desse período, historicamente, o setor se destacava com produtos como borrachas, fibras, ceras, gomas e óleos; após esse biênio, carvão, lenha e madeiras se tornaram majoritários, num movimento intensificado a partir de 2000 (IBGE, 2016). A produção de carvão vegetal passaria de 1,8 milhão de toneladas - M.t - em 1988 para 4,2 M.t, em 1998. No mesmo período, a produção de lenha seria majorada de 23,3 M.t para 88,3 M.t. A extração de madeira em tora para produção de papel e celulose passaria de 33,3 M.t para 38,6 M.t, e para outras finalidades, de 15,1 M.t para 56 M.t (IBGE, 1988; 1998).

Atividades de pesca geraram, em 1998, produtividade de 710,7 mil toneladas, das quais 29,6 mil foram exportadas. A produção nacional de pescado foi 14,4% menor que a de dez anos antes, embora tenha superado os registros do início da década - 11,1% mais que em 1990. Em geral o produto deste ramo da economia foi superior nos anos 1980 que na década seguinte (IBAMA, 2000). 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 se manteve relativamente estável na década (IBGE, 1999a).

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, incluídos os setores auxiliares

⁸⁴ 165,3% maior que o PIB de 1965 e 20,2% maior que o de 1988 (IBGE, 2019).

da atividade econômica, social, transporte e comunicações. No comércio, 13,4% e na administração pública, 4,5%. A divisão da força de trabalho conforme o sexo apontava discrepância na indústria - 25,2% dos homens ocupados e 9,2% das mulheres -, e na prestação de serviços - 22,3% dos homens e 48,3% das mulheres (IBGE, 1999a).

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.

Quando considerado o valor pago pela hora trabalhada, tem-se uma relação direta entre escolaridade e remuneração, condizendo com a Teoria do Capital Humano. Em todos os segmentos de escolaridade, exceto o inferior a um ano, o rendimento masculino superava o feminino. A remuneração média por hora para aqueles com até um ano de estudo era de R\$ 0,93 para homens e R\$ 0,96 para mulheres. De um a três anos, R\$ 1,54 e R\$ 1,02; entre quatro e sete anos, R\$ 2,82 e R\$ 1,79; de oito a dez anos, R\$ 3,38 e R\$ 2,51; com 11 anos de estudo, R\$ 6,21 e R\$ 3,78, e acima de 12 anos, R\$ 18,34 e R\$ 9,64. Em todas as faixas de escolaridade, a remuneração também foi maior entre pessoas de pele branca e com domicílio em zona urbana (IBGE, 1999a).

No campo, os principais produtos, em relevância financeira, eram soja, cana de açúcar, milho e café, com rendimentos na safra de 1997 de, respectivamente, de R\$ 6,4 bilhões, R\$ 5,8 bilhões, R\$ 3,7 bilhões e R\$ 3,5 bilhões. A extração mineral, por sua vez, aumentara 45,1% em lucratividade, de 1991 a 1998. Em contrapartida, a produção industrial, no período, incluindo-se a indústria de extração mineral - na estatística de 1965 computada em separado -, crescera 17,3%. A média era impulsionada exatamente pela mineração, pois todas as demais categorias da indústria, no octênio, apresentavam desempenho inferior à média.

O gasto da indústria geral com salários, retiradas e remunerações⁸⁵ representava 12,7% das despesas⁸⁶ - significativamente inferior aos 22,9% registrados em 1965. Os ramos que mais empregavam eram o de alimentos e bebidas, 948,6 mil; o têxtil, 288 mil e de veículos automotores, 252,4 mil. A maior massa salarial era registrada na indústria de alimentos e bebidas, seguida da indústria de produção química e da de veículos automotores. O estado que mais empregava na indústria continuava sendo São Paulo, com 2,2 milhões de trabalhadores.

⁸⁵ Para as informações sobre salários da indústria é considerada a medição promovida em 1996.

⁸⁶ O gasto total com pessoal, incluindo outras despesas além dos salários e remuneração, entretanto, perfazia 19,3% das despesas totais no ramo industrial (IBGE, 1999a).

Encontra-se no Brasil de 1998 uma diferença significativa na renda média mensal do morador das cidades, R\$ 358, e da zona rural, R\$ 133. Essa distância é ainda mais acentuada quando se compara a renda média de homens, R\$ 445 mensais, e mulheres, R\$ 191. 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 estudo⁸⁷.

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, revela 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.

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 US\$ 51,1 bilhões em exportações - 16,2% relativos a material de transporte e componentes; 10,5% em metais e produtos metalúrgicos e 9,2% em soja, para citar os de maior relevância financeira - contra US\$ 57,5 bilhões em importações (MDIC, 2019). As importações foram 11,4% maiores que as exportações naquele ano. Dentre os itens importados de maior relevância em valores, estiveram máquinas e equipamentos para a indústria, 18,4%; eletroeletrônicos, 13,5% e automóveis, veículos em geral e tratores, 9,7% (IBGE, 1999).

⁸⁷ 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.

Tabela 8. Síntese socioeconômica do Brasil em 1998, a partir de aspectos selecionados

Variável	1.º lugar	2.º lugar	3.º 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 - US\$ 8,3 bilhões	Metais e produtos metalúrgicos - US\$ 5,4 bilhões	Soja - US\$ 4,7 bilhões
Principais produtos importados	Máquinas e equipamentos para a indústria - US\$ 10,6 bilhões	Eletroeletrônicos - US\$ 7,8 bilhões	Automóveis, veículos e tratores - US\$ 5,6 bilhões
Principais parceiros comerciais	União Europeia - US\$ 15,2 bilhões exportados e US\$ 17,1 bilhões importados	Estados Unidos - US\$ 9,7 bilhões exportados e US\$ 13,4 bilhões importados	Mercosul - US\$ 8,8 bilhões exportados e US\$ 9,4 bilhões importados

Fontes: IBGE, 1999a; MDIC, 2019.

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 externos (KUME; PIANI; SOUZA, 2003).

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%. Para fins comparativos, as de seus antecessores, ao deixarem a Presidência, foram 8%, Itamar Franco; 68%, Fernando Collor de Mello e 56%, José Sarney (DATAFOLHA, 2002).

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 mercado americano elevara seus juros, tornando-se preferencial para esses 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 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 proporções (ALMEIDA, 2003, p. 31).

No início daquela década, o Conselho Monetário Nacional já determinara⁸⁸ 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 n.º 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 Real (CÁRIO; ALEXANDRE; VOIDILA, 2002, p. 118).

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 se tornar associados políticos do grupo, nos anos seguintes. Em 1995, o Bloco promoveu uma união aduaneira, passando a praticar as mesmas tarifas para importações de outros países.

Cervo (2002) documenta que o volume negociado entre os membros do grupo era de US\$ 4,1 bilhões em 1990. Em 1997, US\$ 20,5 bilhões. 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 se consolidar durante o primeiro mandato de FHC, o Mercosul demonstrava a continuidade de uma política de integração regional iniciada nos governos Collor e Itamar

⁸⁸ Resolução 1.690, de 18 de março de 1990.

Franco. Ainda em 1995, o Brasil passou a acionar o sistema de solução de controvérsias da OMC - Organização Mundial do Comércio -, numa tentativa adicional de enfrentamento às disparidades decorrentes da inserção no contexto globalizado (VIZENTINI, 2005).

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 Saúde (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003).

A balança comercial brasileira, superavitária em US\$ 85,9 bilhões entre 1980 e 1989, tornou-se menos positiva de 1990 a 1994, US\$ 60,4 bilhões. 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 US\$ 13,6 bilhões durante a década de 1980 para US\$ 18,3 bilhões entre 1990 e 1998, contabiliza Cervo (2002), 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 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 (54,3% de manufaturados e 16,8% de semimanufaturados) e 27,1% de primários; em 1997, os industrializados somavam 70,9% (com 54,9% de manufaturados e 15,8% de semimanufaturados) e os primários 27,1% (p. 17).

Tem-se, portanto, um cenário de comércio exterior diferenciado daquele dos anos 1960. Enquanto a política de substituição de importações visava a estimular o desenvolvimento da indústria nacional, com tarifas e barreiras protecionistas, a liberalização dos anos 1990 focava 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 US\$ 0,90 dólar, oscilando para US\$ 0,83 dólar ao fim daquele

ano. As taxas de juros, mantidas altas⁸⁹, atraíam capital em busca de investimentos financeiros lucrativos.

Entre 1980 e 1989, o movimento líquido de capitais estrangeiros no Brasil foi de US\$ 9,7 bilhões, passando para US\$ 91,1 bilhões de 1990 a 1998 (CERVO, 2002). Os investimentos estrangeiros diretos chegaram a US\$ 28,7 bilhões 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, ano após ano, contudo, verifica-se que os maiores investidores no triênio 1996-1998 eram Estados Unidos, Espanha e Holanda (CÁRIO; ALEXANDRE; VOIDILA, 2002).

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 adjacências (CERVO, 2002, p. 22).

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, Alexandre e Voidila (2002), 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.

Tabela 9. Investimento estrangeiro direto - IED - conforme aspectos selecionados

Variável	1.º lugar	2.º lugar	3.º lugar
Principais investidores estrangeiros no Brasil - 1998	Espanha - US\$ 5,1 bilhões	EUA - US\$ 4,6 bilhões	Holanda - US\$ 3,3 bilhões
Principais investidores estrangeiros no Brasil - 1996-1998	EUA - US\$ 10,8 bilhões	Espanha - US\$ 6,1 bilhões	Holanda - US\$ 5,2 bilhões

⁸⁹ A taxa básica de juros fixada pelo Conselho de Política Monetária - Copom - foi de 19% a.a., em 1998. No biênio 1996-1997, variou entre 19% e 26%, tendo, contudo, se aproximado de 46% no último trimestre de 1997 (BANCO CENTRAL, 2019a).

Variável	1.º lugar	2.º lugar	3.º lugar
Setores que mais atraíram IED - 1998	Serviços - US\$ 25,1 bilhões	Indústria - US\$ 3,4 bilhões	Outros - US\$ 0,3 bilhões
Países emergentes que mais atraíram IED - 1998	China - US\$ 45,5 bilhões	Brasil - US\$ 28,7 bilhões	México - US\$ 10,2 bilhões

Fonte: Cário; Alexandre; Voidila, 2002.

A transformação do mercado brasileiro em um ambiente majoritariamente de serviços coincide 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 bancos (LACERDA, 2003).

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 foram também privatizados. A desregulamentação dos investimentos estrangeiros, o sistema financeiro e o mercado de trabalho, dentre outros, também provocaram importantes mudanças na economia (ARBACHE, 2003, p. 116).

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 mil (IBGE, 1999a).

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 se deve 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.

Tabela 10. IES brasileiras em 1998

	Universidades				Estabelecimentos isolados				Federações/ integradas	Total
Instituições	153				727				93	973
	F	E	M	P	F	E	M	P		
	39	30	8	76	18	44	70	595		
% públicas	50,4%				18,6%				0%	21,5%
Matrículas	1,4 milhão				441,9 mil				216 mil	2,1 milhões
	F	E	M	P	F	E	M	P		
	392,8 mil	239,9 mil	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
	F	E	M	P	F	E	M	P		
	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%

Fontes: Martins, 1998; Inep, 1999b; IBGE, 1999a.

*F - federais, E - estaduais, M - municipais, P - privadas.

A remuneração média dos professores de ensino superior no Brasil era de RS 1.730, em 1998, equivalente a 13,3 salários-mínimos e superior ao rendimento médio do trabalhador com nível superior⁹⁰ no país, RS 1.686. Os docentes em tempo integral eram 73,2 mil, dentre 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 se formava 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	
	66,7 mil		6,4 mil	
Dedicação integral	Públicas	Privadas	Públicas	Privadas
	87%	13%	49%	51%

⁹⁰ 2,9 milhões de pessoas, naquele ano.

	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%

Fonte: Inep, 1999b.

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%

Fonte: Inep, 1999b.

A média de idade entre os universitários era de 24,7 anos, com renda familiar média de R\$ 2,7 mil e pessoal de R\$ 714. 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 R\$ 4 mil e pessoal de R\$ 2,1 mil. 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 1.º grau a renda familiar mensal média era de R\$ 837 e nos de 2.º grau, R\$ 1.474 (IBGE, 1997).

Considerada a proporção de crescimento do PIB ao longo do primeiro governo FHC, de 1995 a 1998, encontra-se um incremento de 10,1% (IBGE, 2019). 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 se deram em 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 atendimento dessa demanda, contudo, não significou aumento no salário médio para ocupações de nível superior, que observou queda de 19% no quadriênio⁹¹ (IBGE, 1999a; INEP, 1999b).

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 sequenciais (IBGE, 1999a; INEP, 1999b).

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

Fonte: IBGE, 1999a.

O orçamento do MEC em 1998 foi de R\$ 12,9 bilhões, ou seja, 1,2% do PIB. Desse total, 39,8% foram alocados no ensino superior (RIBEIRO, 2001), embora apenas 1,3% da população tivesse acesso ao mesmo - em 1965 a taxa de acesso era de 0,19%.

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.

⁹¹ Vínculos empregatícios de nível superior: 1995 - 1,8 milhão; 1998 - 2,9 milhões. Remuneração média de nível superior: 1995 - R\$ 1.550, atualizado pelo IGP-DI de 1995 a 1998, R\$ 2.080; 1998 - R\$ 1.686.

2.2.1 Dinâmica entre agentes e agências

Ao tratar o estamento como meio para a criação de um tipo antropológico puro, Weber (1999) 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 coincide 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 valorosos 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, na forma de empregos e promoções, 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.

Essa contraposição passou a valer, inclusive, para a estima conferida aos diplomas. Ocupando o centro do padrão de valioso tem-se o doutorado em universidade pública e, em numa gradação concêntrica, demais categorias intermediárias, até chegar-se à graduação em estabelecimento isolado privado - ponto mais à margem desse espectro de valorização.

Nesse sentido, Cunha (1974) 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 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” (p. 69). 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.

Bomeny (2001) 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 se abriu para o capital transnacional, recebendo empresas estrangeiras por meio de aquisições e fusões. A mulher entrou no 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 infantil⁹² e na taxa de crescimento da população⁹³ indicam esforços por melhoria da qualidade de vida, com algum planejamento familiar e profissional para adequar-se ao que Parsons (1951; 1966) denomina subsistema econômico. A marginalização e favelização dos grandes centros, por outro lado, tornaram-se indicativos da desigualdade na distribuição de renda⁹⁴.

A esses aspectos, acrescenta-se a popularização dos meios de comunicação de massas, tendo no hiato 1965-1998 se destacado a televisão⁹⁵ como dispensor de imagens e conceitos, possibilitando a entrega simultânea, nacionalmente, de narrativas factuais ou fictícias permeadas por modos de pensar e agir, aprovação e reprovação de comportamentos e sugestão direta ou indireta de tipos centrais e marginalizados. A formação de propensões e escolhas, profissionais ou de ordem pessoal, não se deu livre de influência midiática no período, abrangendo inclusive gerações em que a TV se tornou companhia diária, babá, acompanhante,

⁹² Em 1965 eram 116 óbitos infantis para cada mil nascimentos (IBGE, 1999b). Em 1998, 35,8 (IBGE, 1999a).

⁹³ Era de 2,8% em 1965, com média de 5,8 nascimentos por mulher (BANCO MUNDIAL, 2019b). 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, 1999a).

⁹⁴ O rendimento dos 20% mais ricos da população brasileira era 2.800% superior aos rendimentos dos 20% mais pobres (IBGE, 1998). 9,1% da população economicamente ativa estava desocupada e 18,6% sem rendimentos, em 1998. A renda familiar per capita, considerado o valor real médio, no estado de São Paulo, superava em 48,1% a brasileira. A da região Nordeste, por sua vez, ficava 45,8% abaixo da média nacional (HOFFMANN, 2002). Naquele ano, 15,2 milhões de pessoas viviam em famílias com renda mensal de até um salário mínimo. O percentual da população coberto por plano de saúde privado era prevalente apenas em famílias com rendimento mensal médio superior a dez salários (IBGE, 1998).

⁹⁵ Presente em 87,6% dos lares brasileiros, em 1998, superando itens como geladeira, existente em 81,9% e máquina de lavar roupas, 32,3% (HOFFMANN, 2002).

refúgio⁹⁶. Ou seja, a composição do papel social, nos anos 1990, era permeada por uma variedade de mensagens industrialmente produzidas.

Uma vez que a comunicação de massas se caracteriza por um altíssimo alcance na dispersão de mensagens, por parte de um número relativamente reduzido de produtores de conteúdo, torna-se patente o poderio dos veículos de maior prestígio e credibilidade junto ao público. Na compreensão parsoniana, o sistema cultural sobrepõe-se ao social, no qual, por sua vez, a função integrativa de harmonizar crenças, forças e elementos está superposta à formação identitária e de personalidade. A proeminência da cultura e das relações sociais resulta na assimilação, pelo indivíduo, de normas e padrões determinantes para a construção de seus desejos e objetivos.

A seleção daquilo que será exposto, editando, atenuando e sublinhando aspectos, ao mesmo tempo que banindo determinados temas e abordagens, caracteriza a condição dos veículos de comunicação como *gatekeepers*⁹⁷. McCombs e Shaw (1972) teorizaram sobre o papel dos *mass media* em induzir a pauta do dia no coletivo social, gerando a chamada *agenda-setting*. Por meio desse fenômeno, os receptores da mensagem categorizam qualitativamente os conteúdos como resultado da quantidade, frequência e forma das informações expostas, impactando a realidade política. Os temas das conversas interpessoais tornam-se, nessa perspectiva, derivados dos assuntos escolhidos e expostos pela comunicação de massas. Tem papel relevante, nesse contexto, a intensidade e inclinação ideológica aplicada pelos veículos sobre os temas.

Para Althusser (1987), a ideologia, enquanto representação de mundo que deriva de uma deformação imaginária produzida pelo indivíduo - a partir de sua relação com suas condições de existência - materializa-se nos aparelhos ideológicos como a indústria cultural. Ao longo da segunda metade do século 20, os modos de vida de países capitalistas desenvolvidos tornaram-se diariamente acessíveis à periferia mundial sob sua influência, na forma de comerciais, filmes, videoclipes, notícias e outros, tornando-se fonte adicional, prestigiosa e onipresente para a construção de imagens e ideias a respeito do que Parsons (1951) nomeia *status* social.

⁹⁶ Apesar da presença generalizada nos lares, destaque-se a inexistência do hábito de debater, no ambiente educativo, político, social e na própria mídia, as formas de uso da televisão, diferenciando o que em seus conteúdos é ficção ou realidade, informação ou propaganda, seu potencial persuasivo e estratégias utilizadas para atingir seus fins. A crítica de mídia, com equilíbrio, livre de romantismos, dogmas e preconceitos, seria essencial para que o usuário consumisse seus produtos com grau mais aproximado de consciência sobre os significados latentes de seus discursos manifestos.

⁹⁷ White (1950) explica que a seleção de produtos e temas efetuada pelos emissores de mensagens - considerando, à época, notícias de jornais - não é isenta, passando por um crivo determinado por critérios pessoais ou da empresa. Como o volume de material e a quantidade de fatos é superior ao espaço e o tempo para divulgação, o veículo atua como porteiro, ou *gatekeeper*, escolhendo o que ganha visibilidade e o que é silenciado.

Bem antes da aceleração da abertura do país, nos anos 1990, já havia se iniciado a etapa cultural da globalização, tornando palatáveis, compreensíveis e até mesmo desejáveis determinados padrões de consumo característicos de países economicamente avançados. A institucionalização do capitalismo liberal não prescindiu, portanto, do trabalho simbólico exercido pelos meios de comunicação.

Como tais veículos são, em sua maioria, empresas privadas, com fins lucrativos, é compreensível que as atitudes estimuladas por seus conteúdos e refletidas por suas narrativas sejam alinhadas a comportamentos pró-consumo. Um exemplo é a difusão, em todos os continentes, dos padrões americanos de vida - idealizados -, conferindo centralidade a *workholics*⁹⁸ e *yuppies*⁹⁹ em comerciais, filmes, seriados e outros materiais.

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.

O homem branco, heterossexual, empreendedor ou com emprego formal, dotado de vigor físico e equilíbrio psicológico, seguidor de religião cristã e vocacionado para a constituição de uma família mantinha-se predominantemente o centro do padrão. Orbitavam em torno desse tipo as diferentes gradações de gênero, étnicas e de inclinações religiosas e filosóficas, além dos acometidos por limitações físicas ou mentais, congênicas ou adquiridas - todos os anteriores, atomizados ou reunidos em relações associativas, a fim de adquirir legitimidade para seus pleitos ou visibilidade para seus discursos.

Mencione-se, também, o papel higienizador das instituições de controle social no sentido de retirar do convívio, simbolicamente tornando-os inexistentes, os desviantes extremos do padrão. Como principais podemos citar os presídios, manicômios, orfanatos, abrigos para moradores de rua, clínicas para drogaditos e asilos.

As raízes da família patriarcal e os conceitos atrelados ao trabalho manual e braçal ainda se mostravam presentes na composição do tipo antropológico padrão, bem como na

⁹⁸ Aficionados por trabalho, movidos pela conquista de metas.

⁹⁹ Profissionais jovens e urbanos que atuam em suas áreas de formação, adeptos ao consumo sofisticado de roupas, acessórios, automóveis, bem como viagens e outros símbolos de poder aquisitivo.

compreensão do ensino profissionalizante como inferior às profissões típicas de portadores do título de bacharel - numa segunda leitura, mais próximas do trabalho intelectual.

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.

Não faz muito tempo, as universidades tinham o papel de funcionar como promotoras de seus alunos. O diploma era um passaporte seguro para o futuro de qualquer jovem. A situação mudou. 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 bacharelescas (BUARQUE, 2003, p. 33).

Ao diagnosticar a crise de financiamento do sistema universitário em países em desenvolvimento, o Banco Mundial¹⁰⁰ (1995a; 1995b) argumenta que enquanto o acesso à educação primária e secundária de qualidade não fosse garantido, os recursos públicos não devem ser priorizados para a formação de nível superior. A taxa de rentabilidade social é majorada quando se investe 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

¹⁰⁰ Em julho de 1944, representantes de 44 países se reuniram 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 2.ª Guerra Mundial - a exemplo do que ocorrera na Itália e na Alemanha após o fim da 1.ª 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 (KONINGS, 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 (LIMA, 2010).

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 conseqüentemente político, dificilmente deixariam de reagir a mudanças na gratuidade que lhes é proporcionada - paga pelo restante da população.

As características predominantes da educação pública de nível terciário no mundo em desenvolvimento beneficiam principalmente as unidades familiares mais prósperas, que são também aquelas com maior poder político. Os filhos de famílias abastadas são consideravelmente subsidiados pelo restante da sociedade para frequentar universidades públicas, o que reforça suas vantagens econômicas e sociais. A experiência mostra que é essencial quebrar esse padrão e também que a dificuldade política de fazê-lo não deve ser subestimada. Em países cujos sistemas de governança são fracos, estudantes ressentidos - e haverá se os subsídios e privilégios forem reduzidos - podem representar ameaça à estabilidade política. Por isso, os governos devem proceder com cautela na implantação de reformas que possam afetar famílias cujo prestígio possa desestabilizar os regimes políticos (BANCO MUNDIAL, 1995a, p. 5, tradução nossa).

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 ensino 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 FMI (SOARES, 1998).

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 privados (MATIAS-PEREIRA, 2007). Ademais, deveriam ser tomadas medidas para diminuir de forma progressiva os gastos públicos em saúde, educação, previdência e assistência (COHN, 1995). Tudo isso se traduz 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 crescimento (LIMA; STERNICK, 2017). Eram sinais de esgotamento das políticas baseadas no keynesianismo¹⁰¹, 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 Oceania (MATIAS-PEREIRA, 2007). Ao final daquela década, as atenções se voltaram 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

¹⁰¹ 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.

