

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL
MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL

KAMYLLA MARIA COELHO DIAS SANT'ANA

**O Novo Desenvolvimentismo da CEPAL: Impactos e Desafios nas Políticas
Educaionais Brasileiras no Governo Lula (2003-2010)**

VITÓRIA

2018

KAMYLLA MARIA COELHO DIAS SANT'ANA

**O Novo Desenvolvimentismo da CEPAL: Impactos e Desafios nas Políticas
Educaionais Brasileiras no Governo Lula (2003-2010)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Política Social, na área de concentração Reprodução e Estrutura do Capitalismo Contemporâneo.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Jorge Vasconcellos Pessoa de Mendonça.

VITÓRIA

2018

Ficha catalográfica disponibilizada pelo Sistema Integrado de Bibliotecas - SIBI/UFES e elaborada pelo autor

S231n Sant'Ana, Kamylla Maria Coelho Dias, 1984-
O Novo Desenvolvimentismo da CEPAL : Impactos e
Desafios nas Políticas Educacionais Brasileiras no Governo Lula
(2003-2010) / Kamylla Maria Coelho Dias Sant'Ana. - 2018.
111 f. : il.

Orientador: Luiz Jorge Vasconcellos Pessôa de Mendonça.
Dissertação (Mestrado em Política Social) - Universidade
Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e
Econômicas.

1. Novo Desenvolvimentismo. 2. Educação Superior. 3.
Políticas Públicas. 4. CEPAL. 5. América Latina. I. Mendonça,
Luiz Jorge Vasconcellos Pessôa de. II. Universidade Federal do
Espírito Santo. Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. III.
Título.

CDU: 32

KAMYLLA MARIA COELHO DIAS SANT'ANA

**O Novo Desenvolvimentismo da CEPAL: Impactos e Desafios nas Políticas
Educativas Brasileiras no Governo Lula (2003-2010)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Política Social, na área de concentração Reprodução e Estrutura do Capitalismo Contemporâneo.

Aprovada em..... dede 2018.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Dr. Luiz Jorge Vasconcellos Pessoa de Mendonça
Universidade Federal do Espírito Santo – Orientador

Prof. Dr. Rogério Naques Faleiros
Universidade Federal do Espírito Santo – Membro Interno

Prof. Dr. Vinícius Vieira Pereira
Universidade Federal do Espírito Santo – Membro Externo

Para minha família:

A Maria da Penha e Fernando
que me apoiaram a ir além do horizonte.

A Gustavo e Lucca
que fazem valer a pena ter ido além do horizonte.

AGRADECIMENTOS

Essa caminhada, desde o início do mestrado em Política Social até o seu final, foi traçada com ajuda de várias pessoas importantes que contribuíram e estiveram presentes em todos os momentos e que merecem todos os agradecimentos possíveis, todavia não posso deixar de agradecer a Deus que me concedeu forças e que em todo o tempo tem demonstrado sua graça, amor, e cuidado sobre minha vida. “Mas Ele sabe o meu caminho; se ele me provasse, sairia eu como ouro” (Jo 23:10).

Gustavo, meu esposo amado, você merece minha gratidão, você é um parceiro e tanto para mim e nesse percurso me deu forças e incentivos mais que necessários, sem você, nada disso seria possível. Obrigada pela paciência, pela ajuda, pelo auxílio e por acreditar em mim e trazer calma nos dias turbulentos, me fazendo crer que tudo seria possível.

Gostaria de agradecer aos meus pais, Fernando e Penha, que forneceram os alicerces necessários para eu chegar até aqui, sou grata por todos os investimentos feitos por vocês que contribuíram para a minha formação e por todo carinho e amor destinados a mim.

À toda família que torceu por mim e que são a base de tudo na minha vida, principalmente a minha irmã, Fernanda, que sempre cuida de mim mesmo estando longe.

Aos amigos que o mestrado me proporcionou, a turma de colegas do mestrado em Política Social 2016, uma turma na qual a solidariedade foi sempre presente, todos vocês foram importantes para enfrentar os desafios do mestrado em Política Social da UFES.

A todos os professores do Mestrado em Política Social da UFES, que participaram dessa jornada e que contribuíram para o crescimento e aprendizagem, destaque ao meu orientador Prof. Dr. Luiz Jorge Vasconcellos Pessôa de Mendonça pela sua calma e por depositar confiança em mim ao longo de todo o processo de conclusão. Ao Prof. Dr. Vinícius Vieira Pereira, do Departamento de Economia da UFES, que foi solícito em todo o tempo e me ajudou bastante na dissertação.

Por fim, não posso deixar de agradecer a meu filhote, Lucca, que dentro do meu ventre esteve presente nos momentos mais difíceis do mestrado, na etapa de conclusão. Sou grata a você filho, pela compreensão em meio a toda a ansiedade e nervosismo, e por todos os momentos enfrentados junto comigo. Nossa parceria deu muito certo, você fez parte de tudo isso.

RESUMO

Essa dissertação tem por objetivo analisar o novo desenvolvimentismo proposto pela Comissão Econômica Para América Latina e Caribe (CEPAL) na intenção de demonstrar os impactos e desafios gerados através da adoção dessa nova abordagem na educação brasileira no governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva. O contexto político escolhido pela pesquisa foi um momento em que a influência do novo desenvolvimentismo na política brasileira foi mais evidenciada, a partir da adoção de suas diretrizes, nas áreas econômicas, políticas e sociais. Como objeto de análise utilizado para discutir o tema proposto foram realizados levantamentos bibliográficos e estudos em diversos documentos produzidos pela CEPAL e de legislações brasileiras que instituíram os principais programas educacionais elaborados e modificados ao longo do governo Lula. Partindo de uma análise crítica, se evidenciou a aproximação do novo desenvolvimentismo com as ideias neoliberais e se demonstrou uma imposição das diretrizes impostas pelo mercado sobre a educação.