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 qualidade da indústria interna; *abertura ao investimento estrangeiro direto*; *privatização de estatais*; *desregulação de setores cartelizados ou controlados* e *proteção ao direito de propriedade* (WILLIAMSON, 1990).

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 Administrativa¹⁰² 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 1987 (LIMA JÚNIOR, 1998). A Reforma Sarney, contudo, extinguiu oito estatais e estabeleceu novas bases para processos licitatórios¹⁰³, organizou o sistema de gerenciamento de contas e pagamentos de pessoal¹⁰⁴, definiu procedimentos de auditoria de pessoal¹⁰⁵ e controle e gestão de estatais¹⁰⁶.

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 país (SANTOS, 1997). Com a Proposta de Emenda Constitucional n.º 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 Plano Diretor da Reforma¹⁰⁷. O documento (BRASIL, 1995b) recorda que os esforços de modernização administrativa dos anos

¹⁰² Instituída pelo Decreto 91.501, de 31 de julho de 1985.

¹⁰³ Decreto-Lei 2.300, de 21 de novembro de 1986

¹⁰⁴ Decreto 93.214, de 3 de setembro de 1986

¹⁰⁵ Decreto 93.215, de 3 de setembro de 1986

¹⁰⁶ Decreto 93.216, de 3 de setembro de 1986

¹⁰⁷ 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.

1980 foram interrompidos pela instalação do Congresso Constituinte, e avalia 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 este 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 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, colocou 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, tendo 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 gerencial (MARE, 1998, p. 19).

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 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%. A compra do Bamerindus pelo HSBC, em 1997, consistiu na primeira venda de banco para instituição estrangeira, no Brasil, como forma de sanar o quadro de falência do estabelecimento (ALMEIDA, 2003).

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 US\$ 72,7 bilhões - 85,3% do total privatizado entre 1991 e 1998 (PÊGO FILHO; CÂNDIDO JÚNIOR; PEREIRA, 1999).

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, e 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 terceirizações (MARE, 1998). 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, em geral relacionados a profissões para cujo exercício não era requerido diploma superior.

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 movimento 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 competitiva (PEREIRA, 1996).

A burocracia weberiana, característica do ambiente capitalista como substituta das relações familiares e de compadrio, é compreendida na lógica da administração gerencial como excessivamente dificultadora e deficiente em dinamismo. Diante da necessidade de fornecer suporte para o desenvolvimento do mercado como motor da economia, a nova orientação de governança compreendia o estágio burocrático como uma etapa a ser superada.

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 Moraes (2017), o domínio inglês como centro dinâmico do capitalismo mundial entrou em decadência no início do século 20, 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 se mostrou 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 de impostos.

Relevante aprofundamento da crise nos países capitalistas teve início em 1973. O aumento de 400% em um prazo de três meses no preço internacional do petróleo¹⁰⁸ provocou forte recessão nas economias industrializadas, culminando na redução de seus investimentos externos e também prejudicando 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 se fragilizou, 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” (VIZENTINI, 2008, p. 50).

Tinha início, no fim daquela década, o que Pochmann e Moraes (2017) denominam segundo ciclo de globalização capitalista, e que é reconhecido por Dale (2000; 2004; 2010, 2014) 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 se relacionar com o consumo, de forma adaptável aos mais diversos tipos de regimes políticos. O apoio infraestrutural para o processo de acumulação é tomado pelo Estado como responsabilidade, na forma de políticas e investimentos físicos - rodovias, portos -, de modo a possibilitar a expansão da atividade produtiva privada, que pagará impostos e gerará empregos (DALE, 2014).

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 se tornou uma realidade, assim como o fim dos estoques em larga escala e a produção alinhada à demanda, com vistas a impedir a desvalorização por excesso de oferta.

¹⁰⁸ 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, 2010).

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 trabalhador (JESSOP, 1994).

O toyotismo, cuja mundialização se deveu 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 humano (ALVES, 2001).

Numa cadeia produtiva determinada, conforme essa lógica (OHNO, 1997), 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 candidatos (MACHADO, 2002a). Capacitação, autogestão, disciplina, conhecimentos, experiência pregressa, bom histórico no mercado e competências adequadas tornam-se alguns dos elementos distintivos. O trabalho 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 Alves (2001), 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 automação (ANTUNES; ALVES, 2004).

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, tornando-se dinâmico, propositivo e proativo (ALVES, 2001). 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 tarefas. A produtividade passa a ser estimulada com bônus diante do alcance de metas, o que introduz o elemento competitividade ao ambiente laboral (ANTUNES, 2002; CORIAT, 1994).

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 competências¹⁰⁹, 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 situações (KUENZER, 2003; 2005).

Machado (2002a) analisa que a institucionalização da pedagogia das competências no Brasil foi um movimento estimulado pelo governo federal: por meio de um novo modelo de

¹⁰⁹ 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 (McCLELLAND, 1973).

regulação do sistema de ensino, iniciava-se a adaptação dos indivíduos às emergentes demandas empresariais, mesmo antes do ingresso no mercado. Nesse sentido, Lima Filho (2002) 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.

Perrenoud (1999) define competência como a capacidade de ser eficaz em determinado tipo de situação, apoiando-se em conhecimentos¹¹⁰, sem se limitar 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.

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 ao mesmo 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 complexo (PERRENOUD, 1999).

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 trabalho (CNE, 1999). 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 específicas (MEC, 1999a).

Já os *Referenciais curriculares nacionais da educação profissional de nível técnico* registraram que a competência se caracteriza 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 eficaz (MEC, 2000). 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

¹¹⁰ Para Perrenoud (1999) 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.

em determinado contexto de trabalho e que resulta não apenas da instrução, mas em grande medida da experiência em situações concretas do exercício ocupacional (OIT, 2002, p. 22)

Na visão de Machado (2002b), 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.

Perrenoud (2013) reconhece que existe uma relação utilitarista entre o indivíduo e a educação escolar, pois em geral se estuda 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 Ramos (2002), 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 alunos¹¹¹. Tanto a formação docente como os referenciais para a educação profissional e ensino técnico passaram a considerar as competências como conceito nuclear¹¹² (MEC, 1999a; 2000; CNE, 1999). 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 automação (CNE, 1998), sendo o lema do

¹¹¹ 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.

¹¹² Ainda no campo dos cursos técnicos, o Decreto 2.208, de 17 de abril de 1997 definiu diretrizes pedagógicas baseadas em competências. O Decreto 2.494, de 10 de fevereiro de 1998 previu a possibilidade de 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.

aprender a aprender desdobrado em quatro eixos, nos parâmetros curriculares nacionais: aprender a conhecer, a fazer, a viver e a ser¹¹³ (MEC, 1999b).

No relatório *Educação: um tesouro a descobrir*, da Unesco (DELORS, 1996), a educação contínua foi apresentada como necessária frente aos desafios de um mundo em rápida transformação, no qual o conhecimento se torna 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 Weber (1999).

O pilar regulativo teorizado por Scott (1995) 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 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 restringe o potencial das negociações coletivas, bem como dificulta a disponibilidade de vagas para iniciantes.

¹¹³ 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.

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.

Kuenzer (2005) 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, 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 estratégicos (KUENZER, 2005).

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 são 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.

Ao mesmo tempo, a migração para as cidades valoriza a ocupação dos bairros centrais, abastecidos de infraestrutura. Em termos de habitação, a distância dos centros econômicos urbanos é proporcional ao afastamento simbólico que separa o morador da periferia e o ocupante do padrão central bem-sucedido.

[...] 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 privadas (GARCIA; ZANARDINI, 2018, p. 203).

O papel social do trabalhador bem-sucedido muda, do fordismo para o toyotismo, uma vez que não basta perdurar numa função laboral e qualificar-se para ascender. 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.

O avanço da industrialização e a abertura às importações de bens de consumo, por sua vez, acentuaram o aspecto do consumo diferencial. Produtos culturais, vestuário, itens de higiene, meios de transporte, tudo passa a ser produzido para atender às diferentes classes, sendo a valorização entre um e outro conhecida difusamente, com auxílio dos meios de comunicação que divulgam os preços e também atrelam o consumo sofisticado a tipos humanos reais ou fictícios específicos (McCRAKEN, 2007), em narrativas diversas - a notícia, o filme, a novela, o comercial, o desfile de modas, o seriado, o programa de auditório.

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 as mesmas 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.

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 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 preferência, para a política externa brasileira, em detrimento da Área de Livre Comércio das Américas - Alca¹¹⁴ - 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” (FARIAS, 2011, p. 254). 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 se configurou 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-sul (VIZENTINI, 2005; SIMÃO, 2009).

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 vizinhos (VIGEVANI;

¹¹⁴ 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.

OLIVEIRA, 2005), como a construção do gasoduto Brasil-Bolívia, interligação da rede elétrica à Argentina, em Uruguaiana/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 hidrovia Tietê-Paraná (MARTINS, 2006).

As tentativas de estabelecer relações bilaterais com alguns países resultaram pouco efetivas, caso da Índia, África do Sul e México. Nesse último caso, 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 Leste (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003).

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 US\$ 13,5 bilhões 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 Alca (CERVO, 2002).

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-americanos (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003).

Como apontado por Dale (2004), o estabelecimento de uma agenda educativa globalmente estruturada foi concomitante à expansão dos investimentos transfronteiras e 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, 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 pesquisa (LAUGLO, 1997, p. 14).

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?

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 oferte serviços.

Na área da educação (BANCO MUNDIAL, 1995a), 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 US\$ 4,1 bilhões, 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 social (LIMA, 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 Organização¹¹⁵, 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 humano¹¹⁶ e do capital social¹¹⁷, 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 necessárias para o crescimento econômico (OCDE, 2001).

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 a demanda crescente, envolvendo necessidades variadas de indivíduos

¹¹⁵ Em 1998, eram 29. A adesão ao grupo pressupõe a aceitação dos princípios da economia de mercado e democracia representativa.

¹¹⁶ Conhecimentos, competências e características individuais implicadas na criação do bem-estar pessoal (OCDE, 2001).

¹¹⁷ Normas, valores e convicções que estimulam a cooperação dentro e entre grupos (OCDE, 2001); conceito assemelhado à integração parsoniana.

com origens, experiências e disposições diversas. A proposta era focar a educação de massas na ação, preparando para o desempenho de atividades demandadas pelo mercado (CEPAL, 1994). Não se trata, no documento, de abolir a educação com fundamentos tecnológicos e científicos, mas 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 Educação Profissional - Proep -, financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID - após a publicação do Decreto 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 tencionava financiar 250 centros de educação tecnológica. Do total de recursos, 60% foram destinados a instituições privadas, organizações não-governamentais e escolas municipais (LIMA FILHO, 2002).

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 tornam-se 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 Dale (2004) 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 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 Dale (2004) 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 Dale (2004) consiste tanto num movimento de governação híbrida, ou seja, adoção doméstica de políticas cujo cerne é pensado no ambiente externo, quanto num menor poder de influência por parte dos cientistas e profissionais nacionais.

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 transfronteiras, com currículos localmente adaptados para atingir a esse fim (DALE, 2004). 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 supranacional (2010, p. 1.112), 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 simbolicamente - 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 BM (1995a), 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 ONGs. Gerou-se um extenso e lucrativo mercado, incluindo cursinhos preparatórios e gráficas de materiais didáticos.

O ensino superior público e a maior parte da pesquisa científica permaneceram majoritariamente voltados para aqueles com capital cultural privilegiado (CUNHA, 2004, BOURDIEU; PASSERON, 1975, BAUDELLOT; ESTABLET, 1980), 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 experiência acumulada se tornam 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, resulta 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 pode conduzir antes à frustração que ao sucesso. Mirar-se no exemplo do familiar mais antigo, ou na narrativa perpetuada culturalmente, não levará 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 estrutural (BOURDIEU; PASSERON, 1975, BAUDELLOT; ESTABLET, 1980) se mantém, 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 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 alcançar 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 no primeiro capítulo. 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, expandiam o espectro de possibilidades para os papéis sociais existentes¹¹⁸; e as mudanças no mercado induziam 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 no próximo capítulo, 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

¹¹⁸ 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.

modernidade líquida (BAUMAN, 2001; 2007; 2013) ou pós-modernidade (LYOTARD, 1988; 2009), caracterizada pela reforma nesses padrões, quer pela virtualização e onipresença de tudo que passaria a ser intermediado 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.

Do ponto de vista da Teoria das Instituições, por fim, 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 regulativa (SCOTT, 1995) se expressa 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 47/1995 e 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 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 se deu 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 Zucker (1998), 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. É 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 resultados 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 se torna conhecida, a tendência é de maior uniformização nos aspectos formais daquilo que se implanta (TOLBERT; ZUCKER, 1998).

Editadas as portarias de recomendação e reconhecimento, os mestrados 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 relativa à modalidade acadêmica.

A institucionalização plena, ou sedimentação, permaneceria distante daquele momento, nos anos 1990. Como se viu no início do capítulo, 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.

No próximo capítulo verificaremos a evolução dos MPs 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.

Quadro 9. Relação Estado-mercado-indivíduo, no contexto de 1998

Estado	<p>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.</p> <p>Economicamente: controle inflacionário, estabilidade da moeda, câmbio fixo até 1998 - se tornaria flutuante em 1999, iniciando um processo de desvalorização do Real -, 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.</p> <p>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 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.</p>
Mercado	<p>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 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.</p>
Indivíduo	<p>Demografia: 78,3% da população vivia em cidades; 13% de analfabetos; 9,1% desempregados.</p> <p>Trabalho: crescimento do setor de serviços. Implantação de medidas toyotistas, com substituição dos estoques pela produção sob demanda, automação e terceirizações.</p> <p>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.</p> <p>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 <i>stricto sensu</i> para concursos e docência. Polivalência, flexibilidade e habilidades subjetivas são demandados como diferencial no mercado, em detrimento do acúmulo linear de qualificação.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor.

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 da modalidade 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 desempenho e 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 se explorar oportunidades de treinamento em serviço e estágios.

Os *Parâmetros para análise de projetos de mestrado profissional*¹¹⁹ (CAPES, 2002b) 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 serviços na área da proposta, sem comprometimento do mestrado e doutorado acadêmico 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 orientação. A periodicidade para avaliação ficou determinada como a mesma dos mestrados acadêmicos.

¹¹⁹ 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.

Já os *Parâmetros para avaliação de mestrado profissional*¹²⁰ (CAPES, 2002c) 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, 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 MPs 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 casos, desenvolvimento de instrumentos, equipamentos, protótipos, propriedade intelectual, patente ou *software*.

¹²⁰ 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.

Quadro 10. Síntese dos documentos normativos imediatamente complementares à Portaria 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 80/1998.
Exigências para instituições	<p>Preferencialmente possuir cursos de pós-graduação credenciados pela Capes e desenvolver atividades de extensão ou prestação de serviços em campos relacionados com o MP;</p> <p>Ou, adequação do projeto, corpo docente, infraestrutura e competência técnica ou tecnológica para garantir o desenvolvimento do curso dentro do padrão de qualidade requerido.</p>	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.
Frequência de avaliação da Capes	Mesma periodicidade estabelecida para o conjunto de programas integrantes do Sistema Nacional de Pós-Graduação.	Idem.
Corpo docente	<p>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.;</p> <p>Exigência de um núcleo docente em regime de tempo integral ou tempo integral com dedicação exclusiva à instituição;</p> <p>O orientador deve ser doutor, podendo os não doutores coorientar.</p>	<p>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;</p> <p>Exigência de um núcleo de docentes em tempo integral dedicado à instituição.</p>
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.	<p>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;</p> <p>Demandas de empresas privadas ou organizações não governamentais são custeadas pelas mesmas;</p> <p>Oferta de cursos por instituições de ensino e pesquisa públicas ou privadas, sem as demandas estabelecidas acima, são financiadas pelas instituições.</p>
Trabalhos de conclusão de curso	Nos formatos previstos pelo Portaria 80/1998, devendo ser apresentados a uma Banca devidamente qualificada.	<p>Atrelado 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;</p> <p>Pode assumir a forma de dissertação, produção artística, projeto técnico, estudo de casos, desenvolvimento de instrumentos,</p>

		<p>equipamentos, protótipos, propriedade intelectual, patentes, <i>software</i>, etc.;</p> <p>Examinado por uma comissão devidamente qualificada e externa à instituição. Pelo menos um dos examinadores deve ter experiência no campo profissional em análise.</p>
--	--	---

Fontes: Capes, 2002b; 2002c.

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 daquele ano. Os debates e palestras¹²¹ sobre pertinência, funcionamento, acreditação, avaliação e financiamento do MP não culminaram em contribuições concretas, entretanto (BARROS; VALENTIM; MELO, 2005). 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 Capes (2005) a respeito do mestrado profissional¹²². O primeiro reconhece 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 dos mesmos pelas universidades. O terceiro ponderou que um terço dos doutores e dois terços dos mestres já não seguiam carreira como professores,

¹²¹ Com participação de membros da Capes, Fórum de Pró-Reitores de Pós-Graduação e coordenadores de mestrados profissionais.

¹²² 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 (BARROS; VALENTIM; MELO, 2005).

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 ingresso em doutorado acadêmico (BARROS; VALENTIM; MELO, 2005). 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.

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 MPs deveria considerar sobretudo o valor agregado ao aluno pelo curso, métrica diferenciada daquela da vertente acadêmica, direcionada para publicações (CAPES, 2005).

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” (CAPES, 2005, p. 165). 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, Velloso (2004) demonstrou a heterogeneidade do campo de atuação dos egressos dos mestrados acadêmicos. 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 consultórios¹²³.

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 Castro (2005). Sua análise conclui que, a fim de conferir vida própria ao mestrado profissional brasileiro, seria preciso que o mesmo 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.

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 (CASTRO, 2005). Também Barata (2006) 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 MPs, na medida em que imitam os acadêmicos, e a realidade de sua clientela. Uma vez que se espera alunos inseridos na prática onde será aplicada a pesquisa, torna-se

¹²³ 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.

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 produção técnica e científica de alto nível (CAPES, 2001).

Ao fim de 2001, havia 14 mestrados em ensino de Ciências e Matemática aprovados, além de um doutorado. Desse total, quatro eram MPs, 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. Nesse ano já não havia o curso na PUC-RS (MOREIRA, 2002; 2004).

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.

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 externa (MOREIRA, 2002).

Os MPs 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 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 Moreira (2004), 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 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 MPs 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 Rezende (2009), 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 Ostermann (2015), numa crítica à formação continuada de professores. Analisam 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.

Na perspectiva de Rezende e Ostermann (2015), os MPs 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, Vieira e Deccache-Maia (2018) viriam a contestar esses argumentos. Inicialmente, pontuam que também o mestrado acadêmico é individual¹²⁴ 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 MPs em ensino.

Prosseguem Bomfim, Vieira e Deccache-Maia (2018) que a baixa inovação não é privilégio dos mestrados profissionais, não devendo, por isso, ser tomada como característica para descrédito. Consideram 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

¹²⁴ Como as próprias Rezende e Ostermann (2015) já haviam relativizado.

e impulsionar soluções em 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? (p. 249).

Por fim, sobre o fato de que após a titulação os professores preferem tentar a migração para o ensino superior, Bomfim, Vieira e Deccache-Maia (2018) 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, incluindo formados e desligados, das três primeiras turmas - 2011 a 2013 - identificou-se (VICENTE; RESENDE, 2016) alguns pontos em comum com os apontamentos de Rezende e Ostermann (2015). 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, devido às condições de trabalho e à remuneração, 81,8% dos ouvidos. 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%.

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 entrevistados (VICENTE; RESENDE, 2016, p. 214-216).

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 Pública¹²⁵. O segundo, no ano seguinte, seria em Gestão e Tecnologias Aplicadas à Educação, na Universidade Estadual da Bahia¹²⁶. 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.

A diferença entre os MPs 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 Hetkowski (2016), 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 inovação (FIALHO; HETKOWSKI, 2017, p. 30).

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

¹²⁵ Portaria 1.045, de 18 de agosto de 2010, do Ministério da Educação.

¹²⁶ Ofício 39-11/2010, do Conselho Técnico-Científico da Capes.

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.

Kuenzer (2011) observaria, no início da década seguinte, que o modelo bacharelesco não havia sido superado. Gatti (2010), por seu turno, ao analisar 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” (p. 1.373).

A abordagem conteudística no preparo para o magistério na educação básica é incentivada pelo Banco Mundial (1995b), a partir da noção 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 - (BRASIL, 2001)¹²⁷ destacou o primado da formação em exercício, com uso de tecnologias de educação a distância - EAD -, 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 Brasil¹²⁸ - UAB -, 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 se baseava 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

¹²⁷ Aprovado pela Lei 10.172, de 9 de janeiro de 2001.

¹²⁸ Decreto 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.

1999, do CNE¹²⁹; o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação¹³⁰, de 2007 e o Plano de Desenvolvimento da Educação¹³¹, do mesmo ano.

A Capes, também em 2007, teve sua estrutura modificada¹³², 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 levantamento (CNE, 2007) demonstrou que, no país, o gasto anual por aluno nos ensinos fundamental e médio era inferior ao aplicado no Chile, na Argentina e no México¹³³. A remuneração anual do professor brasileiro iniciante era inferior à do argentino, chileno e malaio¹³⁴. O percentual de docentes com formação específica na área que lecionavam era especialmente baixo nas disciplinas de física e química¹³⁵. 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 esse último em posição menos avançada¹³⁶.

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 cidades (CNE, 2007).

Conforme Kuenzer (2011), 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

¹²⁹ Diretrizes curriculares nacionais para o curso Normal de nível médio.

¹³⁰ 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, dentre 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.

¹³¹ Composto por mais de 40 ações, na prática consistia numa proposta do governo para operacionalizar o PNE.

¹³² Lei 11.502, de 11 de julho de 2007.

¹³³ Chile, US\$ 2.271; Argentina, US\$ 1.803; México, US\$ 1.774; Brasil, US\$ 921.

¹³⁴ Argentina, US\$ 15,7 mil; Chile, US\$ 14,6 mil; Malásia, US\$ 13,5 mil; Brasil, US\$ 12,5 mil.

¹³⁵ Biologia, 57%; língua portuguesa, 56%; educação física, 50%; história, 31%; língua estrangeira, 29%; matemática, 27%; geografia, 26%; educação artística, 20%; química, 13%; física, 9%.

¹³⁶ EUA, 88%; Alemanha, 83%; Finlândia, 76%; Hungria, 74%; Holanda, 66%; França, 65%; Austrália, 62%; Grécia, 51%; Chile, 49%; Itália, 44%; Espanha, 43%; Argentina, 42%; Brasil, 30%.

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 ou [8] para que os aposentados voltassem a lecionar.

Já as ações estruturais sugeridas foram: [1] criar licenciaturas polivalentes; [2] com formação pedagógica incluída e [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 e [14] ampliar vagas e melhorar a qualidade das licenciaturas.

Em 2009, foi editada a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica¹³⁷, assumindo como compromisso público de Estado o investimento em cursos presenciais ou a distância, com possibilidade de concessão de bolsas de estudo. Essa Política¹³⁸ enfocou preferencialmente docentes com mais de três anos de exercício, diplomando em licenciatura aqueles que tivessem somente nível médio ou de bacharel, bem como os

¹³⁷ Decreto 6.755, de 29 de janeiro de 2009.

¹³⁸ 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 a desigualdades sociais e regionais.

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 BM (1995b) e da OCDE (2005).

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 opção (BRASIL, 2010a, p. 168).