Palavras-chave: novo desenvolvimentismo – educação superior – políticas públicas

ABSTRACT

This dissertation aims to analyze the new developmentalism proposed by the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (CEPAL) in an attempt to demonstrate the impacts and challenges generated by adopting this new approach in Brazilian education under President Luís Inácio Lula da Silva. The political context chosen by the research was a moment in which the influence of the new developmentalism in the Brazilian politics was more evidenced, from the adoption of its guidelines, in the economic, political and social areas. As an object of analysis used to discuss the proposed theme, bibliographical surveys and studies were carried out in several documents produced by CEPAL and Brazilian legislation that instituted the main educational programs elaborated and modified throughout the Lula government. Starting from a critical analysis, it was evident the approach of the new developmentalism with the neoliberal ideas and it was demonstrated an imposition of the directives imposed by the market on the education.

Keywords: new developmentalism - higher education - public policies

LISTA DE TABELAS

- Tabela 1 – Evolução do Gasto Social per capita (dólares de 1987) ----- p. 62
- Tabela 2 – Comparativo Evolução do Número de Matrículas no Ensino Superior (1960-2010) ----- p.81
- Tabela 3 – Despesas do Governo Federal com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (2003-2008) em Milhões ----- p.91
- Tabela 4 – Renúncia Fiscal Gerada pelo PROUNI por Tipo de Tributo no Brasil (2006-2010) ----- p.92

LISTA DE SIGLAS

- ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
- BDTD – Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
- CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
- CEPAL – Comissão Econômica Para a América Latina e o Caribe
- CONAES – Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior
- CONFENEM – Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino
- COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
- CNRM – Comissão Nacional de Residência Médica
- CSSLL – Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido
- ENADE – Exame Nacional de Desempenho de Estudantes
- FHC – Fernando Henrique Cardoso
- FIES – Programa de Financiamento Estudantil
- IES – Instituições de Ensino Superior
- IFES – Instituições Federais de Educação Superior
- INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
- IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
- IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano
- IRPJ – Imposto de Renda Pessoa Jurídica
- MEC – Ministério da Educação
- MP – Medida Provisória
- OCDE – Organização Para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
- ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
- OIT – Organização Internacional do Trabalho
- ONU – Organização das Nações Unidas
- PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PIS – Programa de Integração Social

PROUNI – Programa Universidade Para Todos

PT – Partido dos Trabalhadores

REUNI – Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior

STF – Supremo Tribunal Federal

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

TCU – Tribunal de Contas da União

UAB – Universidade Aberta do Brasil

UFG – Universidade Federal de Goiás

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

UNB – Universidade de Brasília

UNIVASF – Universidade Federal do Vale do São Francisco

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 AS PRINCIPAIS TRANSFORMAÇÕES NO PENSAMENTO DA COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E O CARIBE	24
2.1 O PENSAMENTO DA CEPAL DOS ANOS DE 1950 A 1990	24
2.2 A NOVA ABORDAGEM DA CEPAL: O NEOESTRUTURALISMO E O MODELO NOVO DESENVOLVIMENTISTA	38
2.3 O NOVO DESENVOLVIMENTISMO DA CEPAL	41
2.4 O NEOESTRUTURALISMO DA CEPAL	45
2.5 UMA ANÁLISE CRÍTICA SOBRE O NOVO DESENVOLVIMENTISMO	50
3 O NOVO DESENVOLVIMENTISMO DA CEPAL E SUAS DIRETRIZES PARA A EDUCAÇÃO	53
3.1 TRANSFORMAÇÃO PRODUTIVA COM EQUIDADE E A EDUCAÇÃO	53
3.2 A EDUCAÇÃO ENQUANTO INSTRUMENTO DA IDEOLOGIA CAPITALISTA	69
4 UMA ANÁLISE DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS DO ENSINO SUPERIOR NO NOVO DESENVOLVIMENTISMO	74
4.1 A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO GOVERNO LULA	78
4.2 A CRIAÇÃO DO FUNDO DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL (FIES)	80
4.3 A IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR (SINAES)	85
4.4 O PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS (PROUNI)	88
4.5 A EDUCAÇÃO ENQUANTO PROMOTORA DA INTEGRAÇÃO E DA EQUIDADE SOCIAL	94
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	98
6 REFERÊNCIAS	103

1 INTRODUÇÃO

Conforme a Teoria de Aprendizagem de Vygotsky (1998), o processo de construção do conhecimento é composto tanto pelas características genéticas e biológicas do indivíduo quanto pela interação social a qual esse indivíduo é exposto. Nessa medida, segundo a abordagem proposta por Vygotsky (1998), a construção da aprendizagem ocorre a partir de situações partilhadas e vividas com outros sujeitos.

Assim, se destaca que o percurso traçado para a construção dessa pesquisa não foi trilhado de forma individual, mas foi um processo coletivo, sendo determinante a atuação dos professores que atuaram nas disciplinas do mestrado do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo.

A pesquisa pretende analisar o *Novo Desenvolvimentismo* da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), a fim de identificar os desafios e os impactos gerados pela aplicação desse modelo nas políticas educacionais brasileiras durante o governo Lula (2003-2010). No decorrer da pesquisa realizou-se uma retrospectiva histórica do objetivo geral acima delimitado; notadamente, a perspectiva histórica por vezes determina um período temporal dentro de limites de governos e administrações, entretanto o que direcionou o recorte temporal da pesquisa foi primordialmente a proposição temática.

Compreende-se também, que o tema de uma pesquisa pode suplantar as barreiras de governos diferenciados em suas políticas públicas e econômicas, ressalte-se que na presente pesquisa os limites do recorte temporal buscaram assegurar a viabilidade do estudo e a adequação tanto ao tema pesquisado quanto às questões dele decorrentes, o que proporcionou equilíbrio entre a proposição temática e o recorte temporal analisado. No período em que o presidente Luiz Inácio Lula da Silva exerce seu governo, observa-se uma predominância de práticas administrativas e políticas públicas influenciadas pelo modelo novo desenvolvimentista, no que foram adotadas políticas públicas educacionais que seguiram as diretrizes defendidas por esse modelo. Por conseguinte, esses acontecimentos históricos de media duração direcionaram a pesquisa para o recorte temporal proposto.