Algumas competências são requeridas ao professor em seu trabalho de democratização dos conhecimentos que permitem aos educandos participar da vida social e produtiva. Dentre elas, Kuenzer (2011) 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 pesquisa (KUENZER, 2011, p. 685).

Havia em 2009, no Brasil, 2,4 mil cursos de mestrado acadêmico, 1,4 mil de doutorado e 243 de mestrado profissional¹³⁹, 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.

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%

Fonte: Brasil, 2010a.

A avaliação de qualidade dos MPs 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 MPs, 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.

¹³⁹ Assim distribuídos: 108 em instituições particulares, 97 em federais, 33 em estaduais e cinco em municipais.

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	36,6%	119	243	104,2%	1.058	1.422	34,4%

Fonte: Brasil, 2010a.

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 se expandiriam 65,7% e 32,6%, 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

Fonte: Brasil, 2010a.

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. Almeida (2010) 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 Schwartzman (2010), após mais de uma década de existência dos MPs, 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. O baixo número no registro 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-americanos¹⁴⁰, 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 MPs], os mestrados acadêmicos fossem se reduzindo, sendo substituídos por um lado pelos doutorados de acesso direto aos formados pelos cursos de graduação e, por outro lado pelos mestrados profissionais (SCHWARTZMAN, 2010, p. 36-37).

Complementando as previsões da Portaria 80/1998 e dos *Parâmetros para análise de projetos e para avaliação de cursos*, de 2002, o MEC editaria a Portaria 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 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.

¹⁴⁰ 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 (SCHWARTZMAN, 2010).

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.

Já a Portaria 17, de 28 de novembro de 2009, revogaria a 7/2009, reproduzindo grande parte de seu conteúdo, com alterações em pontos cruciais: desaparece 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 passa 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 é 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 11. Síntese das Portarias 7/2009 e 17/2009, conforme aspectos selecionados

	Portaria 7/2009	Portaria 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.

	Portaria 7/2009	Portaria 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, <i>softwares</i> , 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.

Fontes: MEC, 2009a; 2009b.

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 Profmat. 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 intensivas (SBM, 2013).

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 priorizadas¹⁴¹. Os demais 20% poderiam ser selecionados entre

¹⁴¹ Com a Portaria 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.

portadores de diploma de ensino superior, sem direito a bolsas, e que participavam do mesmo exame nacional de acesso, anual.

As bolsas de estudo¹⁴² 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 tentativa (SBM, 2010).

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 Resende (2016) 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.

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

¹⁴² Em 2011, equivalentes a R\$ 1.200, superando o piso salarial desses profissionais, estipulado em R\$ 1.187, e acumuláveis com esses vencimentos.

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 públicas¹⁴³ que ingressassem nos mestrados 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 desempenho¹⁴⁴ das mesmas. Os indicadores úteis a esse cálculo, inspirado no modelo holandês (MEC, 2003), 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 Docência¹⁴⁵, 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,

¹⁴³ Portaria 478, de 29 de abril de 2011.

¹⁴⁴ Portaria 1.285, de 30 de agosto de 1994.

¹⁴⁵ Lei 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 11.784, de 22 de setembro de 2008.

a iniciativa ministerial baseava-se no financiamento inglês¹⁴⁶, voltado para a produtividade acadêmica (MEC, 2003).

Essa forma de gestão do sistema de ensino superior federal foi coerente, ao longo do segundo mandato¹⁴⁷ 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.

Amaral (2009) 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 públicas eram superadas pelas privadas: 51,8%. Já os estabelecimentos não universitários ao final do governo eram 1.475, 82,9% privados (INEP, 1995; 2003).

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, 52,3% 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.

¹⁴⁶ 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.

¹⁴⁷ Primeiro presidente reeleito no país, após aprovação da Emenda Constitucional n.º 16, de 4 de junho de 1997, prevendo essa possibilidade. FHC venceu novamente em primeiro turno, com 53% dos votos.

Tabela 17. IES brasileiras em 2002

	Universidades				IES não universitárias				Total
Instituições	162				1.475				1.637
	F	E	M	P	F	E	M	P	
	43	31	4	84	30	34	53	1358	
% públicas	48,2%				17,1%				12%
Matrículas	2,1 milhões				1,3 milhão				3,4 milhões
	F	E	M	P	F	E	M	P	
	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
	F	E	M	P	F	E	M	P	
	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%

Fonte: Inep, 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 universidades 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%

Fontes: Inep, 1995; 2003

*Considerados cursos de graduação presenciais.

Segundo pesquisa do Instituto Datafolha (2002), 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 Nordeste.¹⁴⁸

Nas eleições de 2002 o candidato Luiz Inácio Lula da Silva, concorrendo pela quarta vez, venceu a disputa presidencial¹⁴⁹. A vitória representou uma ruptura no padrão de eleitos para a Presidência, em geral homens ligados a tradições políticas, acadêmicas e/ou oriundos de núcleos familiares com poder econômico¹⁵⁰. Ex-sindicalista que construía sua imagem pública¹⁵¹ em palanques, com discursos inflamados a massas de trabalhadores, denunciando o domínio e a exploração das elites, Lula precisou adequar suas propostas, a aparência física 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 substituindo a indignação por *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 e de negociador, 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.

¹⁴⁸ O Instituto ouviu 14,5 mil pessoas, em 365 cidades, entre os dias 9 e 11 dezembro.

¹⁴⁹ Em segundo turno, com 61,3% dos votos, contra José Serra, candidato do partido de FHC.

¹⁵⁰ Improvável ocupante do palácio presidencial devido a suas origens sociais e regionais, nordestino e nascido em família de baixa renda, Lula frequentou a escola primária por apenas quatro anos. Começou a trabalhar nas ruas com 11 anos de idade (FORTES; FRENCH, 2012).

¹⁵¹ “caracterizada como a de um candidato radical e comunista que não possuía experiência administrativa nem formação universitária” (SANTOS; ROMUALDO, 2012, p. 147).

Já no primeiro ano de governo foram divulgadas as *Bases para uma nova proposta de avaliação da educação superior* (MEC, 2003). O documento sintetizou estudos conduzidos pela Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior¹⁵², 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, se deu 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 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 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 formalizado¹⁵³ 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” (BRASIL, 2003a) 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%.

¹⁵² Designada pelas Portarias 11, de 28 de abril de 2003 e 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.

¹⁵³ Lei 10.861, de 14 de abril de 2004.

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 Capes e CNPq contemplavam em média 30% dos mestrandos e doutorandos, com valores congelados¹⁵⁴ desde 1994. A falta de mestres e doutores se agravava nas licenciaturas (BRASIL, 2003b).

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 Financeira¹⁵⁵ 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 existente¹⁵⁶ na área da cultura.

Na interpretação de Aguiar (2016), 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.

¹⁵⁴ A inflação calculada pelo grupo de trabalho interministerial referente a 1994-2003 foi de 102,4%.

¹⁵⁵ A CPMF foi um tributo federal existente entre 1997 e 2007, cuja arrecadação era destinada à saúde pública.

¹⁵⁶ Lei 8.313, de 23 de dezembro de 1991, também conhecida como Rouanet.

Ao fim de 2003, ainda, instituiu-se o Projeto Milton Santos¹⁵⁷ 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 Portaria¹⁵⁸ 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 Projeto (BATISTA, 2015).

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 - Enade¹⁵⁹-, aplicado a ingressantes e concluintes de cursos. Entre ambos, Aguiar (2016) 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 Todos¹⁶⁰ - Prouni -, 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 seguridade 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 - Fies¹⁶¹.

Em 2005, já com Fernando Haddad à frente do MEC, o Prouni concedeu 95,6 mil bolsas. Ao fim do segundo mandato de Lula¹⁶², em 2010, a quantidade acumulada chegaria a 748,7

¹⁵⁷ Decreto 4.875, de 11 de novembro de 2003.

¹⁵⁸ 3.167, de 13 de setembro de 2005 e, posteriormente, 833, de 4 de abril de 2006.

¹⁵⁹ De forma amostral até 2008. A partir de 2009, aplicado a todos os ingressantes e concluintes.

¹⁶⁰ A Medida Provisória foi regulamentada pelo Decreto 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.

¹⁶¹ 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 10.260, de 12 de julho de 2001.

¹⁶² Reelegido em segundo turno, em 2006, com 60,8% dos votos, contra o candidato Geraldo Alckmin, do PSDB - partido de FHC e José Serra.

mil. Desse total, 69% eram integrais e 48% destinadas a afrodescendentes. Já o Fies firmou 400 mil contratos entre 2003 e 2010, totalizando R\$ 8,3 bilhões (BRASIL, 2010b).

O Fies foi reformulado pela Lei 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 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 público¹⁶³. Por meio do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - Reuni -, instituído pelo Decreto 6.096, de 24 de abril 2007, seriam criadas 14 novas Ifes e 126 campi. As matrículas em graduação presencial cresceram 40,1%, 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 técnico-administrativos. As bolsas de mestrado e doutorado aumentaram respectivamente, 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 primeiro (BRASIL, 2010b; INEP, 2003; 2011).

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 2, de 26 de janeiro de 2010, que instituiu¹⁶⁴ 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 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

¹⁶³ Destaque-se, no primeiro mandato, o Decreto 5.225, de 1.º de outubro de 2004, que elevou os Centros Federais de Educação Tecnológica - Cefets - à categoria de IES. Os cursos tecnológicos adquiriram *status* de graduação e pós-graduação.

¹⁶⁴ Alterada pelas Portarias 3, de 4 de fevereiro de 2010; 6, de 24 de fevereiro de 2010 e 13, de 17 de maio de 2010.

superior público sem precisar se submeter a diversos exames, nem se deslocar pelo país para as provas. O candidato passou a inserir a nota em um sistema online, 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 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 publicada no jornal Valor Econômico (2011), entre 2008 e 2010, os gastos com o Pnaes aumentaram 140%, chegando a R\$ 300 milhões.

Em janeiro de 2010, o governo federal criou o Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais - Rehuf¹⁶⁵ -, com a intenção de criar condições materiais e institucionais para o desempenho de ensino, pesquisa e extensão e oferecimento de assistência à saúde. A gestão desses hospitais deveria se informatizar 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 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 técnico-administrativos das federais foi estruturado um plano de carreira¹⁶⁶ 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

¹⁶⁵ Decreto 7.082, de 27 de janeiro de 2010.

¹⁶⁶ Lei 11.091, de 12 de janeiro de 2005.

Lula a proporção era menor que no início: 30% em 2003 e 27% em 2010. No octênio, as matrículas em IES públicas aumentaram 27,2% e em particulares, 44,4%. Adicionalmente, os grandes investimentos no Prouni e no Fies receberam muitas críticas no sentido de terem constituído uma privatização disfarçada.

Na análise de Aguiar (2016), as políticas do governo Lula para a área preocuparam-se com o acesso de públicos até então excluídos, utilizando a EAD¹⁶⁷ 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 acionistas (p. 124-125).

Para Mancebo (2004), 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 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 privataria¹⁶⁸ (GENRO, 2004).

Os bastidores da aprovação do Projeto de Lei - PL - instituindo o Prouni são retratados por Catani, Hey e Gilioli (2006) 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

¹⁶⁷ 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 5.622, de 19 de dezembro de 2005.

¹⁶⁸ 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.

uma seleção interna posterior ao Enem. A publicação da MP 213/2004 se deu 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-permanência¹⁶⁹ para alunos do Prouni, de R\$ 300 mensais. A Comissão Nacional de Acompanhamento e Controle do Programa¹⁷⁰, criada em janeiro de 2006, não incluiu representantes de universidades públicas. Catani, Hey e Gilioli (2006) 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 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 em educação básica mais que dobrou, de 0,19% do PIB para 0,47% (BANCO CENTRAL, 2019b; SENADO, 2019). 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 sociais¹⁷¹ 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 Estruturais* (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2003). 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

¹⁶⁹ Portaria 569, de 23 de fevereiro de 2006.

¹⁷⁰ Portaria 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.

¹⁷¹ Educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados.

do orçamento da União, a valorização do capital, garantindo especialmente a rentabilidade do capital financeiro (REIS, 2015, p. 120).

De 2003 a 2010, o gasto com juros e amortização da dívida externa consumiu 7,5% do PIB, enquanto o aporte nas Ifes perfez 0,59% (BANCO CENTRAL, 2019b; SENADO, 2019). Durante os dois mandatos de FHC, o investimento nas Ifes foi de 0,64% do PIB (IBGE, 2019; CÂMARA, 2019), ou seja, apesar dos investimentos do governo petista¹⁷², o percentual relativo ao PIB manteve-se muito próximo do aplicado pelo antecessor.

Em outubro de 2010, Lula conseguiu eleger sua sucessora, Dilma Rousseff¹⁷³, 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 nesta pesquisa.

O governo subsequente, portanto, não representou uma ruptura ideológica com relação às políticas adotadas a partir de 2003. Não obstante as diferenças de estilo entre os governantes - sendo Lula reconhecido pela habilidade política, irreverência e carisma, enquanto Rousseff seria fortemente questionada nos três quesitos - a era do PT na Presidência se estenderia até 2016, caracterizada pela crítica ao modelo do estado mínimo e adoção de medidas de intervenção direta do Estado na economia.

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%	+4%	+23,3%

¹⁷² 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% (AMARAL, 2011).

¹⁷³ 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 (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.

	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%

Fontes: Inep, 2004; 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.

Um país exportador principalmente de produtos primários como minerais metalúrgicos, além de petróleo e derivados, e materiais para transporte. Ao mesmo tempo 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 comércio que permitiria ao poder público atuar diretamente 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% (IBGE, 2011; 2012a).

O PIB equivalia a R\$ 4,3 tri¹⁷⁴, posicionando o país como 7.^a economia do mundo, atrás de EUA, China, Japão, Alemanha, França e Reino Unido¹⁷⁵ (BANCO MUNDIAL, 2019a). A produção de carvão vegetal atingiu 5,4 milhões de metros cúbicos - M.m³ -, 24% oriundos de espécies florestais nativas e o restante, plantadas. A extração de lenha foi de 89,2 M.m³ - 42%

¹⁷⁴ 46,1% maior que o de 1998; 36,7% maior que o de 2002 (IBGE, 2019).

¹⁷⁵ O Brasil era a 12.^a maior economia do mundo em 2002.

nativas. A madeira em tora para produção de papel e celulose chegaria a 75,8 M.m³ e para outras finalidades, 49,9 M.m³, em ambos os casos, totalmente plantadas¹⁷⁶ (IBGE, 2012a).

A pesca marítima e continental em 2011 gerou 628 mil toneladas, das quais apenas 6,7% destinadas à exportação. A produção nacional de pescado foi 11,7% menor que em 1998, aproximando-se dos índices do início da década de 1990 (MPA, 2011; IBAMA, 2000). A balança comercial do setor tornava-se crescentemente deficitária desde 2006. Em 2011, foram importados em pescado US\$ 991,6 milhões a mais que as exportações do produto.

Havia 93,4 milhões de pessoas em atividade laboral naquele ano, 21,7% na indústria¹⁷⁷, 23,3% nos serviços¹⁷⁸, 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% (IBGE, 2012a).

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 a 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 ocupados 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

¹⁷⁶ A produção de carvão vegetal e a extração de lenha e madeira em tora gerou R\$ 16,6 bilhões em 2011.

¹⁷⁷ Incluindo a construção civil.

¹⁷⁸ Alojamento, alimentação, transporte, armazenagem, comunicação, educação, saúde, serviços sociais, coletivos e individuais.

Sudeste, 7,9% e 7,2%, respectivamente. Era maior no grupo com escolaridade entre 8 a 10 anos - 9,7% - e a menor, entre 1 a 3 anos - 3,9% (IBGE, 1999a; 2012b).

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 anos (IBGE, 2012a). 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 ocupados¹⁷⁹, era de R\$ 1.345 em 2011, sendo de R\$ 910 no Nordeste e R\$ 1.624 no Centro-Oeste. No Sudeste correspondia a R\$ 1.522 (IBGE, 2012b). 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 e construção a diferença se acentuava, 29% a 11,8%. Os serviços domésticos mostraram taxas de ocupação predominantemente femininas, 15,6% a 0,9%, assim como os serviços: 30,3% a 18,2% (IBGE, 2012b). 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, R\$ 50,3 bilhões, R\$ 39,2 bilhões, R\$ 22,2 bilhões e R\$ 16,2 bilhões. Gasques et al. (2014) 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” (p. 90).

Após aumentar 13,4% em 2010 - recuperando-se dos 8,7% de retração em 2009 -, o produto da indústria extrativa mineral se expandiu 2,1% em 2011, tendo como principal produto de exportação o minério de ferro. A produção industrial geral, incluindo-se o ramo de extração

¹⁷⁹ Quando considerados apenas os empregos formais, a média foi de R\$ 1.792. 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, R\$ 2.478, que nas empresas privadas, 1.592. No setor empresarial, os maiores salários estavam em empresas de eletricidade e gás, R\$ 5.567 em média; sistema financeiro, R\$ 4.213 e organismos internacionais, R\$ 3.725. A remuneração total advinda de empregos formais ultrapassou R\$ 1 trilhão naquele ano, superando em 8% o ano anterior. O número de empregos, por sua vez, havia crescido 5,1% em 12 meses (IBGE, 2013b).

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% (IBGE, 2012a).

O gasto da indústria geral com salários, retiradas e remunerações representava 9,6% das despesas¹⁸⁰. Os ramos que mais empregavam eram o 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 contratados (IBGE, 2013a).

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 US\$ 256 bilhões - 17,2% relativos a minérios metalúrgicos; 12,1% em petróleo e derivados e 9,8% em materiais de transporte e componentes, para citar os de maior relevância financeira - contra US\$ 226,2 bilhões em importações (MDIC, 2019). 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%. Entre os itens importados de maior relevância financeira, em 2011, estiveram petróleo bruto, 6,2%; automóveis, 5,2%, e óleos combustíveis, como o diesel, 3,4%. As importações também foram crescentes durante os governos Lula, com variação positiva de 369,2% entre 2003 e 2011 (MDIC, 2012).

Em 2011, as vendas de produtos industrializados ao exterior cresceram 19,1% (semimanufaturados, 27,7%; e manufaturados, 16,0%), ao passo que as de produtos básicos aumentaram 36,1%, particularmente em razão da elevação das cotações das commodities [...]. 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 expressivos (AEB, 2012, p. 3).

¹⁸⁰ O gasto total com pessoal, incluindo outras despesas além dos salários e remuneração correspondia a 14,3% das despesas no ramo industrial (IBGE, 2013a).

Conforme a Associação de Comércio Exterior do Brasil (2012), 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 das mesmas no exterior - com prejuízo para os empregos locais, na indústria.

Tabela 20. Síntese socioeconômica do Brasil em 2011, a partir de aspectos selecionados

Variável	1.º lugar	2.º lugar	3.º 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 - US\$ 44,2 bilhões	Petróleo e derivados - US\$ 31 bilhões	Materiais de transporte e componentes - US\$ 25,1 bilhões
Principais produtos importados	Petróleo bruto - US\$ 14 bilhões	Automóveis - US\$ 11,8 bilhões	Óleos combustíveis - US\$ 7,8 bilhões
Principais parceiros comerciais	China (com Hong Kong e Macau) - US\$ 46,5 bilhões exportados e US\$ 33,7 bilhões importados	União Europeia - US\$ 53,1 bilhões exportados e US\$ 46,4 bilhões importados	EUA - US\$ 25,7 bilhões exportados e US\$ 33,9 bilhões importados

Fontes: MDIC, 2012; 2019.

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 US\$ 48,5 bilhões. 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 asiáticas (BARBOSA, 2012; AGÊNCIA ESTADO, 2012).

No ano de 2011 o Brasil receberia US\$ 66,6 bilhões em IED, recorde histórico até então, figurando como quinta economia a receber mais capitais no mundo, atrás de EUA, US\$ 226,9 bilhões; China, US\$ 124 bilhões; Bélgica, US\$ 89,1 bilhões e Hong Kong, US\$ 83,2 bilhões. Considerado todo o investimento estrangeiro na América do Sul, 54,8% foi aportado no Brasil - o segundo colocado foi o Chile, com 14,1% (UNCTAD, 2012).

A dívida externa brasileira chegaria ao fim de 2011 em US\$ 297,3 bilhões (AGÊNCIA ESTADO, 2012). 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 anterior (REIS, 2015).

Ao propor uma política fiscal de caráter redistributivo e indutora do crescimento, o Programa de Governo apresentado pelo PT (2002) durante a campanha presidencial criticou a expansão da dívida líquida do setor público, pois este seria um fator de instabilidade na economia, comprometendo a capacidade de investimentos do Estado. Contudo, o próprio governo Lula continuou estabelecendo um ambiente propício ao pleno desenvolvimento do financeirismo no país.

Conforme documenta Reis (2015), em 2005, o governo optou por antecipar a dívida de US\$ 15,5 bilhões com o Fundo Monetário Internacional, que vinha sendo paga com juros de 4% a.a., e refinanciá-la junto a outros agentes do mercado, à taxa de 19,3% a.a. para dívida interna e 8% a.a. no caso da externa, ato que não foi alvo de investigação e não recebeu explicação pública.

Além disso, a taxa básica de juros continuou sendo definida pelo Banco Central - BC - após reuniões com especialistas quase exclusivamente representantes do mercado financeiro, que detêm a maioria dos títulos da dívida. O Comitê de Política Monetária, vinculado ao BC, estabelece a taxa não sem a influência de especialistas que lucram com as mesmas (FATTORELLI, 2015).

Vivia-se um cenário de recuperação do intenso revés global¹⁸¹ de 2008. O fluxo de IED mundial fechara 2010 em US\$ 1,2 trilhão - 37% abaixo do pico de 2007. A retomada se deu 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 austeridade 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 circulante (ABDI, 2011).

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

¹⁸¹ 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 Pereira (2008b), 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. Some-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.

Presidência, assumido ou mascarado (SILVA, 2002). Cervo (2008), 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 Cervo (2008), do Estado normal¹⁸² de FHC, que supervalorizou a autorregulação mercadológica, evoluiu-se para um Estado logístico¹⁸³, 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-privadas¹⁸⁴ - PPPs - por parte da administração pública, incluindo autarquias, fundações, empresas estatais e sociedades de economia mista, federais, estaduais, distritais ou municipais. Tais parcerias consistem 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 PPPs ficaram limitadas a 1% da receita corrente líquida de cada exercício financeiro. Peci e Sobral (2007) esclarecem que as PPPs 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 crédito¹⁸⁵ que funciona como caução para as obrigações pecuniárias

¹⁸² 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 (CERVO, 2003).

¹⁸³ 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 (CERVO, 2003).

¹⁸⁴ Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004.

¹⁸⁵ De natureza privada, mas constituído com capital da União, autarquias e fundações.

assumidas pelo parceiro privado são elementos que buscam tornar as PPPs 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 contratado (FRANCO, 2007; PECI; SOBRAL, 2007).

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 deste último (PT, 2002). Também eram previstas, desde o início, relações 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 econômico (OLIVEIRA, 2014).

Preservando a credibilidade diante do FMI, o governo Lula manteve o equilíbrio dos fundamentos macroeconômicos durante o primeiro mandato, com controle inflacionário¹⁸⁶, crescimento econômico¹⁸⁷ 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 automóveis (LIMA, 2010).

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 europeia. Havia, por exemplo, clara preocupação da Confederação Nacional da Indústria com drawback e regras de origem, bem como dificuldades na

¹⁸⁶ 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, 2019a).

¹⁸⁷ Expansão média do PIB de 4% a.a., ante 2,4% a.a. do governo anterior (IBGE, 2019).

área de serviços financeiros. Por outro lado, a oferta da União Européia em produtos agropecuários, limitada a cotas, era altamente insuficiente (AMORIM, 2005, *online*).

Ricupero (2010), 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 Mercosul¹⁸⁸, em 2004, também é criticada por Ricupero (2010), 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. Alguns aspectos destacados foram

a) o persistente fracasso em resolver os contínuos atritos e contenciosos com a Argentina em matéria comercial; b) a passividade e a falta de iniciativa corretiva diante do descrédito do Mercosul; c) a incompreensível renúncia a acionar os meios pacíficos do direito internacional em defesa de direitos brasileiros atropelados em incidentes como o da violação boliviana de tratados e contratos sobre o gás; d) a imprudente ingerência nas eleições bolivianas e paraguaias por motivo de simpatias ideológicas; e) a parcialidade na campanha contra o acordo militar entre a Colômbia e os Estados Unidos, em contraste com a omissão diante de iniciativas de compra de armamentos de Chávez ou de suas freqüentes provocações aos colombianos; f) a falta de senso de medida e equilíbrio em relação ao golpe hondurenho, ao mesmo tempo em que se mantinha incoerente complacência ante um regime controvertido como o cubano, sem falar no iraniano (p. 47).

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 US\$ 52 milhões devidos pela Bolívia. Naquele mesmo ano, Cabo Verde e Gabão foram liberados de

¹⁸⁸ 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.

dívidas, respectivamente, da ordem de US\$ 2,7 milhões e US\$ 36 milhões. No ano seguinte, Moçambique ganhou 95% de desconto na dívida com o Brasil, então calculada em US\$ 331 milhões. O saldo devedor foi reparcelado. Em 2006, a Bolívia expropriou, nacionalizando, instalações da Petrobras instaladas naquele país para explorar gás¹⁸⁹. Em 2007, foi a vez do Congo ter US\$ 400 milhões em débitos perdoados (AGGEGE; BERLINCK, 2006; O GLOBO 2007; GAZETA MERCANTIL, 2004).

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, US\$ 1,7 bilhão; Bolívia, US\$ 332 milhões; Equador, US\$ 333 milhões; Venezuela, US\$ 1,2 bilhão; Cuba, US\$ 682 milhões; Panamá, US\$ 1,1 bilhão; Moçambique, US\$ 530 milhões; Nicarágua, US\$ 343 milhões; Argentina, US\$ 1,6 bilhão; Peru, US\$ 320 milhões (AGGEGE; BERLINCK, 2006; GALHARDO, 2009; O ESTADO DE S. PAULO, 2009; REBELO, 2018; HERMES, 2014). Grande parte das obras foi executada por empreiteiras brasileiras, que posteriormente aos governos petistas na Presidência da República foram alvo 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 castrista. 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 Foro (MAGALHÃES, 2008, p. 47).

¹⁸⁹ Evo Morales decretou, em maio de 2006, a estatização da indústria de gás e petróleo. Mais de US\$ 35 bilhões 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 (SCHELP, 2006).

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 submissão (FORO DE SÃO PAULO, 1990).

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 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” (FSP, 2010 p. 2), pregou o Foro na declaração final de sua 16.ª reunião.

Quadro 12. Síntese do posicionamento político do Foro de São Paulo, a partir das declarações das 17 primeiras reuniões

Local/data			Participantes	Críticas	Defesas	Deliberações
1	São Paulo	4/7/1990	48 organizações latino-americanas e caribenhas.	Transição do socialismo para o capitalismo na Europa Oriental; Propostas americanas de ajuste fiscal e seus subsídios; Atuação dos EUA na política da América Latina.	Soberania e autodeterminação para os países da América Latina; Políticas econômicas de combate à miséria.	Previsão de novo encontro, no México.

Local/data		Participantes	Críticas	Defesas	Deliberações	
2	Cidade do México	12 a 15/6/1991	68 organizações latino-americanas e caribenhas, europeias, canadenses e norte-americanas.	<p>Imposição do neoliberalismo no continente;</p> <p>Combate americano ao narcotráfico na Bolívia, Peru, Equador e Colômbia;</p> <p>Ingerência americana no Panamá e o embargo a Cuba.</p>	<p>Aos governos de Cuba, Haiti, Nicarágua, El Salvador, Panamá e Porto-Rico;</p> <p>Direito da Argentina sobre as Ilhas Malvinas;</p> <p>Independência da Martinica e Guadalupe.</p>	<p>Promover eventos regionais, nacionais e internacionais sobre a América Latina, inclusive no continente europeu;</p> <p>Criar grupo de trabalho para discutir e organizar as iniciativas do Foro.</p>
3	Manágua/ Nicarágua	16 a 19/7/1992	61 organizações da América Latina e Caribe, além de 43 asiáticas, africanas, europeias e norte-americanas.	<p>Imposição do neoliberalismo, com ação direta do BM e FMI;</p> <p>Imposição cultural de um modelo individualista e competitivo de vida;</p> <p>O governo peruano;</p> <p>A ingerência americana na Nicarágua, Porto Rico, Panamá e Honduras.</p>	<p>Modernização dos meios de comunicação populares;</p> <p>Respeito às culturas e etnias não hegemônicas;</p> <p>Restituição de Jean Bertrand Aristide à Presidência do Haiti;</p> <p>Direitos argentinos sobre as Ilhas Malvinas.</p>	<p>Novos eventos-seminários temáticos;</p> <p>Designar uma delegação para acompanhar a guerrilha colombiana.</p>
4	Havana/ Cuba	21 a 24/7/1993	122 organizações-membro e 44 europeias, africanas, asiáticas e norte-americanas.	<p>Retrocesso primário-exportador imposto pelo neoliberalismo;</p> <p>A atuação americana na América Latina e em países como Iraque, Somália, Líbia, Coreia, e cumplicidade na ação de Israel contra o povo palestino.</p>	<p>Candidatura de membros do Foro à presidência em países como Brasil, Colômbia, Chile, El Salvador, México, Panamá, República Dominicana, Uruguai e Venezuela¹⁹⁰.</p>	<p>Implantar, nos governos que elejam, um modelo que combine a existência do mercado com a força reguladora do Estado, com políticas sociais.</p>

¹⁹⁰ Nas eleições entre novembro de 1993 e maio de 1995, os partidos que integram o Foro elegeram mais de 300 deputados, mais de 60 senadores, centenas de prefeitos, milhares de vereadores, perfazendo um quarto do eleitorado dos países (FORO DE SÃO PAULO, 1995).

Local/data		Participantes	Críticas	Defesas	Deliberações
5	Montevideu/ Uruguai 25 a 28/5/1995	65 delegações, de todos os continentes.	Ajuste fiscal, neoliberalismo e políticas excludentes.	Novas formas de poder popular; Promover o acesso de produtos latino-americanos ao mercado dos países desenvolvidos; Renegociação coletiva da dívida.	Sem direcionamentos específicos.
6	San Salvador/ El Salvador 26 a 28/7/1996	52 organizações-membro, 144 convidadas e 35 observadoras, vindas da Europa, Ásia, África e América do Norte.	Desindustrialização, desemprego, terceirizações, informalização do trabalho; Polarização social e exclusão neoliberais.	Preservação ambiental; Controle de ações de engenharia genética.	Sem direcionamentos específicos.
7	Porto Alegre 31/7 a 3/8/1997	94 organizações da América Latina e Caribe.	Neoliberalismo opressivo e espoliador; Autoritarismo na Nicarágua e no Peru.	Justiça social em harmonia com a natureza; Fortalecimento do Estado e um ajuste fiscal que permita a distribuição mais justa da riqueza; Políticas compensatórias.	Aprovação colegiada da Declaração final do evento.
8	Cidade do México 1.º/11/1998	A declaração final não explícita.	Efeitos gerais da globalização e do neoliberalismo; Capital internacional especulativo.	Independência nacional e justiça social.	Vigiar o cumprimento dos Tratados do Canal do Panamá.
9	Manágua/ Nicarágua 20/2/2000	A declaração final não explícita.	Fase depredadora da economia mundial, miséria, exclusão, polarização social; Colonialismo em Porto Rico, Martinica, Guadalupe, Guiana Francesa, Antilhas Holandesas e Ilhas Malvinas; Imposições do FMI à Colômbia.	A condução de Hugo Chávez à Presidência da Venezuela.	Sem direcionamentos específicos.

Local/data		Participantes	Críticas	Defesas	Deliberações
10	Havana/ Cuba 7/12/2001	74 organizações de países-membro e 127 organizações convidadas.	Neoliberalismo, Alca, ingerência dos EUA na América Latina, opressões sociais gerais, incluindo as de etnia e gênero.	Distribuição equitativa das riquezas, criação de bancos interestatais e projetos conjuntos de energia.	Incentiva a criação de um Pacto de Devedores, relacionado à dívida externa dos países.
11	Antígua/ Guatemala 2 a 4/12/2002	142 partidos e movimentos de esquerda de 45 países da América, Europa, Ásia, África, Oriente Médio e Oceania.	Mesmos do encontro anterior.	A <i>consolidação</i> da revolução na Venezuela; Construção de uma comunidade latino-americana de nações; A eleição de Lula no Brasil e a candidatura de Evo Morales na Bolívia.	Sem direcionamentos específicos.
12	São Paulo 4/7/2005	150 organizações de países latinos ou convidadas, de locais como Alemanha, Bélgica, Canadá, Catalunha, China, Espanha, França, Galícia, Itália, Portugal, Suíça e Vietnã.	Alca e a política externa dos EUA para a América Latina.	Uma alternativa bolivariana para as Américas, a exemplo dos convênios entre Venezuela e Cuba.	Sem direcionamentos específicos.
13	San Salvador/ El Salvador 12 a 14/1/2007	58 partidos, movimentos sociais e igrejas, procedentes de 33 países.	Imperialismo americano, neoliberalismo, intervenção dos EUA nos países latinos.	Um modelo alternativo socialista, voltado para a independência nacional e regional, a justiça social, a democracia política e social, a integração regional e continental baseada na cooperação e solidariedade entre os povos, a defesa dos recursos naturais e o fim da discriminação contra as mulheres e os povos originários.	Destaque de um grupo de trabalho para planejar ações de comunicação, formação política, observação eleitoral e iniciativas de arte e cultura.
14	Montevídeu/ Uruguai 23 a 25/5/2008	844 participantes de 35 países. Não é mencionada a quantidade de organizações.	Mudanças climáticas, capital estrangeiro especulativo, ditames do BM e FMI; As relações entre Colômbia e EUA na área de segurança.	Não isolamento dos países latinos; Direitos humanos dos migrantes; Descolonização de Bonaire, Curaçao, Martinica, Guadalupe e Guiana.	Sem direcionamentos específicos.

Local/data		Participantes	Críticas	Defesas	Deliberações
15	Cidade do México 20 a 23/8/2009	520 delegados de 32 países da América Latina e Caribe, e 38 representantes de 63 partidos e organizações políticas, forças populares, progressistas e de esquerda.	Monetarismo, Estado mínimo, desregulação do trabalho, Consenso de Washington; Organização das direitas latinas para sabotar os governos de esquerda; Ação dos EUA no continente.	Incorporação na política dos excluídos socialmente; Aliança Bolivariana dos Povos da América Latina e do Caribe - Alba - como alternativa à Alca.	Aprovação de um plano de trabalho abrangente, contendo 11 itens, entre administrativos e políticos.
16	Buenos Aires/ Argentina 17 a 20/8/2010	Não se menciona.	Contra-ataque das direitas e do imperialismo.	Integração latino-americana aos moldes políticos defendidos pelo Foro; Descolonização dos arquipélagos das Malvinas, Geórgia do Sul e Sandwich do Sul.	Sem direcionamentos específicos.
17	Manágua/Nicarágua 20/5/2011	48 partidos membros pertencentes a 21 países, e 29 partidos africanos, asiáticos e europeus.	Contra-ataque da direita, do imperialismo e das oligarquias locais; Violação da soberania nacional da Líbia.	Reconstrução do Haiti, preservação da cultura dos povos originários latinos e o reconhecimento de um Estado palestino.	Sem direcionamentos específicos.

Fontes: Foro de São Paulo, 1990; 1991; 1992; 1993; 1995; 1996; 1997; 1998; 2000; 2001; 2002; 2005; 2007; 2008; 2009; 2010; 2011.

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 planeta (VAZ, 2017; HRW, 2019).

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 Maurício Funes, El Salvador.

Almeida (2011/2012) interpreta que os governos latino-americanos de esquerda concomitantes à Presidência do PT distanciaram-se, guiados por um discurso anti-imperialista e antineoliberal, 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, para o autor, perdeu importância principalmente diante dos embargos protecionistas impostos pela Argentina ao Brasil, “sob o olhar complacente das autoridades brasileiras” (p. 102).

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, Almeida (2011/2012) 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 se deveu à continuidade de políticas de estabilidade implantadas nos anos 1990.

[...] durante a era Lula, o prestígio internacional do Brasil aumentou significativamente, embora muito dessa imagem tenha sido laboriosamente construída sobre a base de intensos gastos de publicidade, internos e externos, com a mobilização de diferentes serviços, inclusive diplomáticos, para realçar fabulosos programas de inserção social que, vistos de perto, apresentavam índices de materialização bem mais modestos. Parte substancial do bom conceito adquirido pelo Brasil no cenário internacional também pode ser creditada à manutenção das boas políticas de estabilidade macroeconômica herdadas do governo anterior, cujos efeitos se manifestaram mais concretamente depois dos ajustes de 1999, justamente, e da confirmação pelo novo presidente eleito em 2002 das principais âncoras do Plano Real: responsabilidade fiscal, metas de inflação, flutuação cambial e superávit primário. Pode-se dizer que Lula eximiu-se de cometer os erros populistas que estavam sendo praticados alhures na região, tendo, por sua vez, reforçado os elementos distributivistas das políticas de inserção social criadas pela gestão FHC. Outros aspectos, menos reluzentes, dessa diplomacia grandiloquente nos gestos, mas menos grandiosa nos fatos [...] foram cuidadosamente minimizados ou passados sob silêncio. Estão nesse caso, entre outros exemplos, a relutância dos demais vizinhos em reconhecer uma suposta liderança brasileira [...], ou mesmo a oposição disfarçada de alguns dos vizinhos em relação aos interesses econômicos brasileiros, ou de suas empresas (como a nacionalização unilateral, até hostil, de ativos da Petrobras na Bolívia, ou tensões relativas aos investimentos brasileiros em outros países) (ALMEIDA, 2011/2012, p. 107).

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 Governo (PT, 2002), Lula assumia 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 miséria¹⁹¹, 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, altura 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 crianças (BRASIL, 2010b; CAMPELLO; NERI, 2013).

Já o investimento em crédito para agricultura familiar passou de R\$ 2,1 bilhões na safra 2002-2003 para R\$ 18 bilhões em 2010-2011. O Benefício de Prestação Continuada¹⁹², por sua vez, cresceu 75,6% entre 2002 e 2010, chegando a R\$ 20,1 bilhões/a.a. destinados à complementação de renda de pessoas com deficiência e idosos, em famílias com ganhos inferiores a um salário mínimo por mês (BRASIL, 2010b). A política de valorização do salário promoveu ganhos 46% acima da inflação, entre 2003 e 2011 (DIEESE, 2017).

Lançado em janeiro de 2007, o Programa de Aceleração do Crescimento¹⁹³ - PAC - 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 R\$ 656,5 bilhões 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 saneamento (BRASIL, 2010c).

Os objetivos do Programa incluíram viabilizar o aumento da produtividade das empresas, a dinamização logística do escoamento de mercadorias, o combate ao déficit

¹⁹¹ Instituído pela Medida Provisória 132, de 20 de outubro de 2003, convertida posteriormente na Lei 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Consistiu na ampliação de iniciativas do governo FHC como o Bolsa Escola - Lei 10.219, de 11 de abril de 2001 -, Cadastramento Único do Governo Federal - Decreto 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 4.102, de 24 de janeiro de 2002 -; unificando-as ao Programa Fome Zero, criado já na gestão Lula, por meio da Lei 10.689, de 13 de junho de 2003.

¹⁹² Criado pela Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

¹⁹³ Com recursos financeiros previstos pela Lei 11.578, de 26 de novembro de 2007.

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 R\$ 619 bilhões, sendo 43,1% provenientes do governo, 20,6% da iniciativa privada¹⁹⁴, 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 R\$ 19,7 bilhões, resultado da redução nas alíquotas do PIS¹⁹⁵, Cofins - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social¹⁹⁶ - e CSLL - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido¹⁹⁷. A revisão da tabela do Imposto de Renda e a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI - totalizou R\$ 111,4 bilhões entre 2007 e 2010 (RODRIGUES; SALVADOR, 2011). 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 estruturaram-se não apenas sobre o PAC, como também em financiamentos do BNDES concedidos a grandes empresas, da ordem de R\$ 124 bilhões (MORA, 2015).

¹⁹⁴ Esperava-se, a princípio, aportes privados 37,3% maiores.

¹⁹⁵ Instituído pela Lei Complementar 7, de 7 de setembro de 1970. Financia, principalmente, o pagamento do seguro-desemprego.

¹⁹⁶ Instituída pela Lei Complementar 70, de 30 de dezembro de 1991.

¹⁹⁷ Também voltada para o financiamento da previdência social. Instituída pela Lei 7.689, de 15 de dezembro de 1988.

Lançado em 2009, o Programa Minha Casa, Minha Vida¹⁹⁸ - MCMV - 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 empregos (BRASIL, 2010b; 2010c).

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% se enquadraram 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 2004 (ONU, 2013).

O orçamento para o primeiro biênio, a ser investido nos terrenos, contratações e edificações, foi de R\$ 34 bilhões. Desse total, R\$ 25,5 bilhões tiveram como origem o orçamento geral da União, R\$ 7,5 bilhões foram provenientes do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS - e R\$ 1 bilhão do BNDES (ROMAGNOLI, 2012). A demanda reprimida por moradias, em 2007, era de 9,7% nas cidades e 11,7% no campo. Em 2011, esses percentuais decresceram, respectivamente, para 8,5% e 10,4% (LIMA NETO; FURTADO; KRAUSE, 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 subnormais¹⁹⁹, definição do IBGE (2010) 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

¹⁹⁸ Previsto inicialmente na Medida Provisória 459, de 25 de março de 2009 e instituído pela Lei 11.977, de 7 de julho de 2009. Coordenado pelo Ministério das Cidades e operacionalizado pela Caixa Econômica Federal.

¹⁹⁹ Em 1991, eram 5%; em 1980, 3,6% (IBGE, 1980; 1991).

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 Salvador (IBGE, 2010).

Na interpretação de Baravelli (2015), 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 Residencial²⁰⁰ forneceria “um subsídio que dá às construtoras acesso às famílias de baixa renda, e não o contrário”, (BARAVELLI, 2015, p. 213).

Tem-se aí a margem como estratificação social capitalista, impressa no espaço geográfico, na forma de bairros proletários, conjuntos habitacionais e 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 política 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 Miséria²⁰¹. A renda per capita brasileira subiu 40%, no período (IBGE, 2004; 2012b).

²⁰⁰ Criado pela Lei 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.

²⁰¹ Em valores de 2011, eram consideradas extremamente pobres as famílias com renda per capita mensal inferior a R\$ 70; pobres, entre R\$ 70 e R\$ 140; vulneráveis, de R\$ 140 a R\$ 560 e não pobres, acima de R\$ 560.

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 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

Fontes: IBGE, 2004; 2012b.

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 mulheres 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 são 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 gradações 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, conforme 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%

Fontes: IBGE, 2004; 2012b; SOUZA; OSÓRIO, 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 - IFs - e centros federais de educação tecnológica - Cefets -, 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. IFs e Cefets contavam com 10,6 mil (INEP, 2013).

Das 6,7 milhões de matrículas²⁰², 3,6 milhões eram oferecidas em universidades, 2,9 milhões em faculdades ou centros universitários e 101,6 mil em IFs ou Cefets. Estabelecimentos particulares detinham 73,2% das matrículas no ensino superior, a maioria em universidades. A

²⁰² 85,2% em cursos presenciais.

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				IFs/Cefets	Total
Instituições	190				2.004				131				40	2.365
	F	E	M	P	F	E	M	P	F	E	M	P		
	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
	F	E	M	P	F	E	M	P	F	E	M	P		
	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%
Cargos de docência	190,8 mil				120,3 mil				35,5 mil				10,6 mil	357,4 mil
	F	E	M	P	F	E	M	P	F	E	M	P		
	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%

Fonte: Inep, 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 superior²⁰³, em torno de 7,5 salários²⁰⁴. 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%.

²⁰³ 7,7 milhões de pessoas, naquele ano, correspondendo a 17,1% dos vínculos formais (IBGE, 2013b).

²⁰⁴ Para fins deste cálculo, considerou-se a remuneração média dos professores de ensino superior relativa a 2010, tabulada por Waismann (2013, p. 182). Nas fontes consultadas por este trabalho - IBGE, 2012a; 2012b; 2013a; 2013b; Inep, 2011; 2013 - não foi encontrada atualização desse dado para 2011, assim como nas estatísticas do Cadastro Geral dos Empregos e Desempregados - Caged.

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% em IFs e Cefets. 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%.

Tabela 24. Perfil dos cargos de docência no ensino superior, em 2011

	Universidades, IFs e Cefets		Faculdades e Centros Universitários	
		138,2 mil		29,4 mil
Dedicação integral	Públicas	Privados	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%

Fonte: Inep, 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 conclusão²⁰⁵ 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 Direito, 723 mil, Administração, 843,1 mil e Engenharias, 599,9 mil, incluindo a modalidade EAD.

²⁰⁵ Calculado conforme o método Taxa de Conclusão de Graduações, que divide o número de formandos (INEP, 2013) pela quantidade de ingressantes nos respectivos estabelecimentos, cinco anos antes (INEP, 2007).

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% (INEP, 2004; 2013; IBGE, 2013b; 2019). 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 se deu 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 ao mesmo 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 IES (MTE, 2015; WAISMANN, 2013; IBGE, 2012a; 2012b; 2013a; 2013b; INEP, 2011; 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 R\$ 1 trilhão, frente a R\$1,4 trilhão da classe alta. A então chamada nova classe C era formada em 50% por negros e em 23% por nascidos na região Nordeste (IPEA, 2012).

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 superior (OCDE, 2013). O gasto real 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% (INEP, 2013).

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. Em MPs 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 particulares (CAPES, 2019a).

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 de MPs²⁰⁶ e 60,7% dos doutorandos - região com 46,1% das matrículas em cursos de graduação (CAPES, 2019a; INEP, 2013).

Tabela 25. Áreas com mais alunos pós-graduação *stricto sensu*, em 2011

	Cursos	Alunos	Titulações/ano	Professores permanentes	Professores doutores
Humanas ²⁰⁷	442	30,8 mil	9,3 mil	7,3 mil	9,1 mil
MPs (%)	3,3	1,9	1		
Ciências da Saúde ²⁰⁸	508	27,9 mil	9 mil	9 mil	11,4 mil
MPs (%)	12,2	6	5,5		
Engenharias	348	26,4 mil	6,6 mil	5,5 mil	6,9 mil
MPs (%)	15,5	9,4	7,5		
Ciências Sociais Aplicadas ²⁰⁹	386	22,6 mil	7,3 mil	5,6 mil	5,6 mil
MPs (%)	15,8	11,9	13,6		

Fonte: Capes, 2019a. *MPs (%) = 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 Scopus²¹⁰, 2,3%

²⁰⁶ 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 MPs.

²⁰⁷ Antropologia, Arqueologia, Ciência Política, Relações Internacionais, Educação, Filosofia, Teologia, Geografia, História, Psicologia e Sociologia (CNPq, 2019).

²⁰⁸ Educação Física, Enfermagem, Farmácia, Medicina, Nutrição, Fonoaudiologia, Fisioterapia, Terapia Ocupacional, Odontologia e Saúde Coletiva (CNPq, 2019).

²⁰⁹ 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, 2019).