A CEPAL, desde a sua formação em 1948, desenvolve e se apoia no método histórico-estrutural; por esse modelo de pensamento, são levadas em consideração a estrutura produtiva e as instituições herdadas pelos países latino-americanos e caribenhos. Para esta Comissão, tais fatores são condicionantes da dinâmica econômica e social desses países, imprimindo uma diferenciação para com os países desenvolvidos, na qual a relação centro-periferia torna-se um desdobramento do pensamento cepalino. O método histórico-estrutural desconsidera a existência de uma uniformidade nos estágios de desenvolvimento do país, no que a CEPAL faz uso, desde os anos de 1970, do termo a *heterogeneidade estrutural* que demonstra e traz destaque às especificidades econômicas encontradas nos países da América Latina e do Caribe.

A dependência econômica dos países da América Latina e Caribe é tratada não como um atraso do nível de desenvolvimento, mas é provocada por um contexto marcado por questões externas que remetem à formação histórica, econômica e social dessas nações e que as mantiveram subordinadas aos interesses econômicos de nações colonialistas e imperialistas.

E isto porque uma das falhas mais sérias de que padece a teoria econômica geral, contemplada da periferia, é seu falso sentido de universalidade. Mal se poderia pretender, na verdade, que os economistas dos grandes países, mergulhados numa série de problemas próprios, possam dedicar, preferentemente, sua atenção ao estudo dos nossos. Compete, primordialmente, aos próprios economistas latino-americanos o conhecimento da realidade econômica da América Latina. Somente quando se conseguir explicá-la racionalmente e com objetividade científica será possível alcançar fórmulas eficazes de ação prática (PREBISCH, O Desenvolvimento Econômico da América Latina e seus Principais Problemas, s/d, p. 54).

Alicerçado nessa visão estruturalista da CEPAL surgem propostas direcionadas ao contexto latino americano delineado anteriormente. O modelo desenvolvimentista, que já estava sendo discutido e implantado desde os anos iniciais da década de 1940 na América Latina, passa a ter seu debate sistematizado pela CEPAL, no qual o Estado tem um papel decisivo na adoção de reformas necessárias para promover mudanças econômicas e contribuir na superação da condição de subdesenvolvimento. Por intermédio desse debate sistematizado, as políticas nacionalistas de protecionismo econômico, controle cambial e da balança comercial são apontadas como uma saída para superar os déficits econômicos.

[...] A dependência foi tratada como um elemento-chave da controvérsia, e os reformistas viram nas políticas nacionalistas de protecionismo econômico, controle cambial e restrição ao envio de lucros ao exterior uma saída para os nossos crônicos déficits na balança de pagamentos. Considerado uma estrutura acima das classes sociais e das suas lutas, o Estado foi elencado pelos setores reformistas como o ator

central das transformações necessárias para a superação do subdesenvolvimento, capaz de soldar interesses antagônicos dos trabalhadores e dos burgueses industriais, conciliando o inconciliável (CASTELO, p. 622, 2012).

Até os anos de 1970 o modelo desenvolvimentista possuía bastante influência no contexto político e econômico da América Latina, entretanto, a partir desse período o modelo neoliberal se fortalece e passa a ser implantado pela a autocracia burguesa. No Chile, o neoliberalismo se impõe a partir de 1973, por meio do golpe militar do general Augusto José Ramón Pinochet Ugarte e pela influência da escola de pensamento econômica de Chicago¹. Na Argentina, o golpe militar de 1976, também adotou medidas neoliberais no campo econômico. No entanto, o predomínio do neoliberalismo no contexto latino americano ocorre a partir dos anos de 1980, com a redemocratização e a eleição de presidentes que seguiam essa vertente ideológica.

[...] Desta forma, ao contrário dos anos 1970, o neoliberalismo (res)surgiu na região a partir de pleitos eleitorais da democracia representativa. A partir de então até o início do século XXI, a agenda política da região girou em torno do Consenso de Washington, que previa uma série de medidas para acabar com a crise da dívida externa, a estagnação econômica e os altos índices inflacionários. Em essência, as medidas do Consenso representaram a vitória político-cultural da burguesia rentista e prepararam o terreno para a inserção da América Latina na etapa contemporânea do imperialismo, na qual a região se torna uma plataforma de valorização dos capitais estrangeiros por meio de compras e expropriações maciças de bens públicos e da especulação financeira (CASTELO, p. 623, 2012).

Durante o período das ditaduras militares na América Latina nos anos de 1970, a CEPAL encontra dificuldades de exercer influência na política econômica, principalmente no Chile e na Argentina. Com isso, nesse período a Comissão vai priorizar a adoção de um crescimento econômico mais justo nas esferas do sistema capitalista, por intermédio de um estilo de crescimento econômico com homogeneidade social e com intensificação das exportações de produtos industriais. Além disso, a CEPAL passa a dar ênfase às análises macroeconômicas e as questões relativas ao endividamento e a diversificação das exportações, o que ocorreu em face da crise do petróleo de 1973 – que promoveu uma recessão econômica mundial e aumentou a dívida externa dos países latino americanos, que viram no endividamento uma saída para solucionar as consequências dessa crise (BIELSHOWSKY, 2000).

¹A Escola de Chicago é uma escola de pensamento econômico que defende o mercado livre. Seus principais representantes são Milton Friedman e George Stigler, professores da Universidade de Chicago que ganharam o Prêmio Nobel da Economia. O ápice da representatividade da corrente neoliberal é a Universidade de Chicago, numa fase posterior aborda-se o uso da denominação Escola de Chicago e dos *Chicagos Boys* de Friedman (TOUSSAINT, p. 244, 2002).