²¹⁰ 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.

eram de autores brasileiros. O número de empresas desenvolvendo atividades de pesquisa, com aplicação tecnológica, passou de 4,2 mil, sendo o investimento envolvido²¹¹ da ordem de R\$ 16,1 bilhões. Em 2000, eram 3,1 mil empresas. Embora pareça ter havido aumento, em termos percentuais, o total de empresas no país envolvidas nesse tipo de atividade decresceu de 4,4% para 3,7% (MCTI, 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 está no trabalho formal a condição mais adequada para sucesso no ambiente urbano, no caso de um país cuja economia possua características assemelhadas às da brasileira. A carteira assinada resulta associada a maior probabilidade de conforto material. O trabalho autônomo e o empreendedorismo individual não formalizado permanecem, em geral, preditores de menor estabilidade e poder aquisitivo - o que indica, indiretamente, um panorama de valorização das vagas de trabalho e aumento da

²¹¹ 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.

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 vulneráveis 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

Fontes: IBGE, 2004; 2012b.

O acesso das famílias a serviços públicos de infraestrutura, no mesmo sentido, aponta inclusão mais intensa daqueles em situação de extrema pobreza, com estagnação ou mesmo retração para os estratos em vulnerabilidade e não pobreza. Enquanto os extremamente pobres com acesso a eletricidade aumentaram 12,8%, entre os pobres o avanço foi de 5,1% e entre vulneráveis, 1,9%. Nesse indicador, houve acréscimo de 0,2% entre não pobres.

A ligação dos domicílios com a rede geral de distribuição de água registrou aumento de 3,5% para as famílias extremamente pobres, retrocedendo 0,5%, 0,1% e 0,9% nos demais grupos. A quantidade de moradias com banheiros, ou fossas sépticas, ligados à rede coletora de esgoto sofreu a seguinte movimentação: +13,6% entre extremamente pobres, +4,9% entre pobres, + 4,6% entre vulneráveis e -0,7% entre não pobres. Já o acesso à coleta de lixo

reconfigurou-se na seguinte direção: +2,5% para extremamente pobres, -1,8% para os pobres, +0,9% para vulneráveis e 0% para não pobres.

No consumo de bens duráveis encontra-se uma demonstração do recrudescimento daqueles que, naquele momento, passavam a ser chamados de nova classe C. As medidas de estímulo ao consumo, como a redução de IPI, somadas ao ambiente otimista de empregabilidade, oferta de crédito e ganhos reais do salário mínimo possibilitaram que o número de famílias com fogão de duas ou mais bocas, geladeira, telefone celular ou fixo, rádio, televisão em cores, máquina de lavar roupas e computador com acesso à internet subisse 1,6% entre os extremamente pobres, 2% entre pobres, 10,2% entre vulneráveis e 16,8% entre não pobres.

Tabela 27. Acesso das famílias a serviços públicos de infraestrutura e consumo de bens duráveis, 2003 e 2011 (%)

		Eletricidade	Água	Esgoto	Lixo	Conjunto completo de bens duráveis
Extrema pobreza	2003	83,9	56,8	28,2	55,3	0,1
	2011	96,7	60,3	41,8	57,8	1,7
Pobreza	2003	93,2	69,4	43,7	69,9	0,2
	2011	98,3	68,9	48,6	68,1	2,2
Vulnerabilidade	2003	97,6	82,1	66,6	85,9	2,0
	2011	99,5	82,0	71,2	86,8	12,2
Não pobreza	2003	99,7	92,3	88,1	96,1	25,6
	2011	99,9	91,4	87,9	96,1	42,4

Fontes: IBGE, 2004; 2012b.

Também quando observamos o nível de escolaridade da população economicamente ativa, no ano de 2011, verifica-se maior efeito de inclusão dos mais necessitados, com indicadores se tornando menos expressivos na população não pobre. Entre 2003 e 2011, a parcela de pessoas em idade economicamente produtiva sem escolaridade caiu 8,7% entre os extremamente pobres, 2,6% entre pobres, 0,6% entre vulneráveis e aumentou 1,8% entre não pobres. Considerando-se a mesma sequência de faixas de renda, houve melhora na integralização do ensino fundamental nas três primeiras, da ordem de 8,1%, 4,2% e 1,1%, e redução entre os não pobres, de 0,4%.

O diploma de ensino médio passou a ser a escolaridade máxima para uma proporção 6,7% maior de indivíduos em extrema pobreza, 6,1% em situação de pobreza e 6,7% dos vulneráveis. Houve aumento de 0,7% entre não pobres com formação limitada a esse nível escolar. No nível superior, cresceram as conclusões em todos os estratos, novamente de forma mais acentuada nos menos abastados: 0,3%, 0,4%, 1% e 0,2%.

No grupo de não pobres, a proporção, em pontos percentuais, do aumento de diplomados no ensino médio e superior absorve e supera o decréscimo nos índices daqueles que anteriormente possuíam apenas o fundamental completo, gerando um crédito de 0,5%. Se esse crédito for abatido da redução na formação incompleta do ensino fundamental, esta resultará em 1,8% - mesma taxa de aumento dos sem escolaridade. Tal conjuntura revela um retrocesso na alfabetização de populações majoritariamente desvinculadas de programas de transferência de renda como o Bolsa Família - e conseqüentemente fora do controle sobre as matrículas levado a efeito pelo governo.

O maior êxito observável no panorama educacional do país, de 2003 a 2011, está no aumento das conclusões de 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 28. Escolaridade dos brasileiros em idade economicamente ativa, 2003 e 2011 (%)

		Sem escolaridade	4.ª 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

Fontes: IBGE, 2004; 2012b.

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 criticada 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 dos 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 sexual (CNCD, 2004).

Dois anos depois, sancionou-se a Lei Maria da Penha²¹², com vistas a coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Em 2009, o Programa Nacional de Direitos Humanos²¹³ 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 suprimidos²¹⁴, 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. Cunha (2016) 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

²¹² Lei 11.340, de 7 de agosto de 2006.

²¹³ Aprovado pelo Decreto 7.037, de 21 de dezembro de 2009.

²¹⁴ Decreto 7.177, de 12 de maio de 2010.

homossexualidade e criar condições de vulnerabilidade à pedofilia (CUNHA, 2016). 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 Cervo (2008), 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 corrupção²¹⁵ 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 se promoveu o avanço 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 concurso (IPEA, 2011), ou seja, uma inflexão à anterior lógica de Estado mínimo. O orçamento

²¹⁵ Comissões Parlamentares de Inquérito - CPIs - foram compostas, nos anos de 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 CPIs 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, 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, 2016). Isso seria demonstrado pela PF e MPF na emblemática 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.

executado pelas empresas públicas brasileiras²¹⁶ passou de R\$ 10 bilhões em 2000 para R\$ 82,5 bilhões 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% (MPOG, 2017).

O trabalho ativo do Estado em manter a economia aquecida no período, em muito facilitado pela alta das *commodities* durante aquela década²¹⁷, 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 coincide com o aumento da escolaridade das populações beneficiadas, da mesma forma que a maior parte das pessoas em situação de pobreza apresenta no máximo o ensino fundamental incompleto, enquanto na não pobreza a condição mais frequente é o ensino médio concluído.

A TCH resulta relativizada, entretanto, quando se observa a relação entre renda e nível superior. Muito embora a massa de universitários formados seja 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

²¹⁶ 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.

²¹⁷ 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 (WASQUES; TRINTIN, 2018).

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 continuam sendo importantes para inserção em 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, assume 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 US\$ 50 mil (VASCONCELOS; VASCONCELOS, 2010). 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 MPs.

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, respeito e reconhecimento.

Uma exceção a esse raciocínio está 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. 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 ascendência 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 se concentravam 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 formais (CGEE, 2016).

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%, contra 16,3% na educação. Doutores, por fim, estavam 37,5% na educação e 15,6% em indústrias de transformação e extração (CGEE, 2016).

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 MPs, bem como revela que menos de um terço dos formados em mestrados acadêmicos atuava na educação. Trata-se de um retrato da convenção coletiva 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 profissionais, eventualmente adequando o tempo restante do curso para quatro anos. Como defendem Vasconcelos e Vasconcelos (2010):

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-graduação (p. 364).

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 produção²¹⁸, a ambiência universitária parece valer-se da cisão entre mestrado e doutorado para reforçar a diferença entre os níveis e, conseqüentemente, valores de títulos.

A incorporação dos alunos de mestrado e, posteriormente, doutorado, à equipe executora do professor doutor reedita o padrão catedrático: aprendizes a serviço de uma mente privilegiada. 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 - ou não - 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, Vieira (2010) 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” (p. 214).

O fenômeno da globalização, em 2011, apresentava uma intensificação do que já se observava em 1998: transnacionalização de empresas, capilarização do mercado de capitais,

²¹⁸ 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, 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. Dificilmente fará sentido aos que trabalham no mercado - e buscam na pós-graduação credenciais para empregabilidade e melhores salários - a rotina de medidas, susceptibilidades e afetações da corte acadêmica. Isso devido ao caráter estamental que sustenta tais relações, nas quais formalismos e rituais são, por si só, expressões de poder e dominação.

investimento anônimo instantâneo - para fins especulativos ou não -, e disseminação de tecnologias de informação e comunicação que revolucionavam 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 1998 (BANCO MUNDIAL, 2019c).

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 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.

Lytard (1988; 2009) 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. Tal conceito de vínculo social assemelha-se à relação social weberiana, e o de performance, ao papel social parsoniano.

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 Bauman (2013)

[...] 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 moda (p. 25).

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 se institucionalizaram 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 através 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-modernidade (LYOTARD, 1988; 2009), ou modernidade líquida (BAUMAN, 2001; 2007; 2013).

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 se torna 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; 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) curso (BAUMAN, 2013, p. 83).

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 se adaptam 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 final, o significado de carreira e estabilidade 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 se tornam temporárias, estratégicas, com cada indivíduo buscando gerir a própria trajetória frente aos desafios da empregabilidade (BAUMAN, 2007).

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 hábito podemos sentir constantemente sobre nossa nuca. [...] O progresso, em suma, passou do discurso da melhoria compartilhada para o discurso da sobrevivência pessoal (BAUMAN, 2013, p. 26-27).

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 do silêncio²¹⁹ (NOELLE-NEUMAN, 1974), - 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 constringido pela espontaneidade daqueles que, em produções e meios próprios, lançaram seus discursos, músicas, 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 inercialmente, a destruição dos padrões tradicionalmente valorizados ou a neutralização dos *gatekeepers*. Mas a revelação daquilo que era mantido apartado do discurso cultural faz com que as narrativas se aproximem da média real do coletivo, contrariando a realeza etérea e homogeneizada dos modelos comportamentais projetados no imaginário social pelo *mass media*²²⁰.

Se antes existia o que Weber (1999) nomeia vantagem do pequeno número, fenômeno por meio do qual os grandes emissores de mensagens massivas conseguiam se comunicar 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, via internet, permitiu que também os movimentos populares passassem a se acessar de forma rápida, barata e com alto potencial de disseminação de dados.

²¹⁹ 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.

²²⁰ 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, apenas 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.

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 paulatino 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, 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 McLuhan (1994) 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 e alertas para datas importantes.

Também as notificações de interação, em tempo real, de redes sociais - cuja principal matéria-prima é produzida pelo próprio público consumidor, expondo opiniões, imagens e uma narrativa de vida por ele editada - têm o efeito sobre o campo de compensação cerebral, gerando bem-estar instantâneo ao estimular descargas de dopamina no cérebro a partir de estímulos sonoros, vinculados à satisfação de expectativas (WEINSCHENK, 2009). 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 informação, 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 falsas²²¹.

Na visão de Bauman (2013) 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 as mesmas 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 anula 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 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.

²²¹ Acrescente-se, ainda, o efeito narcotizante descrito por Lazarsfeld e Merton (1973) como consequência da saturação de informações, no âmbito das comunicações de massas, mas plenamente transponível para o contexto do consumo digital instantâneo de notícias. Excessivamente exposto aos conteúdos veiculados, o público toma uma atitude passiva, acreditando que assistir e ler configura participação suficiente na vida pública. Um rompimento dessa disfunção ocorre, entretanto, quando as redes sociais e aplicativos de comunicação servem para instigar e organizar movimentos coletivos em ambientes públicos, como manifestações, passeatas e boicotes a candidatos em eleições - fenômeno que se tornaria recorrente em todos os continentes, a partir da década de 2010.

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 *touchscreen* 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 se desvencilhar 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* agradável (BAUMAN, 2007, p. 94).

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 aceitáveis (LYOTARD, 1988; BAUMAN, 2001), a organização social em estamentos não se desfez, embora estes possam, em muitos casos, terem se reorganizado ou relativizado.

A busca pela compensação material e preservação moral, características da ação social weberiana, tem passado por um processo de atualização no qual alguns pilares estruturantes da vida fordista perdem o teor imperativo enquanto norteadores da ação humana, em decorrência de terem se tornado impraticáveis, inacessíveis ou improdutivos. Destaque-se entre eles o emprego vitalício, o casamento monogâmico único e duradouro, a saúde mental inquestionável e a limitação nas experimentações de mais variada ordem, em nome de uma trajetória coerente, reta e previsível.

Consequentemente, os papéis sociais (PARSONS, 1951) também se atualizaram, tornando-se anacrônicos alguns padrões, como a submissão feminina, vocacionada para cuidados domésticos e o homem provedor exclusivo do sustento da grande família, na qual os filhos seriam maturados para os ritos de passagem previsíveis em cada estamento. Ainda que as instituições e os papéis sociais tenham se remodelado, continuam norteando a organização das rotinas e a conferência de significado 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, sem deixarem de existir.

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 tecnologia²²².

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 pesquisas 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

²²² 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 (ATTALI, 1998). Em 1999, 29 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, 1999; VIEIRA, 2010). Ou seja, uma formação profissionalizante até o mestrado e um nível de doutoramento essencialmente acadêmico, gerando uma tese.

para a Educação (DALE, 2004): 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 Schultz (1973), deprecia-se, e deve receber novos investimentos. Nesse sentido, já anunciava Lyotard (1988) 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 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 profissional (p. 90).

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 Zucker (1998), 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 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 de 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 Forpred (2012) 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 estimula 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 50% de disciplinas sobre conteúdos escolares, permeadas por aspectos conceituais e didático-pedagógicos. Uma vez que o Forpred (2012) parte do princípio que o aluno do MP em educação deve ser o professor da escola básica, este último tópico revela concepção inspirada nos MPs em ensino.

Muito embora em 2006 houvesse sido criado o Fórum Nacional de Mestrados Profissionais - Foprof -, marcador de visibilidade dos MPs 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 regulativo (SCOTT, 1995) encontrou respaldo no Parecer 977/1965, do CFE, complementado pelas Portarias 47/1995 e 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 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 cartela 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 Mafra (2016), 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 complexa (ROMÃO; MAFRA, 2016).

A sedimentação do mestrado profissional registraria grandes avanços no período posterior a 2011. O Forpred (2013) emitiria relatório reafirmando a recomendação de que os professores dos MPs 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, reforma o posicionamento anteriormente exarado (FORPRED, 2012) de que seriam aligeirados e desvinculados de pesquisa.

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 programas (ANDRÉ; PRINCEPE, 2017), 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 389, de 23 de março de 2017, instituindo o doutorado como etapa presente na pós-graduação *stricto sensu* profissional²²³. Em 28 de junho de 2017, a Portaria 131 anunciou que a Capes regulamentaria a submissão de propostas não apenas de mestrados como de doutorados profissionais²²⁴ - DPs. Já a Portaria 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 Inpi - Instituto Nacional de Propriedade Industrial - tornou-se o primeiro, no Brasil, na modalidade profissional, em junho de 2018 (INPI, 2018). Em dezembro daquele ano, a Capes aprovou mais 24 propostas de doutorado profissional, em áreas como Administração Pública, Biodiversidade, Biotecnologia, Ciência Política e Relações Internacionais, Educação, Educação Física,

²²³ Revogando a Portaria 17/2009.

²²⁴ A Portaria 131/2017 revogou a Portaria 80/1998 e viria a ser, por sua vez, revogada pela Portaria 60/2019.

Enfermagem, Ensino, Farmácia, Interdisciplinar, Materiais, Medicina Veterinária, Odontologia e Saúde Coletiva (CAPES, 2018a; 2018b).

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 MPs, 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 mestrados (CAPES, 2019b). O país ocupava, em 2019, a 13.^a posição em quantidade de pesquisas, tendo publicado 571 mil artigos. Em termos de impacto científico era ainda o 74.º no mundo, atrás de países como Chile, Argentina, Uruguai e Peru (WSG, 2019).

Para elevar a importância da pesquisa brasileira no cenário internacional (CORREIA, 2019), 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 DPs.

É possível afirmar que, ao final da década de 2010, o caráter de irreversibilidade desse movimento finalmente concretizou o ciclo de institucionalização dos MPs, 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 DPs, 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.

Quadro 13. Relação Estado-mercado-indivíduo, no contexto de 2011

Estado	<p>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 PPPs 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.</p> <p>Economicamente: controle inflacionário, estabilidade da moeda, câmbio flutuante e superávit comercial. Grande geração de divisas devido à expressiva valorização das <i>commodities</i> 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.</p> <p>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.</p>
---------------	--

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	<p>Demografia: 84,3% da população vivendo em cidades; 7,2% de analfabetos; 6,7% desempregados.</p> <p>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 demonstra baixa atratividade do empreendedorismo individual. Consolidação das medidas toyotistas, com substituição dos estoques pela produção sob demanda, automação e terceirizações.</p> <p>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.</p> <p>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 possibilitou estagnação dos salários desses profissionais. A pós-graduação se firma como elemento distintivo, com ênfase no <i>stricto sensu</i>, justificando a expansão dos mestrados profissionais em áreas diversas, inclusive na Educação.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O problema de pesquisa assumido por esta tese 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 MPs, 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 PNPGs, 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 PNPGs 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, essa 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 otimização tecnológica 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 e a habilidades às técnicas básicas 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 tornou-se, portanto, um 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 do estamento

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 MPs, 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 médio, 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 MPs 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 tecnologias 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% a.a. 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 quanto 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 se tornaram 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.

Quadro 14. 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	<p>De exceção, com ascendência do Executivo sobre o Legislativo;</p> <p>Desenvolvimentista;</p> <p>Anticomunista;</p> <p>Alinhamento ideológico do arcabouço burocrático;</p> <p>Exerce censura a artes e comunicações;</p> <p>Repreende coercitivamente a dissidência.</p>	<p>Sem interferência declarada entre Poderes;</p> <p>Neoliberal e regulador;</p> <p>Governança híbrida;</p> <p>Pretende superar a burocracia em benefício de um modelo gerencial inspirado na empresa privada;</p> <p>Corte de gastos atinge investimentos e pessoal;</p> <p>Respeita a liberdade política e de expressão.</p>	<p>Não interferência declarada entre Poderes;</p> <p>Neodesenvolvimentista;</p> <p>Governança híbrida;</p> <p>Pretende complementar o modelo neoliberal com amplas medidas de proteção social e investimento estatal para alavancar o privado;</p> <p>Crescimento de gastos, inclusive com pessoal;</p> <p>Respeita a liberdade política e de expressão.</p>
Relação Estado-mercado	<p>O investimento público é essencial para criar infraestrutura para o desenvolvimento industrial;</p> <p>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;</p> <p>Do mercado, espera-se a criação de empregos e riquezas, o reinvestimento em expansões e o pagamento de impostos.</p>	<p>Amplo processo de privatização, principalmente no setor de serviços;</p> <p>O Estado abdica da função produtiva em nome de um perfil regulador, que pactua parcerias e avalia resultados;</p> <p>Busca-se a aproximação entre academia e mercado, o que favorece a expansão bacharelesca privada e o desenvolvimento de pesquisa aplicada;</p> <p>Espera-se que investidores externos ajudem a promover o desenvolvimento local, aspecto fragilizado pela desregulação do setor de serviços.</p>	<p>Retomada de funções produtivas em áreas que necessitem de estímulo inicial para atrair investimento privado;</p> <p>Subsídios e estímulo ao crédito, para impulsionar o consumo de bens duráveis, incluindo automóveis e imóveis;</p> <p>Consolidação do ensino superior privado, com subsídios e financiamentos para os estudantes;</p> <p>Espera-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.</p>
Conformação do mercado	<p>Substituição de importações;</p> <p>Beneficiado pela legislação salarial;</p> <p>Majoritariamente masculino e informal;</p> <p>Exportação principalmente de produtos primários, negociados de país para país, sem interferência de blocos regionais.</p>	<p>Abertura comercial, causando grande fluxo de importações, e financeira, ao capital externo;</p> <p>Estabilidade propiciada pelo controle da inflação;</p> <p>Grande inserção da mulher, com menores salários, e principalmente na prestação de serviços;</p> <p>Tecnologias suprimem postos de trabalho e demandam competências mais complexas aos contratados;</p>	<p>Recorde no investimento estrangeiro direto;</p> <p>País volta a alcançar o superávit comercial devido à apreciação das <i>commodities</i> e crescimento do consumo asiático;</p> <p>Mulheres continuam ganhando menos e com baixa inserção na indústria;</p> <p>Automatizações, terceirização e produção enxuta valorizam os empregos efetivos, que passam</p>

		<p>Exportação primária ao lado de produtos para transporte e componentes;</p> <p>Blocos intrarregionais ganham importância estratégica.</p>	<p>a exigir mais competências e conhecimentos;</p> <p>Retorno à primazia da exportação primária;</p> <p>Mercado chinês se torna estratégico para o Brasil.</p>
	1965	1998	2011
Relação mercado-indivíduo	<p>Sindicatos enfraquecidos;</p> <p>Mão de obra suficiente nas funções técnicas, baixa demanda por alta especialização tecnológica;</p> <p>Formação pós-graduada é vista como um mecanismo para desenvolvimento das universidades;</p> <p>Dualidade entre rede de formação para o trabalho manual e o intelectual;</p> <p>Tradição patrimonialista caracteriza as relações de trabalho.</p>	<p>Ensino superior entendido como um produto, de responsabilidade do próprio indivíduo, como investimento em seu capital humano;</p> <p>Pós-graduação torna-se uma demanda por formação especializada para o mercado;</p> <p>Segmentação de consumo dotada de valor simbólico diferencial;</p> <p>Formação educacional básica continua sendo tarefa estatal, para combater a miséria, inserir novos consumidores no mercado e fornecer mão de obra elementar.</p>	<p>Diante da saturação de bacharéis, pós-graduação torna-se diferencial para empregabilidade;</p> <p>A alta concorrência torna-se tão ou mais desafiadora que as tradições patrimonialistas;</p> <p>Segmentação de mercado não apenas diferencia como referenda o esforço empreendido na ascensão;</p> <p>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.</p>
Conformação do indivíduo	<p>Constituição de uma sociedade urbanizada e em industrialização;</p> <p>Altos índices de analfabetismo, inclusive nas cidades;</p> <p>Compreensão dos diplomas como diferenciadores estamentais;</p> <p>Patriarcado com papéis sociais bem definidos no interior das unidades familiares em geral uniformes, nas quais são performados ritos de passagem previsíveis.</p>	<p>Membro de um país urbanizado e subdesenvolvido;</p> <p>Analfabetismo alto no campo, escolarização básica institucionalizada no ambiente urbano;</p> <p>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.</p>	<p>Membro de uma sociedade urbana, caracterizada por contrastes derivados da concentração de renda;</p> <p>Redução do analfabetismo, da taxa de fecundidade, da mortalidade infantil e aumento da longevidade;</p> <p>Os ritos de passagem fordistas tornam-se progressivamente anacrônicos, devido à instabilidade material;</p> <p>Intensificação da multiplicidade de formatos familiares;</p> <p>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.</p>

	1965	1998	2011
Relação indivíduo-Estado	<p>Suspensão da democracia representativa presidencial pelo regime de exceção;</p> <p>Repressão política, limitação nas liberdades de manifestação;</p> <p>Censura moral e ideológica sobre o sistema cultural;</p> <p>Expansão de uma educação de massas tecnicista;</p> <p>As medidas econômicas privilegiariam mais o empresariado que os assalariados.</p>	<p>Democracia representativa plena, com liberdade de expressão e manifestação;</p> <p>Sob o Estado de direito, o cidadão resulta respaldado contra a coerção física e exercício arbitrário de poder oficial;</p> <p>Cobertura social básica em níveis de previdência e assistência, inclusive de renda complementar, para os estratos mais pobres;</p> <p>Ao privatizar o setor de serviços, o poder público delegou ao trabalhador a responsabilidade por qualificar-se para as novas exigências da era toyotista.</p>	<p>Democracia representativa plena, com liberdade de expressão e manifestação;</p> <p>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;</p> <p>Complementação de renda e assistência social ampliada no combate à miséria;</p> <p>Investimento educacional em capital humano se concentra na educação básica; ulteriores são responsabilidade do indivíduo.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor.

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 se dividem 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, ressignificando 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 ressignificação 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 tornam-se agências internacionais destinadas a possibilitar a adequação do mercado local aos perfis de consumidor e trabalhador mais adequados 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 cria um novo e lucrativo 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 conseqüentemente 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 oficial 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, inclusive cultural, 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, agora 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 respeito 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 arcabouço administrativo que confere legitimidade a normas que

regem os 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 se embasava 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, daria 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 se organizariam em frequência semelhante àquela dos ritos que resultam das fases naturais da vida ou da instituição familiar.

O sistema cultural, como proposto por Parsons, 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, conseqüentemente, 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 se valoriza 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 desenham 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 são também ressignificados, relativizados, tomando como eixos estruturantes, quiçá, 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-Strauss 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 21. 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.

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 se intensificou, 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 fundamentais²²⁶ 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

²²⁶ [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?

observação, mais desempregados com nível superior que com nível médio. A pós-graduação reafirma-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 resultado dos interesses da oligarquia tradicional. Nos dois últimos, a impessoalidade do mercado assume 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 MPs 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 MPs. 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 corresponderia 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 esse estudo 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, nesse momento, 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

- ABDI - AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. **Panorama do investimento direto estrangeiro**. 2011. Disponível em: <https://www3.eco.unicamp.br/neit/images/stories/arquivos/panorama_de_investimento/Panorama-do-Investimento-Direto-Estrangeiro-Dezembro-de-2011.pdf>. Acesso em: 20.jul.2019.
- AEB - ASSOCIAÇÃO DE COMÉRCIO EXTERIOR DO BRASIL. **Análise da balança comercial brasileira de 2011**. 3.jan.2012. Disponível em: <<http://www.aeb.org.br/userfiles/file/Analise%20da%20Balan%C3%A7a%20Comercial%20Brasileira%202011.pdf>>. Acesso em: 7.jul.2019.
- AGÊNCIA ESTADO. **Investimento estrangeiro no Brasil bate recorde em 2011**. 24.jan.2012. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,investimento-estrangeiro-no-brasil-bate-recorde-em-2011,100381e>>. Acesso em: 20.jul.2019.
- AGGEGE, Soraya; BERLINCK, Deborah. Cavalo de batalha de Morales. **O Globo**, Rio de Janeiro, 12.maio.2006. Economia, p. 25.
- AGGIO, Alberto. Regime militar e transição democrática: um balanço do caso brasileiro. **Estudos de Sociologia**, v. 1, n. 1, p. 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. **RBPG**, v. 2, n. 4, p. 79-89, jul.2005.
- AGUIAR, Vilma. Um balanço das políticas do governo Lula para a educação superior: continuidade e ruptura. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 57, p. 113-126, mar.2016.
- ALMEIDA, Anderson da Silva. Hierarquia e (in)disciplina: o Golpe de 1964 "visto do mar". **PolHis**, v.5, n. 9, p. 243-254, 2012.
- ALMEIDA, Guilherme Ribeiro de. **Reestruturação do setor bancário na década de noventa**. Monografia (Graduação em Economia) – Universidade Estadual de Campinas – 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, v. 2. Brasília: MEC, 2010, p. 17-28.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. A diplomacia da era Lula: balanço e avaliação. **Política Externa**, v.20, n. 3, p. 95-114, dez.2011/fev.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.
- ALMEIDA JÚNIOR, Antônio Ferreira de. Enquanto se espera pelas diretrizes e bases. **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**. v. 1, n. 0, p. 73-90, 1953.
- 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: Funcep, 1987.

ALVES, Giovanni Antônio Pinto. Toyotismo como ideologia orgânica da produção capitalista. **Org & Demo**, v. 1, n. 1, p. 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**, v. 4, n. 3, p. 321-336, set./dez.2009.

AMARAL, Nelson Cardoso. O Financiamento das Ifes brasileiras e o custo do aluno em FHC e Lula. **34.º Encontro Nacional da Anped, 2011**. Disponível em: <<http://flacso.redelivre.org.br/files/2012/07/113.pdf>>. Acesso em: 3.jul.2019.

AMORIM, Celso. **A política externa do governo Lula**: dois anos. 2005. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/7788-a-politica-externa-do-governo-lula-dois-anos-artigo-do-ministro-das-relacoes-exteriores-embaixador-celso-amorim-publicado-na-revista-plenarium>>. Acesso em: 20.jul.2019.

ANDRADE, Everaldo de Oliveira. Bolívia, 1964 - os militares também golpeiam. **Proj. História**, n. 31, p. 131-146, dez.2005.

ANDRÉ, Marli; PRINCEPE, Lisandra. O lugar da pesquisa no Mestrado Profissional em Educação. **Educar em Revista**, n. 63, p. 103-117, jan./mar.2017.

ANDRÉ, Marli Eliza Dalmazo Afonso de. Mestrado profissional e mestrado acadêmico: aproximações e diferenças. **Rev. Diálogo Educ.**, v. 17, n. 53, p. 823-841, 2017.

ANPED - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO. Carta de Caxambu ao povo e às autoridades constituídas. **Rev. Bras. Educ.**, n.16, p. 116-117, jan./abr.2001.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. 6 ed. São Paulo: Boitempo, 2002.

ANTUNES, Ricardo; ALVES, Giovanni. As mutações no mundo do trabalho na era da mundialização do capital. **Educação & Sociedade**, v. 25, n. 87, p. 335-351, maio/ago.2004.

ARBACHE, Jorge Saba. Comércio internacional, competitividade e mercado de trabalho: algumas evidências para o Brasil. In: CORSEUIL, Carlos Henrique; KUMI, Honorio (orgs.). **A abertura comercial brasileira nos anos 1990**: impactos sobre o emprego e salário. Rio de Janeiro: MTE/Ipea, 2003, p. 115-168.

ARZUA, Ivo. Fracasso em derrubar AI-5 levou Costa e Silva à morte. Entrevista a DUTRA, Nancy; SEQUEIRA, Claudio Dantas. In: **Folha de S. Paulo**. 14.dez.2008. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2008/12/479253-fracasso-em-derrubar-ai-5-levou-costa-e-silva-a-morte-diz-ivo-arzua-leia-entrevista.shtml>>. Acesso em: 15.mar.2019.

ATCON, Rudolph P. **Rumo à reformulação estrutural da universidade brasileira**. Rio de Janeiro: MEC/DES, 1966.

ATTALI, Jaques (coord.). **Pour un modèle européen d'enseignement supérieur**. Paris: Ministère de l'Éducation Nationale, de la Recherche et de la Technologie, 1998. Disponível em: <<http://media.education.gouv.fr/file/94/9/5949.pdf>>. Acesso em: 8.set.2019.

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). **OPIS**, v. 14, n. Especial, p. 74-92, 2014.

AZEVEDO, Fernando de et al. Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. **HISTEDBR Online**, n. Especial, p. 188-204, ago.2006.

BADO, Álvaro Roberto Labrada. **A política econômica externa do governo Castelo Branco** (1964-1967). Tese (Doutorado em História Econômica) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo – São Paulo. 2006.

BALBACHEVSKY, Elizabeth. A pós-graduação no Brasil: novos desafios para uma política bem-sucedida. In: BROCK, Colin.; SCHWARTZMAN, Simon. **Os desafios da educação no Brasil**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005, p. 275-304.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Taxas de juros básicas** - Histórico. Disponível em <<https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/historicotaxasjuros>>. Acesso em: 29.mar.2019a.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Produto interno bruto e taxas médias de crescimento**. 2000-2018. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/content/estatisticas/Documents/Indicadores_consolidados/IE1-22.xlsx>. Acesso em: 2.jul.2019b.

BANCO MUNDIAL. **La enseñanza superior**. Lecciones derivadas de la experiencia. Washington: Banco Mundial, 1995a.

BANCO MUNDIAL. **Prioridades y Estratégias para la Educación**. Washington: Banco Mundial, 1995b.

BANCO MUNDIAL. **Gross Domestic Product**. Brazil. Disponível em: <<http://api.worldbank.org/v2/en/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?downloadformat=excel>>. Acesso em: 3.jul.2019a.

BANCO MUNDIAL. **Population growth**. Brazil. Disponível em: <<http://api.worldbank.org/v2/en/indicator/SP.POP.GROW?downloadformat=excel>>. Acesso em: 3.jul.2019b.

BANCO MUNDIAL. **Gross Domestic Product**. China. Disponível em: <<http://api.worldbank.org/v2/es/country/CHN?downloadformat=excel>>. Acesso em: 3.jul.2019c.

BARATA, Rita Barradas. Avanços e desafios do mestrado profissionalizante. In: LEAL, Maria do Carmo; FREITAS, Carlos Machado (orgs.). **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**, v. 49, n. 1, p. 199-215, jan./jul.2015.

BARBOSA, Maria Ligia de Oliveira; QUINTANEIRO, Tania. Max Weber. In: QUINTANEIRO, Tania; BARBOSA, Maria Ligia de Oliveira; OLIVEIRA, Maria Gardênia Monteiro de (orgs.). **Um toque de clássicos**. Marx, Durkheim, Weber. 2 ed. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2002, p. 107-152.

- BARBOSA, Anahi de Castro. **Atração de Investimento Externo Direto no Brasil 2003-2010**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Estadual da Paraíba – João Pessoa. 2012.
- BARROS, Elionora Cavalcanti de; VALENTIM, Márcia Cristina; MELO, Maria Amélia Aragão. O debate sobre o mestrado profissional na Capes: trajetória e definições. **RBPG**, v.2, n. 4, p. 124-138, jul.2005.
- BARTHOLO JUNIOR, Roberto dos Santos. Solidão e liberdade: notas sobre a contemporaneidade de Wilhelm von Humboldt. In: BURSZTYN, Marcel (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: BATISTA, Eraldo Leme; ZANARDINI, Isaura Monica; SILVA, José Carlos da (orgs.). **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 (Mestrado Profissional em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília. 2015.
- BAUDELLOT, Christian; ESTABLET, Roger. **La escuela capitalista**. Cerro del Agua: Siglo XXI Editores, 1980.
- BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.
- BAUMAN, Zygmunt. **Tempos líquidos**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2007.
- BAUMAN, Zygmunt. **A cultura no mundo líquido moderno**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2013.
- BEIGUELMAN, Bernardo. Reflexões sobre a pós-graduação brasileira. In: PALATNIK, Marcos (org.). **Pós-graduação no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1997, p. 33-47.
- BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. **The Social Construction of Reality**. New York: Doubleday, 1967.
- BERTERO, Carlos Osmar. Teses em mestrados profissionais. **RAC**, v. 2, n. 1, p. 165-172, jan./abr.1998.
- BLACK, Jan Knippers. **United States penetration of Brazil**. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1977.
- BOAVENTURA, Edivaldo M. **A construção da universidade baiana: objetivos, missões e afrodescendência**. Salvador: EDUFBA, 2009.
- BOMENY, Helena. A reforma universitária de 1968: 25 anos depois. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 26, n. 9, p. 51-65, out.1994.
- BOMENY, Helena. Três decretos e um ministério. A propósito da educação no Estado Novo. In: PANDOLFI, Dulce (org.). **Repensando o Estado Novo**. Rio de Janeiro: FGV, 1999, p. 137-166.
- BOMENY, Helena. **Newton Sucupira e os rumos da educação superior**. Brasília: Paralelo 15, Capes, 2001.

BOMENY, Helena. Educação e desenvolvimento: o debate nos anos 1950. In: **Dossiê O Brasil de JK**. Rio de Janeiro: FGV/CPDOC, 2002. Disponível em: <<https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/artigos/Educacao/Anos1950>>. Acesso em: 4.out.2019.

BOMFIM, Alexandre Maia do; VIEIRA, Valéria; DECCACHE-MAIA, Eline. A crítica dos mestrados profissionais: uma reflexão sobre quais seriam as contradições mais relevantes. **Ciênc. Educ.**, v. 24, n. 1, p. 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**, v. 18, p. 44-72, 2014.

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. **A reprodução**. Elementos para uma teoria dos sistemas de ensino. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora, 1975.

BOURDIEU, Pierre. Esboço de uma teoria da prática. In: ORTIZ, Renato (org.). **Pierre Bourdieu**. (Coleção Grandes Cientistas Sociais, n. 39). 2 ed. São Paulo: Ática, 1994, p. 46-86.

BOURDIEU, Pierre. **Razões práticas**: sobre a teoria da ação. 9 ed. Campinas: Papirus, 1996.

BOYER, Robert. **Technical changes and the theory of regulation**. Paris: Ecole Normale Supérieure, 1987.

BOYER, Robert. **New directions in management practices and work organization**. General principles and national trajectories. Paris: Ecole Normale Supérieure, 1989.

BRASIL. Lei 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, seção 1, p. 11.429, 27.dez.1961.

BRASIL. Decreto-Lei 53, de 18 de novembro de 1966. Fixa princípios e normas de organização para as universidades federais e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, seção 1, p. 13.416, 21.nov.1966.

BRASIL. Decreto-Lei 252, de 22 de fevereiro de 1967. Estabelece normas complementares ao Decreto-Lei 53, de 18 de novembro de 1966, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, seção 1, p. 2.443, 28.fev.1967.

BRASIL. Lei 5.540, de 28 de novembro de 1968. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, seção 1, p. 10.369, 29.nov.1968.

BRASIL. **I Plano Nacional de Pós-Graduação** (1975-1979). Brasília: MEC, 1975.

BRASIL. **II Plano Nacional de Pós-Graduação** (1982-1985). Brasília: MEC, 1982.

BRASIL. **III Plano Nacional de Pós-Graduação** (1986-1989). Brasília: MEC, 1986.

BRASIL. **Brasil**: um projeto de reconstrução nacional. Brasília: Presidência da República, 1991.

BRASIL. **Planejamento político-estratégico (1995-1998)**. Brasília: MEC, 1995a.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado**. Brasília: Mare, 1995b.

BRASIL. Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, seção 1, p. 27.833, 23.dez.1996.

BRASIL. Decreto 2.306, de 19 de agosto de 1997. Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, disposições contidas na Medida Provisória 1.477-39, de 8 de agosto de 1997, e na Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, seção 1, p. 17.991, 20.ago.1997.

BRASIL. **Constituições Brasileiras**: 1937. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, 1999.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação 2001-2010**. 2001. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/L10172.pdf>>. Acesso em: 20.maio.2019.

BRASIL. Decreto de 20 de outubro de 2003. 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. **Diário Oficial da União**, seção 1, p. 3, 21.out.2003a.

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 de dezembro de 2003b. Disponível em: <<http://www.sintunesp.org.br/refuniv/GT-Interministerial%20-%20Estudo.htm>>. Acesso em: 30.jun.2019.

BRASIL. **V Plano Nacional de Pós-Graduação (2005-2010)**. Brasília: MEC, 2004.

BRASIL. **Plano Nacional de Pós-Graduação 2011-2020**. v.1. Brasília: MEC, 2010a.

BRASIL. **Balanco de governo 2003-2010**. Educação. Brasília: Governo Federal, 2010b. Disponível em: <https://i3gov.planejamento.gov.br/dadosgov/textos/livro3/3.2_Educacao.pdf>. Acesso em: 30.jun.2019.

BRASIL. **Programa de Aceleração do Crescimento**: balanço 2007-2010. 9.dez.2010c. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/b701c4f108d61bf921012944fb273e36.pdf>>. Acesso em: 13.ago.2019.

BUARQUE, Cristovam. A universidade numa encruzilhada. In: UNESCO. **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 Sociología**. Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de Chile, n. 19, p. 100-133, 2005.

CÂMARA FEDERAL. **Execução do orçamento da União 1995-2001**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/execucao.html>>. Acesso em: 3.jul.2019.

CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (orgs.). **Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013.

CAPES. COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR. Mestrado no Brasil - a situação e uma nova perspectiva. **Infocapes**, v. 3, n. 3-4, p. 19-23, jul./dez.1995a.

CAPES - COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR. Programa de Flexibilização do Modelo de Pós-Graduação Senso Estrito em Nível de Mestrado. **Infocapes**, v. 3, n. 3-4, p. 23-24, jul./dez.1995b.

CAPES - COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR. Portaria 47, de 17 de outubro de 1995. 1995c. **RPBG**, v. 2, n. 4, p. 147-148, jul.2005.

CAPES - COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR. IV Plano Nacional de Pós-Graduação - PNPG. **Infocapes**, v. 5, n. 2, p. 65-66, abr./jun.1997.

CAPES - COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR. Portaria 80, de 16 de dezembro de 1998. **Diário Oficial da União**, seção 1, p.14, 11.jan.1999.

CAPES - COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR. **Avaliação trienal 1998-2000**. Área 46 - Ensino de Ciências e Matemática. 2001. Disponível em: <https://www.capes.gov.br/images/stories/download/avaliacao/2000_046_Doc_Area.pdf>. Acesso em: 10.mai.2019.

CAPES - COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR. A necessidade de desenvolvimento da pós-graduação profissional e o ajustamento do sistema de avaliação às características desse segmento. **Infocapes**, v. 10, n. 1, p. 50-58, jan./mar.2002a.

CAPES - COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR. Parâmetros para análise de projetos de mestrado profissional. 2002b. **RPBG**, v. 2, n. 4, p. 156-161, jul.2005.

CAPES - COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR. Parâmetros para avaliação de mestrado profissional. 2002c. **RPBG**, v. 2, n. 4, p. 151-155, jul.2005.

CAPES - COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR. APCN - Mestrado Profissional. **RPBG**, v. 2, n. 4, p. 162-165, jul.2005.

CAPES - COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR. **Resultado da 181.ª Reunião do CTC-ES**. 28 a 30 de novembro de 2018a. Disponível em:

<https://www.capes.gov.br/images/stories/download/editais/resultados/07122018_RESULTADO_APCN_2017_2018_-_CTC-ES_181_v2.xlsx>. Acesso em: 18.dez.2019.

CAPES - COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR. **Resultado da 182.ª Reunião do CTC-ES**. 12 a 14 de dezembro de 2018b. Disponível em:

<https://www.capes.gov.br/images/documentos/20122018_RESULTADO_APCN_2017_2018__CTC-ES_182.xlsx>. Acesso em: 18.dez.2019.

CAPES - COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR. **Sistema de Informações Georreferenciadas**. Dados atualizados em

25.jul.2019a. Disponível em: <<https://geocapes.capes.gov.br/geocapes/>>. Acesso em: 25.ago.2019.

CAPES - COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR. **Plataforma Sucupira**. Disponível em: <<https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/programa/quantitativos/quantitativoRegiao.jsf>>. Acesso em: 1.nov.2019b.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Mãos à obra Brasil**: proposta de governo. Brasília: SDE, 1994.

CÁRIO, Silvio Antônio Ferraz; ALEXANDRE, Arlete; VOIDILA, Tânia Maria. Investimento direto externo na economia brasileira nos anos 90: significado, alcance e conseqüências ao desenvolvimento. **Textos de Economia**, v. 7, n. 1 p. 103-136, 2002.

CASTRO, Cláudio de Moura. A hora do mestrado profissional. **RBPG**, v. 2, n. 4, p. 16-23, jul.2005.

CATANI, Afrânio Mendes; HEY, Ana Paula; GILIOLI, Renato de Souza Porto. Prouni: democratização do acesso às Instituições de Ensino Superior? **Educar**, n. 28, p. 125-140, 2006.

CEPAL - COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE. **Capacitación en America Latina**: algunos desarrollos recientes, comparaciones internacionales e sugerencias de politica. Santiago: ONU, 1994.

CERVO, Amado Luiz. Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 45, n. 1, p. 5-35, jan./jun.2002.

CERVO, Amado Luiz. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 46, n. 2, p. 5-25, jul./dez.2003.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção internacional**: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

CFE - CONSELHO FEDERAL DE EDUCAÇÃO. Parecer 977, de 3 de dezembro de 1965. **Revista Brasileira de Educação**, n. 30, p. 162-173, set./dez.2005.

CGEE - CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS. **Mestres e Doutores 2015**. Estudos da demografia da base técnico-científica brasileira. Brasília: CGEE, 2016.

CHARLOT, Bernard. **Da relação com o saber às práticas educativas**. São Paulo: Cortez, 2009.

CMM - COMISSÃO MEIRA MATTOS. Relatório final. **Paz e Terra**, v. 4, n. 9, p. 199-241, out.1969.

CNCD - CONSELHO NACIONAL DE COMBATE À DISCRIMINAÇÃO. **Brasil Sem Homofobia**: Programa de combate à violência e à discriminação contra GLTB e promoção da cidadania homossexual. Brasília: Ministério da Saúde, 2004.

CNE - CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Parecer 15, de 1.º de junho 1998.** 1998. Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/1998/pceb015_98.pdf>. Acesso em: 24.mar.2019.

CNE - CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Parecer 16, de 5 de outubro de 1999.** 1999. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf_legislacao/rede/legisla_rede_parecer1699.pdf>. Acesso em: 22.mar.2019.

CNE - CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Escassez de professores no ensino médio:** propostas estruturais e emergenciais. Brasília: CNE/CEB, 2007.

CNPq – CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO. **Árvore do conhecimento.** Disponível em: <<http://lattes.cnpq.br/web/dgp/arvore-do-conhecimento>>. Acesso em: 24.ago.2019.

COHN, Amélia. Mudanças econômicas e políticas na saúde do Brasil. In: LAURELL, Asa Cristina (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**, v. 29, n. 4. p. 386-405, out./dez.2009.

CÓRDOVA, Rogério de Andrade, GUSSO, Divonzir Arthur, LUNA, Sérgio Vasconcelos de. **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. Twitter: @Prof_AndersonC. Disponível em: <https://twitter.com/Prof_AndersonC/status/1176112474606768128?s=20>. Acesso em: 1.out.2019.

CORREIO DA MANHÃ. **Divulgado Relatório Atcon de ensino.** Rio de Janeiro, 3.dez.1966, 1.º caderno, p.7.

CPDOC - CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL. **Associação dos Dirigentes Cristãos de Empresa do Brasil.** Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/associacao-dos-dirigentes-cristaos-de-empresa-do-brasil-adcebr>>. Acesso em: 5.out.2019a.

CPDOC - CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL. **Frente da Juventude Democrática.** Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/frente-da-juventude-democratica>>. Acesso em: 5.out.2019b.

CPDOC - CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL. **Movimento Anti-Comunista.** Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/movimento-anticomunista-mac>>. Acesso em: 5.out.2019c.