Nos anos de 1970 o cenário mundial passa por uma série de transformações políticas e econômicas que irão repercutir nos países da América Latina. O processo de reestruturação produtiva com o fortalecimento do modelo de produção toyotista² e o avanço das políticas neoliberais possibilitaram o fim do ciclo de expansão da economia internacional, o que se evidenciou nos anos posteriores a Segunda Guerra Mundial. Nesse contexto de transformações, ocorre o fortalecimento de organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, que passam a atuar junto aos Estados Nacionais interferindo em suas políticas econômicas e sociais; garantindo dessa maneira as mudanças necessárias que facilitaram a promoção das reformas neoliberais na América Latina.

Essas mudanças refletem, também, no pensamento clássico da CEPAL com relação às políticas e orientações direcionadas aos países da América Latina em prol do desenvolvimento, em que é possível observar alteração nas proposições da Comissão. Nesta medida, as teorias clássicas da CEPAL que defendiam um modelo de desenvolvimento interno voltado “para dentro” com o papel atuante do Estado foram duramente combatidas pelos defensores do neoliberalismo (CASTELO, 2009).

Os anos de 1980 foram marcados por uma crise econômica que repercutiu sobremaneira nos países da América Latina. Em 1979, a crise do petróleo gerou drásticas consequências na economia desses países, como o racionamento de combustíveis e a busca de outras fontes de energia. Em 1982, a crise da dívida externa que ocorreu após o México decretar a moratória da dívida externa foi constituída pela sucessão de vários problemas econômicos que refletiram nos países latino-americanos, como o aumento dos índices inflacionários, o aumento dos níveis de desemprego, bem como a diminuição da renda da população. O contexto de crise foi apontado pelos defensores do neoliberalismo como uma

² No final do século XX surge um novo modelo na esfera da produção e do trabalho. Trata-se do toyotismo, um modelo de produção japonês que veio para substituir o taylorismo-fordismo, e que se baseia na introdução de um novo padrão tecnológico, a microeletrônica digital (BEHRING, 2008).

O modelo de produção toyotista vem como resposta à crise do fordismo em 1970, em fase do capitalismo que se assinala pelo crescimento da concorrência, pela diferenciação e pela qualidade. Ao contrário do fordismo em que um trabalhador exercia somente uma função, o toyotismo é marcado pela existência de um trabalhador polivalente, que exerce várias funções ao mesmo tempo, numa produção voltada para atender a demanda, buscando manter apenas um estoque mínimo. Assim, esta característica polivalente do trabalhador, permitiu que tal regime de acumulação fosse também denominado de acumulação flexível (ANTUNES, 2015).

A implantação desse novo modelo de reestruturação produtiva na Europa evidenciou um fortalecimento das políticas neoliberais e a retração nos países europeus de governos da social-democracia, demonstrando um enfraquecimento ainda maior do que se preservou dos sistemas de proteção social presentes no Welfare State. De acordo com Pereira (2008, p. 23) o modelo do Welfare State (Estado de Bem-Estar) “ [...] Isto é, aquele moderno modelo estatal de intervenção na economia de mercado que, ao contrário do modelo liberal que o antecedeu, fortaleceu e expandiu o setor público e implantou e geriu sistemas de proteção social”.

consequência da crise do Estado intervencionista e do modelo de substituição de importações defendido pelos pensadores clássicos da CEPAL, que formataram os primeiros modelos de pensamento.

Com a emergência do Estado neoliberal enquanto única saída para a crise, o debate sobre o desenvolvimentismo foi reposicionado no âmbito da Cepal, em face das contrarreformas de mercado e da crescente financeirização da economia. Após cunhar o termo “década perdida” para se referir criticamente à estagnação econômica, aos efeitos nefastos da dívida e aos rumos tomados pelos países latino-americanos nos anos 1980, começaria a aparecer no interior da Cepal ensaios que já antecipavam uma aproximação teórica ao neoliberalismo, período que caracterizamos como “o conjunto vazio” que inaugura a nova fase da ideologia novo desenvolvimentista cepalina (BURGINSKI, 2016, p. 219).

A Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL) desenvolveu, nos anos de 1990, uma “nova” abordagem com relação ao seu pensamento político e econômico para promover o desenvolvimento da América Latina e do Caribe. Esse novo pensamento da CEPAL, foi desenvolvido e fundamentado principalmente com as contribuições dos trabalhos elaborados e organizados pelo economista chileno, *neoestruturalista* da CEPAL, Fernando Fajnzylber³, principalmente através da obra “*Transformação Produtiva com Equidade: a tarefa prioritária do desenvolvimento da América Latina e do Caribe nos anos 1990*” e “*Industrialização na América Latina: da ‘caixa preta’ ao ‘conjunto vazio’*”⁴. O primeiro é um documento oficial da CEPAL (1990) organizado por Fajnzylber que trata como questões centrais a busca pelo progresso técnico e a desigualdade relativa da renda nacional das economias periféricas. O segundo é um livro escrito por esse organizador e que possibilitou a sustentação teórica para o *novo desenvolvimentismo* da CEPAL, que passa propor um crescimento econômico com equidade social.

De acordo com os documentos acima relacionados, um dos esforços necessários para promover a modernização da América Latina e do Caribe está na percepção das tendências do comércio mundial e da reestruturação produtiva internacional, o que imprime mudanças na forma de intervenção dos Estados sobre a economia. Isso porque essa abordagem tende a

³ Foi um economista chileno que estudou ciências econômicas na Universidade do Chile. Em 1971, foi nomeado diretor do Programa de Comércio Exterior durante o governo de Salvador Allende, com o golpe militar de 1973, foi obrigado a se exilar no México. Foi um dos economistas mais importante da América Latina, em 1986 assumiu o Departamento de Desenvolvimento da CEPAL e exerceu um papel fundamental ao levar a CEPAL a abdicar do modelo econômico orientado para dentro, no que desenvolveu o conceito de integração ativa dos mercados globais.