- CUNHA, Luiz Antônio. A pós-graduação no Brasil: função técnica e função social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 14, n. 5, p. 66-70, set./out.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. O ensino superior no octênio FHC. **Educação & Sociedade**, v. 24, n. 82, p. 37-61, abr.2003.
- CUNHA, Luiz Antônio. Desenvolvimento desigual e combinado no ensino superior: Estado e mercado. **Educação & Sociedade**, v. 25, n. 88, p. 795-817, out.2004.
- CUNHA, Luiz Antônio. O desenvolvimento meandroso da educação brasileira entre o Estado e o mercado. **Educação & Sociedade**, v. 28, n. 100, p. 809-829, out.2007.
- CUNHA, Luiz Antônio. O legado da ditadura para a educação brasileira. **Educação & Sociedade**, v. 35, n. 127, p. 357-377, abr./jun.2014.
- CUNHA, Luiz Antônio. **O projeto reacionário de educação**. 2016. Disponível em: <http://www.luizantoniocunha.pro.br/uploads/independente/ProjReacEd_livro.pdf>. Acesso em: 7.set.2019.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. Quadragésimo ano do parecer CFE 977/65. **Revista Brasileira de Educação**, n. 30, p. 7-20. set./dez.2005.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. A desoficialização do ensino Brasil: a Reforma Rivadávia. **Educação & Sociedade**, v. 30, n. 108, p. 717-738, out.2009.
- DALE, Roger. Globalisation: a new world for comparative education? In: SCHREIWER, Jürgen (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**, v. 25, n. 87, p. 423-460, maio/ago.2004.
- DALE, Roger. A sociologia da educação e o Estado após a globalização. **Educação & Sociedade**, v. 31, n. 113, p. 1.099-1.120, out./dez.2010.
- DALE, Roger. Estado, globalização, justiça social e educação: reflexões contemporâneas de Roger Dale. Entrevista concedida a GANDIN, Luís Armando. **Currículo sem Fronteiras**, v. 14, n. 2, p. 5-16, maio/ago.2014.
- DALIO, Danilo José; MIYAMOTO, Shiguenoli. A Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e a barganha externa do segundo governo Vargas. In: VIII Congresso Brasileiro de História Econômica. **Anais...**, Campinas: Abphe, 2009, p. 1-21.
- DANTAS, Audálio. A mídia e o golpe militar. **Estudos avançados**, v. 28, n. 80, p. 59-74, 2014.

DATAFOLHA. **Avaliação do governo FHC**. 15.dez.2002. Disponível em:
<http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2013/05/02/aval_pres_15122002.pdf>. Acesso em:
28.mar.2019.

DATAFOLHA. **Avaliação do governo Lula**. 20.dez.2010. Disponível em:
<http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2013/05/02/aval_pres_20122010.pdf>. Acesso em:
3.jul.2019.

DECLARAÇÃO de Bolonha: declaração conjunta dos ministros da Educação europeus reunidos em Bolonha a 19 de junho de 1999. Disponível em:
<<http://www.aauab.pt/bolonha/declaracaobolonha.pdf>>. Acesso em: 8.set. 2019.

DELORS, Jacques. **Educação: um tesouro a descobrir**. Relatório para a Unesco da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI. Paris: Unesco, 1996.

DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS ECONÔMICOS. **Nota Técnica 166**. Jan.2017. Disponível em:
<<https://www.dieese.org.br/notatecnica/2017/notaTecsalariuminimo2017.pdf>>. Acesso em:
7.ago.2019.

DULLES, John Watson Foster. **Carlos Lacerda**. A vida de um lutador, v. 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.

EAPES - EQUIPE DE ASSESSORIA AO PLANEJAMENTO DO ENSINO SUPERIOR. **Relatório final**. Rio de Janeiro: MEC, 1969.

FARIAS, Tamara Gregol de. A sul-americanidade da política externa brasileira no governo de Fernando Henrique Cardoso. **Univ. Rel. Int.**, v. 9, n. 1, p. 247-272, jan./jun.2011.

FATTORELLI, Maria Lúcia. **Gastos com a dívida pública em 2014 superaram 45% do orçamento federal executado**. 5.fev.2015. Disponível em:
<<http://www.auditoriacidada.org.br/e-por-direitosauditoria-da-divida-ja-confira-o-grafico-do-orcamento-de-2012/>>. Acesso em: 20.jul.2019.

FAUSTO, Bóris. **História do Brasil**. 12 ed. São Paulo: EdUSP, 2004.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. Vinte e cinco anos de reforma universitária: um balanço. In: MOROSINI, Marília Costa (org.). **Universidade no Mercosul**. São Paulo: Cortez, 1994, p. 149-177.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. A Universidade no Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968. **Educar**, n. 28, p. 17-36, 2006.

FELTES, Heloísa Pedroso de Moraes; BALTAR, Marcos Antonio Rocha. Novas perspectivas para mestrados profissionais: competências profissionais e mercados regionais. **RBPG**, v. 2, n. 4, p. 72-78, jul.2005.

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: VII Seminário Nacional de História da Ciência e Tecnologia. **Anais...** 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**, n. 63, p. 19-34, jan./mar.2017.

FICO, Carlos. **O golpe de 1964: Momentos Decisivos.** 1 ed. São Paulo: FGV, 2014.

FICO, Carlos. **História do Brasil contemporâneo: da morte de Vargas aos nossos dias.** São Paulo: Contexto, 2015.

FIORI, José Luis. **Para uma economia política do estado brasileiro.** São Paulo: Fundap, 1993.

FISCHER, Tânia. Mestrado profissional como prática acadêmica. **RBPG**, v. 2, n. 4, p. 24-29, jul.2005.

FORPRED - FÓRUM DE COORDENADORES DE PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO. **Documento 2.** Documento da Comissão do Forpred para subsidiar a discussão sobre mestrado profissional para a área de Educação da Capes. 2012. Disponível em: <www.fe.unicamp.br/seminario-fe/2013/GT2-Doc-MestradoProfissional.pdf>. Acesso em: 6.set.2019.

FORPRED - FÓRUM DE COORDENADORES DE PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO. **Relatório das condições e perspectivas dos mestrados profissionais na área da Educação.** 29.set.2013. Disponível em: <http://www.anped.org.br/sites/default/files/relatorio_comissao_forpred_2013.pdf>. Acesso em: 3.out.2019.

FORTES, Alexandre; FRENCH, John. A “Era Lula”, as eleições presidenciais de 2010 e os desafios do pós-neoliberalismo. **Tempo Social**, v. 24, n. 1, p. 201-228, jun.2012.

FRANCO, Viviane Gil. **Parcerias público-privadas no Brasil: em busca da eficiência por meio da alocação de riscos.** Dissertação (Mestrado em Economia Política) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – São Paulo. 2007.

FSP - FORO DE SÃO PAULO. **Declaração de São Paulo.** 4.jul.1990. Disponível em: <http://forodesaopaulo.org/declaraciones_finales/declaracion-final-declaracao-final-sao-paulo-1990/>. Acesso em: 23.jul.2019.

FSP - FORO DE SÃO PAULO. **Declaração do México**. 15.jun.1991. Disponível em: <http://forodesaopaulo.org/declaraciones_finales/declaracion-final-declaracao-final-mexico-1991/>. Acesso em: 23.jul.2019.

FSP - FORO DE SÃO PAULO. **Declaração de Manágua**. 19.jul.1992. Disponível em: <http://forodesaopaulo.org/declaraciones_finales/declaracion-final-declaracao-final-managua-1992/>. Acesso em: 23.jul.2019.

FSP - FORO DE SÃO PAULO. **Declaração de Havana**. 24.jul.1993. Disponível em: <http://forodesaopaulo.org/declaraciones_finales/declaracion-final-declaracao-final-la-habana-1993/>. Acesso em: 23.jul.2019.

FSP - FORO DE SÃO PAULO. **Declaração de Montevideú**. 28.maio.1995. Disponível em: <http://forodesaopaulo.org/declaraciones_finales/declaracion-final-declaracao-final-montevideo-1995/>. Acesso em: 23.jul.2019.

FSP - FORO DE SÃO PAULO. **Declaração final do VI Encontro**. 28.jul.1996. Disponível em: <http://forodesaopaulo.org/declaraciones_finales/declaracion-final-declaracao-final-san-salvador-1996/>. Acesso em: 23.jul.2019.

FSP - FORO DE SÃO PAULO. **Declaração final do VII Encontro**. 3.ago.1997. Disponível em: <http://forodesaopaulo.org/declaraciones_finales/declaracion-final-declaracao-final-porto-alegre-1997/>. Acesso em: 23.jul.2019.

FSP - FORO DE SÃO PAULO. **Declaração final do VIII Encontro**. 1.nov.1998. Disponível em: <http://forodesaopaulo.org/declaraciones_finales/declaracion-final-declaracao-final-mexico-1998/>. Acesso em: 23.jul.2019.

FSP - FORO DE SÃO PAULO. **Declaração de Niquinohomo**. 20.fev.2000. Disponível em: <http://forodesaopaulo.org/declaraciones_finales/declaracion-final-declaracao-final-niquinohomo-2000/>. Acesso em: 23.jul.2019.

FSP - FORO DE SÃO PAULO. **Declaração final do X Encontro**. 7.dez.2001. Disponível em: <http://forodesaopaulo.org/declaraciones_finales/declaracion-final-declaracao-final-la-habana-2001/>. Acesso em: 23.jul.2019.

FSP - FORO DE SÃO PAULO. **Declaração final do XI Encontro**. 4.dez.2002. Disponível em: <http://forodesaopaulo.org/declaraciones_finales/declaracion-final-declaracao-final-antigua-2002/>. Acesso em: 23.jul.2019.

FSP - FORO DE SÃO PAULO. **Declaração final do XII Encontro**. 4.jul.2005. Disponível em: <http://forodesaopaulo.org/declaraciones_finales/declaracion-final-declaracao-final-sao-paulo-2005/>. Acesso em: 23.jul.2019.

FSP - FORO DE SÃO PAULO. **Declaração final do XIII Encontro**. 14.jan.2007. Disponível em: <http://forodesaopaulo.org/declaraciones_finales/declaracion-final-declaracao-final-san-salvador-2007/>. Acesso em: 23.jul.2019.

FSP - FORO DE SÃO PAULO. **Declaração final do XIV Encontro**. 25.maio.2008. Disponível em: <http://forodesaopaulo.org/declaraciones_finales/declaracion-final-declaracao-final-montevideu-2008/>. Acesso em: 23.jul.2019.

FSP - FORO DE SÃO PAULO. **Declaração final do XV Encontro**. 23.ago.2009. Disponível em: <http://forodesaopaulo.org/declaraciones_finales/declaracion-final-declaracao-final-mexico-2009/>. Acesso em: 23.jul.2019.

FSP - FORO DE SÃO PAULO. **Declaração final do XVI Encontro**. 20.ago.2010. Disponível em: <http://forodesaopaulo.org/declaraciones_finales/declaracion-final-declaracao-final-buenos-aires-2010/>. Acesso em: 23.jul.2019.

FSP - FORO DE SÃO PAULO. **Declaração final do XVII Encontro**. 20.maio.2011. Disponível em: <http://forodesaopaulo.org/declaraciones_finales/declaracion-final-declaracao-final-managua-2011/>. Acesso em: 23.jul.2019.

FUNADESP - FUNDAÇÃO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO ENSINO SUPERIOR PARTICULAR. A pós-graduação stricto sensu nas IES particulares. **Infocapes**, v. 8, n. 3, p. 4-30, jul./set.2000.

GALHARDO, Ricardo. Política de visibilidade externa tem custos. **O Globo**, Rio de Janeiro, 21.set.2009. Caderno O País, 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: BATISTA, Eraldo Leme; ZANARDINI, Isaura Monica Souza; SILVA, José Carlos da. **Estado, sociedade e educação profissional no Brasil: desafios e perspectivas para o século XXI**. Porto Alegre: Unioeste, 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**, v. 23, n. 3, p. 87-98, jul./set.2014.

GATTI, Bernardete Angelina. Reflexão sobre os desafios da pós-graduação: novas perspectivas sociais, conhecimento e poder. **Revista Brasileira de Educação**, n. 18, p. 108-114, set./dez.2001.

GATTI, Bernardete Angelina. Formação de professores no Brasil: características e problemas. **Educação & Sociedade**, v. 31, n. 113, p. 1.355-1.379. out./dez.2010.

GAZETA MERCANTIL. **Brasil precisa defender mais os seus interesses**. 14.set.2004. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/dbsf/bitstream/id/3231/1/noticia.htm>>. Acesso em: 17.ago.2019.

GENNEP, Arnold van. **Os ritos de passagem**. 2 ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

GENRO, Tarso. A plebe vai estudar na privatária. Entrevista a DARIANO, Daniela. In: **Jornal do Brasil**, 23.maio.2003, editoria País, p. A3.

GERES - GRUPO EXECUTIVO PARA A REFORMA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR. **Relatório final**. Brasília: MEC, 1986.

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.
- GOLDSCHIMIDT, Dietrich. **Estudos sobre pós-graduação na Alemanha**. Documento de Trabalho 10/96. Nupes/USP, 1996.
- GTRU - GRUPO DE TRABALHO DA REFORMA UNIVERSITÁRIA. Reforma universitária: relatório do Grupo de Trabalho. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v. 50, n. 111, p. 119-175, jul./set.1968.
- HERMES, Felipe. **20 obras que o BNDES financiou em outros países**. 4.dez.2014. Disponível em: <<https://www.mises.org.br/Article.aspx?id=1985>>. Acesso em: 17.ago.2019.
- HETKOWISKI, Tânia Maria. Mestrados profissionais em educação: políticas de implantação e desafios às perspectivas metodológicas. **Plurais**, v. 1, n. 1, p. 10-29, jan./abr.2016.
- HILTON, Stanley. **A guerra civil brasileira: história da Revolução Constitucionalista de 1932**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982.
- HOFFMANN, Rodolfo. A distribuição da renda no Brasil no período 1992-2001. **Economia e Sociedade**, v. 11, n. 19, p. 213-235, jul./dez. 2002.
- HORTA, José Silvério Baía. A expansão do ensino superior no Brasil. **Revista de Cultura Vozes**, v. 69, n. 6, p. 29-48, 1975.
- HRW - HUMAN RIGHTS WATCH. **Relatório mundial 2019: Venezuela**. Disponível em: <<https://www.hrw.org/pt/world-report/2019/country-chapters/326452>>. Acesso em: 13.out.2019.
- IBAMA - INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. **Estatística da pesca 1998**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2000.
- IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Repertório Estatístico do Brasil**. Quadros retrospectivos n. 1. Separata do Anuário Estatístico do Brasil - v. 5. Rio de Janeiro: Serviço Gráfico do IBGE, 1941.
- IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Anuário Estatístico do Brasil**. v. 6. Rio de Janeiro: Serviço Gráfico do IBGE, 1946.
- IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Anuário Estatístico do Brasil**. v. 21. Rio de Janeiro: Conselho Nacional de Estatística, 1960a.
- IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico de 1960**. 7.º Recenseamento geral do Brasil. v.1. Rio de Janeiro: Conselho Nacional de Estatística, 1960b.
- IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Anuário Estatístico do Brasil**. v. 28. Rio de Janeiro: Conselho Nacional de Estatística, 1967.
- IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 1980**: resultados do universo agregados por setor censitário. Rio de Janeiro: IBGE, 1980.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Produção da extração vegetal e da silvicultura**. v.3. Rio de Janeiro: IBGE, 1988.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 1991**: resultados do universo agregados por setor censitário. Rio de Janeiro: IBGE, 1991.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**. Rio de Janeiro: IBGE, 1997.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**. Rio de Janeiro: IBGE, 1998.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Anuário Estatístico do Brasil**. v. 59. Rio de Janeiro: IBGE, 1999a.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Evolução e perspectivas da mortalidade infantil no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 1999b.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2003**. Síntese de indicadores. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**. Aglomerados subnormais - primeiros resultados. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **IBGE divulga as estimativas populacionais dos municípios em 2011**. 31.ago.2011. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/14078-asi-ibge-divulga-as-estimativas-populacionais-dos-municipios-em-2011>>. Acesso em: 4.jul.2019.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Anuário Estatístico do Brasil**. v. 72. Rio de Janeiro: IBGE, 2012a.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2011**. Síntese de indicadores. Rio de Janeiro: IBGE, 2012b.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Anuário Estatístico do Brasil**. v. 73. Rio de Janeiro: IBGE, 2013a.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estatísticas do Cadastro Geral de Empresas 2011**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013b.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Produção da extração vegetal e da silvicultura**. v. 31. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Série histórica do PIB brasileiro**. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/7531a821326941965f1483c85caca11f.xls>. Acesso em: 13.out.2019.

INEP - INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS ANÍSIO TEIXEIRA.
Sinopse estatística da educação superior: graduação, 1995. Brasília: Inep, 1995.

INEP - INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS ANÍSIO TEIXEIRA.
Evolução do Ensino Superior-Graduação 1980-1998. Brasília: Inep, 1999a.

INEP - INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS ANÍSIO TEIXEIRA.
Sinopse estatística da educação superior: graduação, 1998. Brasília: Inep, 1999b.

INEP - INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS ANÍSIO TEIXEIRA.
Sinopse estatística da educação superior: 2002. Brasília: Inep, 2003.

INEP - INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS ANÍSIO TEIXEIRA.
Sinopse estatística da educação superior: 2003. Brasília: Inep, 2004.

INEP - INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS ANÍSIO TEIXEIRA.
Sinopse estatística da educação superior: 2006. Brasília: Inep, 2007.

INEP - INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS ANÍSIO TEIXEIRA.
Sinopse estatística da educação superior: 2010. Brasília: Inep, 2011.

INEP - INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS ANÍSIO TEIXEIRA.
Censo da educação superior: 2011 - resumo técnico. Brasília: Inep, 2013.

INPI - INSTITUTO NACIONAL DE PROPRIEDADE INDUSTRIAL. **INPI tem o primeiro doutorado profissional do Brasil.** 18.jun.2018. Disponível em:
<<http://www.inpi.gov.br/noticias/inpi-tem-o-primeiro-doutorado-profissional-do-brasil>>.
Acesso em: 30.set.2019.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Petróleo: da crise aos carros flex. **Desafios do desenvolvimento**, v.7, n. 59, p. 72-73, fev./mar.2010.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Ocupação no setor público brasileiro: tendências recentes e questões em aberto. **Comunicados do Ipea**, n. 100, set.2011.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Vozes da Classe Média**, Edição Marco Zero. Brasília: Ipea, 2012.

JESSOP, Bob. The Transition to Post-Fordism and the Schumpeterian Workfare State. In: BURROWS Roger; LOADER, Brian (orgs.). **Towards a Post-Fordist Welfare State.** London: Routledge, 1994, p. 13-37.

KONINGS, Luís S. Reyes. La Conferencia de Bretton Woods. Estados Unidos y el dólar como Centro de la Economía Mundial. **Procesos Históricos**, n. 18, p. 72-81, jul./dez.2010.

KORNIS, Mônica. Centro Dom Vital. Verbete. In: ABREU, Alzira Alves de (coord.). **Dicionário histórico-bibliográfico da Primeira República (1889-1930).** Rio de Janeiro: FGV/CPDOC, 2015. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/CENTRO%20DOM%20VITAL.pdf>>. Acesso em: 14.dez.2018

KUENZER, Acácia Zeneida. Conhecimento e competências no trabalho e na escola. **Educação Linguagem**, v. 8, p. 45-68, 2003.

KUENZER, Acácia Zeneida. Exclusão incluyente e inclusão excludente: a nova forma de dualidade estrutural que objetiva as novas relações entre educação e trabalho. In: SAVIANI, Dermeval; SANFELICE, José Luiz; LOMBARDI, José Claudinei (orgs.). **Capitalismo, trabalho e educação**. 3 ed. Campinas: Autores Associados, 2005, p. 77-96.

KUENZER, Acácia Zeneida. A formação de professores para o ensino médio: velhos problemas, novos desafios. **Educação & Sociedade**, v. 32, n. 116, p. 667-688, jul./set.2011.

KUME, Honório; PIANI, Guida; SOUZA, Carlos Frederico Bráz de. A política brasileira de importação no período 1987-1998: descrição e avaliação. In: CORSEUIL, Carlos Henrique; KUME, Honório (orgs.). **A abertura comercial brasileira nos anos 1990: impactos sobre o emprego e salário**. Rio de Janeiro: MTE/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 (Doutorado em Ciências Econômicas) – Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas – Campinas. 2003.

LAUGLO, Jon. Crítica às prioridades e estratégias do Banco Mundial para a educação. **Cad. Pesq.**, n. 100, p. 11-36, mar.1997.

LAZARSFELD, Paul F. e MERTON, Robert K. Comunicação de massa, gosto popular e ação social organizada. In: ROSENBERG, Bernard e WHITE, David Manning (orgs.). **Cultura de massa: as artes populares nos Estados Unidos**. São Paulo: Cultrix, 1973, p. 527-545.

LÉVI-STRAUSS, Claude. **Antropologia estrutural**. São Paulo: Cosac Naify, 2008.

LIMA, Rodrigo Oliveira de. Brasil-FMI: a política externa financeira do governo Lula. **Ponto-e-vírgula**, n. 7, p. 262-273, 2010.

LIMA, Ana Carolina Bottega de; STERNICK, Ivan Prates. Teoria da regulação e a crise do fordismo. **Multiface**, v. 5, n. 2, p. 7-21, 2017.

LIMA FILHO, Domingos Leite. Impacto das recentes políticas públicas de educação e formação de trabalhadores: desescolarização e empresariamento da educação profissional. **Perspectiva**, v. 20, n. 2, p. 269-301, jul./dez.2002.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**, v. 49, n. 2, p. 5-29, abr./jun.1998.

LIMA NETO, Vicente; FURTADO, Bernardo; KRAUSE, Cleandro. **Estimativas do déficit habitacional brasileiro** (PNAD 2007-2012). Brasília: Ipea, 2013.

LINHA do tempo da resistência à ditadura militar no Brasil (1960-1985). **Estudos Avançados**, v. 28, n. 80, p. 153-184, jan./abr.2014.

LIPIETZ, Alain. As relações capital-trabalho no limiar do século XXI. **Ensaio FEE**, v. 12, n. 1, p. 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 (Doutorado em História Social) – Instituto de Ciências Humanas e Filosofia. Universidade Federal Fluminense – Rio de Janeiro. 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 (Mestrado em Economia Política) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – São Paulo. 2009.

LYOTARD, Jean-François. **O pós-moderno**. 3 ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1988.

LYOTARD, Jean-François. **A condição pós-moderna**. 12 ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 2009.

MACHADO, Lucília. A institucionalização da lógica das competências no Brasil. **Pro-Posições**, v. 13, n. 37, p. 92-109, jan./abr.2002a.

MACHADO, Nilson José. Sobre a idéia de competência. In: PERRENOUD, Phillippe et al. **Competências para ensinar no século XXI**. Porto Alegre: Artmed, 2002b, p. 137-156.

MAGALHÃES, Naiara. O lado B da diplomacia. **Veja**, São Paulo, 12.mar.2008, Especial, p. 46-47.

MANCEBO, Deise. "Universidade para Todos": a privatização em questão. **Pro-Posições**. v. 15, n. 3, p. 75-90, set./dez.2004.

MARE - MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO. **Os avanços da reforma na administração pública**. 1995 a 1998. Brasília: Mare, 1998.

MARTINS, Antônio Carlos Pereira. Ensino superior no Brasil: da descoberta aos dias atuais. **Acta Cirúrgica Brasileira**, v. 17 (Suplemento 3), p. 4-6, 2002.

MARTINS, Carlos Benedito. Notas sobre o sistema de ensino superior. **Revista USP**, n. 39, p. 58-82, set./nov.1998.

MARTINS, Carlos Benedito. A reforma universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil. **Educação & Sociedade**, v. 30, n. 106, p. 15-35, jan./abr.2009.