⁴ Para Fajnzylber a caixa preta se refere a incorporação insuficiente do progresso técnico dos países latino americanos, comparada a outros países de economia semelhante que conseguiram incorporar avanços tecnológicos. Fajnzylber questiona se a especificidade do desenvolvimento dos países da América Latina seria a causa desse conjunto vazio, no qual a economia não consegue incorporar os avanços tecnológicos e diminuir assim a dependência externa (FAJNZYLBBER, 1999).

promover gradualmente uma abertura comercial e financeira para os mercados internacionais. Ressalte-se, ainda, que essa linha de sustentação teórica confronta o protecionismo do Estado no sentido de promover a industrialização, ao afirmar que a industrialização deve se realizar com base numa livre concorrência, um elemento dinamizador do avanço tecnológico. Essa *nova abordagem* da CEPAL recebeu influência dos estudos realizados sobre a experiência de desenvolvimento industrial tardio nos países do sudeste asiático (FAJNZYLBER, 1983).

Essa linha teórica se orienta pela redução do protecionismo promovido pelos países latino-americanos por meio da substituição de importações, e garante ao mercado uma posição de destaque enquanto mecanismo primário para a alocação de recursos sociais. No que essas transformações demonstram uma divergência na orientação econômica adotada pela CEPAL ao longo dos anos 1950 e 1960 (CEPAL, 2000).

De acordo com Fajnzylber (1983) a proteção excessiva da economia dos países periféricos, acarretou diminuição da criatividade e da inovação de tecnologias que fossem adequadas aos recursos produtivos desses países. Isso porque o protecionismo promoveu uma imitação passiva das tecnologias dos países centrais, o que não aprimorou o processo de produção da economia das nações latino-americanas. Logo, a nova abordagem da CEPAL, que seguiu as orientações das obras de Fernando Fajnzylber, dá centralidade a revolução tecnológica e a mundialização financeira, através da revalorização do espaço rural, com a utilização de alta tecnologia no campo, expansão da produção em grandes extensões de terra, e a utilização de defensivos agrícolas, a fim de atingir aumento na produtividade (CEPAL, 1990).

Dessa forma, o *novo desenvolvimentismo* da CEPAL, na medida em que defende tais práticas, demonstra uma divergência do pensamento cepalino de desenvolvimento predominante nos anos 1950-1960, que via na Reforma Agrária⁵ como uma ação essencial para promover o desenvolvimentismo dos países da América Latina. Conforme explicita Burginski (2016):

As elaborações teóricas e recomendações da nova Cepal trazem uma versão desenvolvimentista diferente, porém, não necessariamente “nova”, pois está vinculada aos velhos interesses das classes dominantes ligadas ao setor

⁵A distribuição de terras em grande parte dos países da América Latina é fruto da herança colonial portuguesa e espanhola, por meio da apropriação privada de terras consideradas pertencentes à coroa portuguesa e espanhola que distribuíam as terras a partir de doações feitas pelos reis de Portugal e Espanha, tal fato contribuiu para a formação de grandes latifúndios, e conseqüentemente estabeleceu, dessa forma, o sistema desigual de divisão de terras.

agrárioexportador e ao capital estrangeiro, ou seja, se há algo de novo na Cepal é justamente seu retrocesso e sua indigência intelectual perante a ortodoxia neoliberal do Banco Mundial. Assim, o novo desenvolvimentismo aparece, por vezes, oposto ao pensamento estruturalista clássico cepalino, que permite, sem dúvida, falar de uma proposta de modelo de desenvolvimento capitalista que difere radicalmente do anterior (BURGINSKI, 2016, p. 222).

Esta nova abordagem da CEPAL, que ganhou força no final dos anos de 1990 e início dos anos 2000, passou a ser conhecida como modelo novo desenvolvimentista, e surgiu em contexto político no qual a maioria dos governos da América Latina possuía orientação neoliberal. Esses governos eram guiados predominantemente pela vertente econômica e desenvolveram ao longo de seus mandatos reformas que promoveram grandes impactos sociais. Além disso, foi um contexto marcado por constantes crises financeiras. Conforme destaca Burginski (2016):

Contudo, o neoestruturalismo cepalino só começa a ganhar força no final dos anos 1990 e início do século XXI. Diante de persistentes crises financeiras, consideráveis desequilíbrios macroeconômicos, redução de direitos sociais, aumento do desemprego estrutural e agravamento da pobreza em nível global, o neoliberalismo começa a dar sinais de perda de supremacia enquanto alternativa societária. A partir de então, os termos neoliberal ou neoliberalismo passam a ser pejorativos (BURGINSKI, 2016, p. 224).

Nesse contexto de crise no período dos anos 1990, a CEPAL passa a redirecionar seus estudos para o debate desenvolvimentista como uma alternativa aos governos neoliberais que dominaram esse período e como uma maneira de superar a estagnação econômica vivenciada pelos países latino-americanos desde os anos de 1980.

Entretanto, os ensaios propostos pela CEPAL a partir desse período demonstram mais uma aproximação à teoria neoliberal, dando início “a nova fase da ideologia” do *novo desenvolvimentismo*, caracterizada por Burginski (2016) como uma crítica ao termo utilizado por Fajnzylber de “o conjunto vazio”. A autora critica esse ‘novo’ modelo, pois esse modelo não se coloca como uma alternativa e crítica ao neoliberalismo e ao desenvolvimentismo do Banco Mundial, mas demonstra, em contrapartida, ser orientado por diretrizes neoliberais ao adotar ações que favorecem a financeirização em detrimento do social.

O *novo desenvolvimentismo*, ou *neodesenvolvimentismo*, ganha força a partir dos anos 2000 dentro da América Latina nos governos de centro-esquerda, como Brasil, Chile e Uruguai, que passam a adotar tal abordagem da CEPAL enquanto uma proposta de combate ao neoliberalismo. Porém, o *novo desenvolvimentismo*, enquanto projeto dos neoestruturalistas da CEPAL, promoveu uma continuidade de medidas em prol do mercado e a adoção de políticas econômicas que defendem o livre-comércio e as privatizações. Assim,

esta nova abordagem manteve a adoção de reformas de cunho neoliberal, buscando, conforme Bielschowsky (2000) diminuir os malefícios gerados por tais reformas e maximizar os ganhos por elas gerados. Todavia, tal posicionamento intermediário, não demonstra um afastamento do neoliberalismo, nem, contudo isso é possível de acontecer, como afirma Carcanholo (2008):

Em primeiro lugar, uma perspectiva teórica que pretende posicionar-se entre dois extremos inconciliáveis – defender as reformas pró-mercado como estratégia de desenvolvimento, ou argumentar que essas reformas só aprofundam os problemas estruturais das economias dependentes – não estaria, na verdade, posicionando-se, mas abstendo-se de algo que é imperativo no debate a respeito das estratégias de desenvolvimento. Em segundo lugar, não é verdade que a Nova CEPAL assuma uma posição intermediária nos dois extremos, já que ela explicitamente apóia as reformas pró-mercado. Que a Nova CEPAL defenda um “retoque” nas reformas, isso não a posiciona ao lado das perspectivas críticas ao neoliberalismo (...) (CARCANHOLO, 2008, p. 137).

Ao longo de seu governo, o presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2011) do Partido dos Trabalhadores (PT) adota o modelo novo desenvolvimentista da CEPAL com o objetivo de assegurar uma estratégia de desenvolvimento alternativa, tanto ao nacional-desenvolvimentismo quanto ao neoliberalismo dos anos de 1990.

As práticas econômicas adotadas no período em questão revelaram-se semelhantes àquelas anteriormente adotadas pelo governo neoliberal do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC)⁶. De fato, a estabilização da inflação trazida pelo Plano Real em 1994 foi resultado da consolidação da orientação neoliberal nos anos de 1990; orientação seguida pelo governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), que realizou intenso processo de abertura comercial e financeira, em conjunto com a privatização de empresas públicas estatais, e da implantação de uma política cambial de valorização do Real; no que se produziu o aumento na internacionalização e na desnacionalização da economia brasileira.

Com o aumento global das relações capitalistas e o crescimento da demanda por recursos naturais e energéticos, houve uma conjuntura internacional que permitiu um crescimento do valor das exportações brasileiras. Assim, a demanda por produtos primários

⁶ De acordo com Laura Carvalho, no início do exercício de mandato presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva, existiu um conservadorismo na área econômica com o intuito de acalmar os ânimos de parte das elites econômicas e financeiras do país. Conforme assegura a autora: “É difícil saber o que teria ocorrido caso o governo Lula tivesse adotado, logo de início, uma política econômica mais ousada. Se, de um lado, o conservadorismo na área econômica ajudou a acalmar os ânimos de parte das elites econômico-financeiras do país, de outro, a esperança de boa parte da base que elegeu Lula era de que o governo obteria resultados mais expressivos do que os de seu antecessor.” (CARVALHO, p. 15, 2018).

garantiu um favorecimento da posição comercial de países exportadores de matéria prima, no que o governo de Luís Inácio da Silva continuou a adotar políticas neoliberais.

Esses benefícios conjunturais e econômicos ao longo do governo Lula permitiram uma flexibilização da política macroeconômica e contribuíram para: (i) a expansão do crédito, (ii) o aumento do salário mínimo, e para a (iii) implementação de políticas sociais focalizadas. Essa dinâmica de crescimento da economia brasileira contribuiu para distribuição de renda na base da pirâmide social, sendo que o crescimento da economia assegurou aumento na arrecadação de impostos⁷, contribuindo para a expansão de investimentos e gastos em políticas públicas. Na área da educação, esse governo também desenvolveu programas para garantir maior acesso dos jovens a Educação Superior como o Programa Universidade Para Todos (PROUNI); para ampliar o acesso ao Ensino Superior reduziu as taxas de juros, ampliou a carência e a amortização do empréstimo cobrado pelo Fundo de Financiamento Estudantil (FIES).

A concepção do *novo desenvolvimentismo* proposto pela CEPAL, que replica práticas neoliberais ao passo que adota políticas sociais focalizadas, promoveu alguns questionamentos sobre os impactos e desafios enfrentados pela educação em nível de Ensino Superior no Brasil.

O objeto de pesquisa, assim, é constituído pela Nova Abordagem da CEPAL (*Novo Desenvolvimentismo*) e os desafios e impactos que a adoção desse modelo tem gerado nas políticas educacionais brasileiras. O objeto sugerido se insere no contexto do capitalismo contemporâneo, no qual o predomínio do capital financeiro e das relações de mercado envolve a mercadização da Educação, bem como a precarização de outras áreas sociais de fundamental importância para a sociedade. Constituem os objetivos específicos desta pesquisa:

- i) Descrever as principais mudanças promovidas no interior da CEPAL a fim de explicitar a nova abordagem proposta pela CEPAL nos anos noventa nas políticas governamentais dos países da América Latina;

⁷ Segundo dados divulgados pelo Ministério da Fazenda, a arrecadação acompanhou o crescimento econômico do país que atingiu uma média anual de 4% entre 2003 e 2010, bem como o aumento da carga tributária sobre o Produto Interno Bruto Nacional (PIB) que cresceu 5% em oito anos o que representa mais de um terço das riquezas produzidas no país, no ano de 2000 a carga tributária brasileira representava 29,8% do PIB e no ano de 2010 representava 34,4% do PIB. <http://www.fazenda.gov.br/aceso-a-informacao> acessado em 24 de agosto de 2018.