MARTINS, Fernanda Tondolo. **Política externa no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso: a integração regional e a articulação sul-americana (1995-2002)**. Dissertação (Mestrado em História). Universidade Federal do Rio Grande do Sul – Porto Alegre. 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**, v. 1, n. 2, p. 153-173, maio/ago.1997.

McCLELLAND, David Clarence. Testing for competence rather than intelligence. **American Psychologist**, v. 28, p. 1-14, jan.1973.

McCOMBS, Maxwell; SHAW, Donald Lewis. **The Public Opinion Quarterly**, v. 36, n. 2, p. 176-187, 1972.

McCRACKEN, Grant. Cultura e consumo: uma explicação teórica da estrutura e do movimento do significado cultural dos bens de consumo. **Revista de Administração de Empresas**, v. 47, n. 1, p. 99-115, 2007.

McLUHAN, Marshal. **Understanding media**. The extensions of man. Cambridge: MIT Press, 1994.

MDIC - MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS. **Importação brasileira**. Principais produtos. 2012. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/balanca/mes/2011/BCI014.doc>>. Acesso em: 7.jul.2019.

MDIC - MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS. **Séries históricas**. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-externo/estatisticas-de-comercio-externo/series-historicas>>. Acesso em: 3.mar.2019.

MEC - MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Comissão Nacional para Reformulação da Educação Superior. **Uma nova política para a Educação Superior Brasileira** - Relatório Final. Brasília: MEC, 1985.

MEC - MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Programa setorial de ação do Governo Collor na área de educação**. 1991-1995. Brasília: MEC, 1990.

MEC - MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Referenciais para a formação de professores**. Brasília: MEC, 1999a.

MEC - MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Parâmetros curriculares nacionais para o ensino médio**. Brasília: MEC, 1999b.

MEC - MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Referenciais Curriculares Nacionais da Educação Profissional de Nível Técnico**. Brasília: MEC, 2000.

MEC - MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Bases para uma nova proposta de avaliação da educação superior**. Brasília: MEC, 2003.

MEC - MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Portaria Normativa 7, de 22 de junho de 2009. Dispõe sobre o mestrado profissional no âmbito da Capes. **Diário Oficial da União**, n. 117, seção 1, p. 31, 23.jun.2009a.

MEC - MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Portaria Normativa 17, de 28 de dezembro de 2009. Dispõe sobre o mestrado profissional no âmbito da Capes. **Diário Oficial da União**, n. 248, seção 1, p. 20, 29.dez.2009b.

MELO, Katya Valéria Araújo. **Origem e institucionalização da pós-graduação stricto sensu profissional**: um estudo de casos. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Federal de Pernambuco – Recife. 2002.

MENANDRO, Paulo Rogério Meira. Mestrado profissional, você sabe com quem está falando? **RAC**, v. 14, n. 2, p. 367-371, mar./abr.2010

MENDONÇA, Ana Waleska Pollo Campos. A universidade no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, n. 14, p. 131-194, maio/ago.2000

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Política econômica e reformas estruturais**. Brasília: Ministério da Fazenda, 2003.

MIR, Luís. **A revolução impossível**. São Paulo: Best Seller, 1994.

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**, v. 2, n. 1, p. 36-59, 2002.

MOREIRA, Marco Antonio. O mestrado (profissional) em ensino. **RBPG**, v. 1, n. 1, p. 131-142, jul.2004.

MOTOYAMA, Shozo. Os principais marcos históricos em ciência e tecnologia no Brasil. Depoimento. **Revista Brasileira de História da Ciência**, n. 1, p. 41-49, 1985.

MPA - MINISTÉRIO DA PESCA E AQUICULTURA. **Boletim estatístico da pesca e aquicultura 2011**. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/biblioteca/download/estatistica/est_2011_bol__bra.pdf>. Acesso em: 5.jul.2019.

MPF - MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Procuradoria da República no Paraná. Força-Tarefa Lava Jato. Caso Lava Jato. **Denúncia contra Lula**. 14.set.2016. Disponível em: <<http://static.congressoemfoco.uol.com.br/2016/09/denuncia-contralula.pdf>>. Acesso em: 15.set.2019.

MPOG - MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. **Boletim das Empresas Estatais Federais**. v. 1. Brasília: MPOG, 2017.

MTCI - MINISTÉRIO DA TECNOLOGIA, CIÊNCIA E INOVAÇÃO. **Indicadores selecionados de Ciência, Tecnologia e Inovação**. Brasília: MCTI, 2015.

MTE - MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Relação Anual de Informações Sociais 2011**. 6.nov.2015. Disponível em: <<http://pdet.mte.gov.br/rais/rais-2011>>. Acesso em: 22.ago.2019.

MUNHOZ, Dércio Garcia. Inflação brasileira. Os ensinamentos desde a crise dos anos 30. **Economia Contemporânea**, v. 1, n. 1, p. 59-87, jan./jun.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. **RBPG**, v. 5, n. 10, p. 217-225, dez.2008.

NICOLATO, Maria Auxiliadora. **A caminho da lei 5.540/68**: a participação de diferentes atores na definição da reforma universitária. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação – Universidade Federal de Minas Gerais – Belo Horizonte. 1986.

NOELLE-NEUMAN, Elisabeth. The spiral of silence. A theory of public opinion. **Journal of Communication**, v. 24, n. 2, p. 43-51, jun.1974.

OCDE - ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Investir dans les compétences pour tous**. 2001. Disponível em: <<http://www.oecd.org/fr/innovation/recherche/1870565.pdf>>. Acesso em: 27.mar.2019.

OCDE - ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Le rôle crucial des enseignants**. Attirer, former et retenir des enseignants de qualité. 2005. Disponível em: <http://www.oecd.org/document/52/0,3343,fr_2649_39263231_36221243_1_1_1_1,00.html>. Acesso em: 22.maio.2019.

OCDE - ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Education at a glance 2013**. Paris: OCDE, 2013.

O ESTADO DE S. PAULO. **As bondades do companheiro Lula**. São Paulo, 25.ago.2009. Editorial, p. A4.

O GLOBO. **Missão de paz da OEA anuncia acordo em São Domingos**. Rio de Janeiro, 5.maio.1965a. Caderno Geral, p. 8.

O GLOBO. **A repercussão da crise dominicana**. Rio de Janeiro, 5.maio.1965b. Caderno Geral, p. 8.

O GLOBO. **O Uruguai vai pedir à ONU que ajude a OEA a restabelecer a paz na República Dominicana**. Rio de Janeiro, 11.maio.1965c. Caderno Geral, p. 8.

O GLOBO. **Lula perdoa dívida de US\$ 400 milhões do Congo**. Rio de Janeiro, 17.out.2007. Caderno O País, p. 14.

OHNO, Taiichi. **O Sistema Toyota de Produção**: além da produção em larga escala. Porto Alegre: Bookman, 1997.

OIT - ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Glossário de termos técnicos**. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, 2002.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. A política externa brasileira no governo Lula (2003-2010): um exercício de autonomia pela assertividade? In: IX Encontro da ABPC. **Anais...** Brasília: ABPC, 2014, p. 1-20.

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Scaling-Up affordable housing supply in Brazil**. The `My house my life` programme. Nairóbi: ONU, 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. **Cad. Bras. Ens. Fís.**, v. 26, n. 1, p. 66-80, abr.2009.

PAIM, Antônio. Por uma universidade no Rio de Janeiro. In: SCHWARTZMAN, Simon. (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.

PARSONS, Talcott. **The Social System**. New York: Free Press, 1951.

PARSONS, Talcott. **The structure of social action**. Toronto: Collier-Macmillan, 1966.

PECI, Alketa; SOBRAL, Filipe. Parcerias Público-Privadas: análise comparativa das experiências britânica e brasileira. **Cadernos Ebape.BR**, v. 5, n. 2, p. 1-14, jun.2007.

PÊGO FILHO, Bolívar; CÂNDIDO JÚNIOR, José Oswaldo; PEREIRA, Francisco. **Investimento e Financiamento da Infra-Estrutura no Brasil: 1990/2002**. Texto para discussão n.º 680. Brasília: MPOG/Ipea, out.1999.

PENEBIANCO, Massimo, VILLELA, Anna Maria. O grupo sub-regional andino. **R. Info Legisl.**, v. 21, n. 81, p. 93-110, jan./mar.1984.

PEREIRA, Analúcia Danilevicks. Apartheid: apogeu e crise do regime racista na África do Sul (1948-1994). In: MACEDO, José Rivair (org.). **Desvendando a história da África**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008a, p. 139-157.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. O novo modelo brasileiro de desenvolvimento. **Revista Dados**, v. 11, p. 122-145, 1973.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, p. 7-40, 1996.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Crise e recuperação da confiança. **Revista de Economia Política**, v. 29, n. 1, p. 133-134, jan./mar.2008b.

PERES, Tirza Regazinni. Educação brasileira no Império. In: PALMA FILHO, João Cardoso. **Pedagogia cidadã**. São Paulo: Santa Clara Editora, 2005, p. 61-74.

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.

PGR - PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA. **Denúncia no Inquérito n.º 2.245**. 30.mar.2006. Disponível em:

<https://web.archive.org/web/20111015083401/http://veja.abril.com.br/idade/exclusivo/mensalao/_pdf/mensalao.pdf>. Acesso em: 11.set.2019.

PILAGALLO, Oscar. **A história do Brasil no século 20 (1960 a 1980)**. 2 ed. São Paulo: PubliFolha, 2009.

PIQUET, Rosélia; LEAL, José Agostinho Anachoreta; TERRA, Denise Cunha Tavares. Mestrado profissional: proposta polêmica no Sistema Brasileiro de Pós-Graduação - o caso do planejamento regional e urbano. **RBPG**, v. 2, n. 4, p. 30-47, jul.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.

PT - PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Programa de governo**. 2002. Disponível em: <<https://www1.uol.com.br/fernandorodrigues/arquivos/eleicoes02/plano2002-lula.doc>>. Acesso: 20.jul.2019.

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: aval.pol.públ.Educ.**, v. 21, n. 79, p. 349-370, 2013.

QUELHAS, Osvaldo Luiz Gonçalves; FARIA FILHO, José Rodrigues; FRANÇA, Sérgio Luiz Braga. O mestrado profissional no contexto do sistema de pós-graduação brasileiro. **RBPG**, v. 2, n. 4, p. 97-104, jul.2005.

RAMOS, Marise Nogueira. A educação profissional pela pedagogia das competências e a superfície dos documentos oficiais. **Educação & Sociedade**, v. 23, n. 80, p. 401-422, set.2002.

REBELO, Aiuri. Venezuela dá calote em credores e União assume pagamento de quase R\$ 1 bilhão. **Uol notícias**, São Paulo, 20.mar.2018. Disponível em: <<https://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>>. Acesso em: 17.ago.2019.

REIS, Luiz Fernando. **A Dívida pública, política econômica e o financiamento das universidades federais nos governos Lula e Dilma (2003-2014)**. Tese (Doutorado em Políticas Públicas e Formação Humana) – Centro de Educação e Humanidades. Universidade Estadual do Rio de Janeiro – Rio de Janeiro. 2015.

REZENDE, Flávia; OSTERMANN, Fernanda. O protagonismo controverso dos mestrados profissionais em ensino de ciências. **Ciênc. Educ.**, v. 21, n. 3, p. 543-558, 2015.

RIBEIRO, Darcy. A Universidade de Brasília. **Educação e Ciências Sociais**, v. 8, n. 15, p. 33-99, 1960.

RIBEIRO, José Aparecido Carlos. Financiamento e gasto do Ministério da Educação nos anos 90. **Em Aberto**, v. 18, n. 74, p. 33-42, dez.2001.

RIBEIRO, Renato Janine. O mestrado profissional na política atual da Capes. **RBPG**, v. 2, n. 4, p. 8-15, jul.2005.

RIBEIRO, Renato Janine. Ainda sobre o Mestrado Profissional. **RBPG**, v. 3, n. 6, p. 313-315, dez.2006.

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**, n. 87, p. 35-58, jul.2010.

RODRIGUES, Taíla Albuquerque; SALVADOR, Evilásio. As implicações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) nas Políticas Sociais. **SER Social**, v. 13, n. 28, p. 129-156, jan./jun.2011.

ROMAGNOLI, Alexandre. O programa Minha Casa, Minha Vida: continuidades, inovações e retrocessos. **Temas de Administração Pública**, v. 4, n. 7, p. 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**, v. 1, n. 2, p. 10-23, abr./ago.2016.

ROMERO, Arnaldo. O sentido da Reforma: o estatuto da universidade de Francisco Campos em um Brasil em transição. In: X Jornada de HISTEDBR. **Anais...** Campinas: HISTEDBR, 2011, p. 1-20.

ROSA, Chaiane de Medeiros; LOPES, Nataliza Francisca Mezzari; CARBELLO, Sandra Regina Cassol. Expansão, democratização e a qualidade da educação básica no Brasil. **Póiesis Pedagógica**, v. 13, n.1, p. 162-179, jan./jun.2015.

ROTHEN, José Carlos. A universidade brasileira segundo o estatuto de 1931. In: Congresso Brasileiro de História da Educação, 4 ed., 2006. **Anais...** Goiânia: CBHE, 2006. p. 1-10.

SALEM, Tânia. Do Centro Dom Vital à universidade católica. In: SCHWARTZMAN, Simon (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, Elaine de Moraes; ROMUALDO, Edson Carlos. O “sapo barbudo” e o “lulinha paz e amor”: as identidades de Lula construídas pela mídia na campanha de 2002. In: TASSO, Ismara; NAVARRO, Pedro (orgs.). **Produção de identidades e processos de subjetivação em práticas discursivas**. Maringá: Eduem, 2012, p. 133-160.

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**, n. 21-22, p. 115-172, 1998.

SAVIANI, Dermeval. **Política e educação no Brasil: o papel do Congresso Nacional na legislação do ensino**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1988.

SBM - SOCIEDADE BRASILEIRA DE MATEMÁTICA. **Resolução 2, de 20 de dezembro de 2010**. Normas Acadêmicas do Profmat. Rio de Janeiro: SBM, 2010.

SBM - SOCIEDADE BRASILEIRA DE MATEMÁTICA. **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.

SCARANO, Fábio Rúbio; OLIVEIRA, Paulo Eugênio Alves Macedo de. Sobre a importância da criação de mestrados profissionais na área ecologia e meio ambiente. **RBPG**, v. 2, n. 4, p. 90-96, 2005.

SCHELP, Diogo. Os líderes e o liderado. **Veja**, São Paulo, 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. **Formação da comunidade científica no Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional e Finep, 1979.

- SCHWARTZMAN, Simon. Educação e Ciências Sociais: o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. In: SCHWARTZMAN, Simon (org.). **Universidades e Instituições científicas no Rio de Janeiro**. Brasília: CNPq, 1982, p. 167-195.
- SCHWARTZMAN, Simon. **A space for Science**. The development of the scientific community in Brazil. University Park: Pennsylvania State University Press, 1991.
- SCHWARTZMAN, Simon. Notas da transição necessária da pós-graduação brasileira. In: BRASIL. **Plano Nacional de Pós-Graduação 2011-2020**. Documentos setoriais. v.2. Brasília: Capes, 2010, p. 34-52.
- SCOCUGLIA, Afonso Celso. Goulart e o golpe de 1964: por uma nova historiografia. **Revista HISTEDBR On-line**, v. 23, p. 1-33, 2007.
- SCOTT, Richard. The adolescence of institutional theory. **Administrative Science Quarterly**, v. 32, n. 4, p. 493-511, dez.1987.
- SCOTT, Richard. **Institutions and organizations**. London: Sage, 1995.
- SELZNICK, Philip. **Leadership in Administration**. New York: Harper & Row, 1957.
- SENADO FEDERAL. **Demonstrativos da execução orçamentária**. 2003-2011. Portal Orçamento (Siga Brasil). Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>>. Acesso em: 2.jul.2019.
- SEVERINO, Antônio Joaquim. O mestrado profissional: mais um equívoco da política nacional de pós-graduação. **Revista de Educação PUC-Campinas**, n. 21, p. 9-16, nov.2006.
- SEVILLANO, Daniel Cantinelli. **Somos os filhos da revolução: Estudantes, Movimentos Sociais, Juventude e o fim do regime militar (1977-1985)**. Dissertação (Mestrado em História Social) – Universidade de São Paulo – 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**. v. 20, n. 44, p. 521-539, set./dez.2011.
- SILVA, Luiz Inácio Lula da. **Carta ao povo brasileiro**. 22.jun.2002. Disponível em: <<https://pt.org.br/ha-16-anos-lula-lancava-a-carta-ao-povo-brasileiro/>>. Acesso em: 20.jul.2019.
- SILVEIRA, Vladimir Oliveira da; PINTO, Felipe Chiarello de Souza. Reflexões necessárias sobre o mestrado profissional. **RBPG**, v. 2, n. 4, p. 38-47, jul.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: XXV Simpósio Nacional de História. **Anais...** Fortaleza: Anpuh, 2009, p. 1-10.

- SIMÕES, Gustavo da Frota. **Turbulência política interna e política externa durante o governo Castelo Branco (1964-1967)**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais – Universidade de Brasília – Brasília. 2010.
- SIMONSEN, Mário Henrique. A inflação brasileira: lições e perspectivas. **Revista de Economia Política**, v. 5, n. 4, p. 15-30, out./dez.1985.
- SIMONSEN, Roberto. **Rumo à verdade**. São Paulo: São Paulo Editora Ltda., 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; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1998, p. 15-40.
- SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de; OSÓRIO, Rafael Guerreiro. O perfil da pobreza no Brasil e suas mudanças entre 2003 e 2011. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (orgs.). **Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013, p. 136-156.
- SPAGNOLO, Fernando. O mais e o menos do mestrado brasileiro. **Infocapes**, v. 6, n. 1, p. 51-54, jan./mar.1998.
- SPAGNOLO, Fernando. Editorial. **RBPG**, v. 2, n. 4, p. 5-7, jul.2005.
- SUCUPIRA, Newton. A livre-docência: sua natureza e sua posição no ensino superior brasileiro. **Forum**, v. 1, n. 3, p. 3-42, jul./set.1977
- SUCUPIRA, Newton. Antecedentes e primórdios da pós-graduação. **Fórum Educacional**, v. 4, n. 4, p. 3-18, out./dez.1980.
- TAVARES, Maria das Graças Medeiros. Reformas da Educação Superior no Brasil Pós-85: Desafios à extensão e à autonomia universitárias. In: 20.^a Reunião da Anped. **Anais...** Caxambu: Anped, 1997. Disponível em: <<http://www.anped11.uerj.br/20/TAVARES.htm>>. Acesso em: 5.out.2019.
- 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. Institutional sources of organizational culture in major law firms. In: ZUCKER, Lynne G. (org.). **Institutional patterns and organizations: culture and environment**. Boston: Ballinger Press, 1988, p. 101-113.
- TOLBERT, Pamela; ZUCKER, Lynne. A institucionalização da teoria institucional. In: HARDY, Cynthia; NORD, Walter (orgs.). **Handbook de estudos organizacionais**. v.1. São Paulo: Atlas, 1998, p. 194-225.

TRINDADE, Héglio. O discurso da crise e a reforma universitária necessária da universidade brasileira. In: CLACSO - CONSEJO LATINOAMERICANO DE CIENCIAS SOCIALES. **Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas? La cosmética del poder financeiro.** Buenos Aires: Clacso, 2003, p. 161-180.

UNCTAD - CONFERÊNCIA SOBRE COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO DAS NAÇÕES UNIDAS. **World Investment 2012.** Nova Iorque/Genebra: Nações Unidas, 2012.

UNIVERSITY OF GRONINGEN. **The tenure track system.** 2014. Disponível em: <<https://www.rug.nl/feb/organization/work-with-us/job-opprtunities/2014-10-tenure-track-eng.pdf>>. Acesso em: 3.set.2019.

VALOR ECONÔMICO. MEC gasta 140% mais com ajuda estudantil. 10.jun.2011. In: ANDRÉS, Aparecida. **Aspectos da assistência estudantil nas universidades brasileiras.** Câmara dos Deputados: Consultoria Legislativa, 2011, p.13.

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**, v. 41, n. 3, p. 127-148, set./dez. 2015.

VASCONCELOS, Flávio Carvalho de; VASCONCELOS, Isabella Freitas Gouveia de. As dimensões e desafios do mestrado profissional. **RAC**, v. 14, n. 2, p. 360-366, mar./abr.2010.

VAZ, Alcides Costa. A crise venezuelana como fator de instabilidade regional. **Análise Estratégica**, v. 3, n. 3, p. 1-7, fev.2017.

VELLOSO, Jacques. Mestres e doutores no país: destinos profissionais e políticas de pós-graduação. **Cadernos de Pesquisa**, v. 34, n. 13, p. 583-611, set./dez.2004.

VERHINE, Robert Evan. Pós-graduação no Brasil e nos Estados Unidos: uma análise comparativa. **Educação**, v. 31, n. 2, p. 166-172, maio/ago.2008.

VICENTE, João Pedro Aparecido; RESENDE, Marilene Ribeiro. Profmat: um curso de formação de professores da educação básica? **Revista de Educação Pública**, v. 25, n. 58, p. 201-220, jan./abr.2016.

VICENTE, João Pedro Aparecido; GONÇALVES NETO, Wenceslau. Estratificação estamental pela via da educação: reflexões a partir da Reforma Leôncio de Carvalho. **Cadernos da Fucamp**, v. 18, n. 33, p. 43-61, 2019.

VIEIRA, Marilene Maria Augusto. **A trajetória da política de formação para o trabalho: razões e lições da emergência do mestrado profissional.** Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Universidade de Brasília – Brasília. 2010.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes, CINTRA, Rodrigo. Política externa no período FHC: a busca da autonomia pela integração. **Tempo Social**, v. 15, n. 2, p. 31-61, nov.2003.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes. A política externa brasileira na era FHC: um exercício de autonomia pela integração. **Interthesis**, v. 2, n. 1, p. 1-44, jan.2005.

VIRMOND, Marcos. Mestrado profissional - uma síntese. **Salusvita**, v. 21, n. 2, p. 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**, v. 5, n. 2, p. 381-397, jul./dez.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 (doutorado em Educação) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos – São Leopoldo. 2013.
- WASQUES, Renato Nataniel; TRINTIN, Jaime Graciano. “Doença Holandesa”: aspectos teóricos e evidências empíricas para a economia brasileira. **Revista de Estudos Sociais**, v. 20, n. 41, p. 160-186, 2018.
- WEBER, Max. **Ciência e política: duas vocações**. São Paulo: Cultrix, 1970.
- WEBER, Max. **Critique of Stammler**. Nova York: The Free Press, 1977.
- WEBER, Max. **Ensaio de sociologia geral**. 5. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1982.
- WEBER, Max. Os três tipos puros de dominação legítima. In: COHN, Gabriel. **Max Weber: sociologia**. São Paulo: Ática, 1986, p. 129-141.
- WEBER, Max. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. v. 2. Brasília: Universidade de Brasília, 1999.
- WEINSCHENK, Susan. **Neuro Web Design**. What makes them click? Berkeley: New Riders, 2009.
- WHITE, David Manning. The ‘Gatekeeper’: a case study in the selection of news. **Journalism Quarterly**, v. 27, n. 4, p. 382-394, 1950.
- 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. **RAE**, v. 44, n. 1, p. 116-129, jan./mar.2004.
- WSG - WEB OF SCIENCE GROUP. **A Pesquisa no Brasil: promovendo a excelência**. [S.I.]: Clarivate Analytics, 2019.
- ZUCKER, Lynne. The role of institutionalization in culture persistence. **American Sociological Review**, v. 41, n. 5, p. 726-743, 1977.