- ii) Compreender o novo pensamento da CEPAL, a fim de refletir sobre a importância da educação dentro desse âmbito de regionalismo aberto defendido pela CEPAL.
- iii) Avaliar efetivamente o papel da educação no contexto brasileiro dentro dessa nova abordagem da CEPAL para identificar se a educação está de fato promovendo a integração social, a equidade social, e se a mesma tem permitido a inserção dos países da América Latina num contexto internacional.

A autora Minayo (2002) afirma que a Ciência é um produto da teoria e do método. A teoria auxilia o pesquisador a entender o objeto estudado, a compreender a realidade em que ele está inserido. Já o método, segundo a autora, é o caminho que traz uma aproximação do tema estudado, ele norteia o pesquisador, sem o método não existe ciência. De forma semelhante, Oliveira (1998) relata que o método indica um caminho, uma via de acesso, ele mostra o caminho escolhido entre os demais para se atingir a um determinado fim. Portanto, o método é para Oliveira (1998) um caminho seguro que contribui para o pesquisador resolver as questões sociais propostas no seu estudo.

Assim, o caminho que irá proporcionar a compreensão da essência do tema pesquisado será trilhado por uma abordagem qualitativa, forma utilizada para explorar e compreender o significado que os indivíduos ou grupos conferem a um problema humano ou social (CRESWELL, 2010). A abordagem qualitativa é a mais adequada para esse modelo de pesquisa que trata de um tema que representa um problema social. Isto decorre principalmente porque as propostas da Nova CEPAL geram impactos na Educação, o que pode configurar como uma das expressões da questão social.

De fato, a implantação da nova abordagem da Cepal no contexto político e social dos países da América Latina tem promovido grandes desafios para a Educação, que visam a inserção internacional, a integração social e promover a equidade social. Nesse contexto de transformações, a pesquisa destaca os desafios e os impactos sobre a Educação brasileira em razão da aplicação do modelo novo desenvolvimentista da CEPAL.

O ponto de vista operacional escolhido foi a pesquisa documental, uma vez que se pretende analisar o conteúdo do texto do documento “ *Transformação Produtiva com Equidade: a tarefa prioritária do desenvolvimento da América Latina e do Caribe nos anos 90*” um trabalho oficial da CEPAL organizado nos anos de 1990 por Fernando Fajnzylber.

Esse documento demonstra o pensamento contemporâneo da CEPAL, abordando como questões centrais a apropriação do progresso técnico e a desigualdade relativa da renda nacional das economias periféricas. As propostas de superação desse quadro, presente nas economias dos países da América Latina, que demonstram a aproximação da Nova CEPAL do pensamento ortodoxo do Banco Mundial e do Consenso de Washington, como as propostas indicadas para promover a superação do subdesenvolvimento e a posição da CEPAL frente às reformas neoliberais que se estabeleceram nos países latino-americanos.

Logo a análise desse documento torna-se importante para a compreensão do *novo desenvolvimentismo* da CEPAL enquanto um modelo mais próximo das ideias neoliberais, do que uma alternativa de combate ao neoliberalismo.

Outros documentos relevantes para a pesquisa e também desenvolvidos nos anos 1990 são “*La brecha de la equidade: América Latina, El Caribe y la cumbre social*” e “*Educación e conocimiento: eixo da transformação produtiva com equidade*” desenvolvidos também por esta Comissão, sendo que o primeiro trata de algumas questões sociais, mas traz também um capítulo só sobre a Reforma da Educação dentro do pensamento da Nova CEPAL. E o segundo demonstra a utilização da Educação enquanto instrumento para atender os objetivos do mercado.

Além desses documentos, analisou-se a produção da CEPAL “*A Hora da Igualdade – Brechas por selar, caminhos por abrir*” referente às questões discutidas no Trigésimo Terceiro período de sessões desta Comissão que ocorreu no ano de 2010, em Brasília capital do Brasil. Esse documento demonstra uma série de orientações da CEPAL para os países da América Latina, a nível econômico, político e social, a fim de promover um desenvolvimento com equidade social. A parte mais utilizada do documento esteve concentrada em seus dois últimos capítulos, “*O fechamento das brechas sociais*” e “*Estado, ação política e fiscal e pactos sociais: uma equação em construção*”.

Outro documento importante para a pesquisa foi “*Educación y desigualdade em América Latina*”, produzido por Daniela Trucco, oficial de assuntos sociais da Divisão de Desenvolvimento Social da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), no marco do programa de cooperação conjunta da CEPAL e do Ministério das Relações Exteriores da Noruega, “*Promoting equality in Latin America*”. Esta produção feita em 2014 é relevante, pois estabelece um levantamento de dados sobre as diversas áreas da educação em

vários países da América Latina, comparando os resultados positivos e demonstrando as áreas onde ainda necessitam de investimento. Assim, tal documento serviu para evidenciar os desafios enfrentados pela educação nos países latino-americanos e também demonstra alguns dados referentes a realidade da educação no Brasil.

A fim de demonstrar as principais mudanças no campo específico da Educação Superior ao longo do governo novo desenvolvimentista do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2011), foram analisados os seguintes documentos: a Lei 10.861/2004, de 14 de abril de 2004 que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), a Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005 que instituiu o Programa Universidade para Todos (PROUNI) e a Lei 10.260, de 12 de julho de 2001 que instituiu o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES). Tais documentos serviram para averiguar como ocorreram os investimentos na educação, especificamente no nível de Ensino Superior, dentro de um governo que se auto declarou novo desenvolvimentista, que foi o período gerido pelo presidente Lula.

A opção pela análise do Ensino Superior se deu pelo fato do *novo desenvolvimentismo* ter como característica o incentivo a empregabilidade, e para atingir tal objetivo o modelo indica investimentos por parte do Estado em políticas educacionais profissionalizantes, para tanto o que se pretende é demonstrar que os investimentos garantiram benefícios consideráveis a educação privada, principalmente através do PROUNI.

Logo, os documentos analisados ao longo do processo de estudo representam o alicerce da pesquisa, no que o método operacional de pesquisa documental é de extrema relevância. Como assegura May (2004):

Os documentos, lidos como a sedimentação das práticas sociais, tem o potencial de informar e estruturar as decisões que as pessoas tomam diariamente e a longo prazo; eles também constituem leituras particulares dos eventos sociais. Eles nos falam das aspirações e das intenções dos períodos aos quais se referem e descrevem lugares e relações sócias de uma época na qual podíamos não ter nascido ainda ou simplesmente não estávamos presentes (MAY, 2004, p. 205-206).

Assim, as informações contidas nos documentos contribuem para o desenvolvimento de estudos que produzem novas formas de pensar sobre determinado assunto e acarretam mudanças profundas em toda a sociedade. Em razão das interpretações sobre os documentos citados levanta-se a seguinte questão estruturante da dissertação: *Quais os impactos na*

educação brasileira gerados pela adoção da nova abordagem da CEPAL (Novo Desenvolvimentismo)?

A Linha 1 de pesquisa do Programa de Pós-Graduação de Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo, estuda as transformações do capitalismo contemporâneo, com ênfase no período caracterizado pela predominância da financeirização (em razão da qual se estabelecem novas relações de poder e dominação), pela expansão do endividamento dos Estados nacionais (com seus impactos sobre a questão social e sobre o crescimento da pobreza) e por profundas mudanças no mundo do trabalho e nas relações laborais e de assalariamento. Aborda a especificidade da formação e da inserção brasileira nesta ordem. A Linha 1 de pesquisa é denominada a “Reprodução e Estrutura do Capitalismo Contemporâneo”, em que se insere a presente pesquisa.

Para a análise de dados utiliza-se a Análise de Conteúdo conforme entendimento de Bardin (2004, p. 27), sendo esta “um conjunto de técnicas de análise das comunicações”, onde “qualquer comunicação, isto é qualquer transporte de significações de um emissor para um receptor controlado ou não por este deveria poder ser escrito, decifrado pelas técnicas de análise de conteúdo”. A razão da escolha pela a Análise de Conteúdo foi devido ao objetivo de investigar o conteúdo dos documentos estudados, a fim de evidenciar os fatores que os nortearam, os significados, a temática, e o conteúdo e expressão contidos no texto dos documentos. Ao diferenciar a análise documental da análise de conteúdo, Bardin (2004) relata que:

[...] o objetivo da análise documental é a representação condensada da informação, para consulta e armazenagem; o da análise de conteúdo é a manipulação de mensagens (conteúdo e expressão desse conteúdo), para evidenciar os indicadores que permitam inferir sobre uma outra realidade que não a da mensagem (BARDIN, 2004, p. 41).

Dessa forma o que visa a presente pesquisa se distancia da análise meramente documental, pois não procura somente consultar as informações, como também investigar todo o processo de formação e o posicionamento que está por trás dos documentos analisados.

Para tanto a técnica utilizada dentro da análise de conteúdo será a da temática, que trata dos temas presentes na mensagem, na qual o tema “ [...]é a unidade de significação que se liberta naturalmente de um texto analisado segundo certos critérios relativos à teoria que serve de guia à leitura[...]” (BARDIN, 2004, p. 99). O que se pretende ao utilizar a técnica da temática é avaliar o sentido dos documentos, compreendendo assim as motivações de

opiniões, de valores, de tendências, de atitudes que levaram a elaboração dos documentos pesquisados.

Os elementos abordados na pesquisa foram dispostos em três seções analíticas, organizados em Capítulos, além de uma Introdução e Considerações Finais. Nesse sentido, o Primeiro Capítulo ‘As principais transformações no pensamento da Comissão Econômica Para América Latina e Caribe (CEPAL)’ realiza uma descrição do pensamento da CEPAL desde sua criação, buscando demonstrar as principais mudanças ocorridas no pensamento da CEPAL, no intuito de explicitar o contexto em que a nova abordagem foi proposta pela CEPAL para as políticas governamentais dos países da América Latina.

O Segundo Capítulo ‘O *novo desenvolvimentismo* da CEPAL e suas diretrizes para a educação’ configura o novo modelo de desenvolvimento proposto pela CEPAL, destacando os princípios defendidos por esse modelo, bem como suas principais características. Além disso, analisa os documentos produzidos pela CEPAL que discutem sobre a educação, partindo dessa nova abordagem, no intuito de refletir sobre a importância da educação dentro dessa visão novo desenvolvimentista.

O Terceiro Capítulo ‘Uma análise das políticas educacionais do Ensino Superior no *novo desenvolvimentismo* durante o governo Lula’ evidencia o contexto político brasileiro em que o *novo desenvolvimentismo* foi implantado, bem como analisa as políticas públicas educacionais adotadas nesse período, enfatizando as seguintes políticas educacionais: as mudanças promovidas no Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES); a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES); e a instituição do Programa Universidade Para Todos (PROUNI). O intuito é identificar as influências das diretrizes do modelo novo desenvolvimentista nessas políticas educacionais a fim de demonstrar se a educação está de fato promovendo a integração social e a equidade social e quais os impactos gerados por essas políticas na educação brasileira.

2 AS PRINCIPAIS TRANSFORMAÇÕES NO PENSAMENTO DA COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E O CARIBE

O presente capítulo busca fazer um levantamento a cerca do pensamento desenvolvido pela Comissão Econômica Para América Latina (CEPAL), ao longo de sua construção e formulação de ideias, assim perpassa os anos de 1950 até os anos de 1990, quando a CEPAL passa a apresentar uma nova abordagem em seu pensamento econômico para os países da América Latina. O que se pretende é identificar os fatores que serviram de influência para a construção dessa mudança de pensamento dentro da CEPAL e realizar uma análise crítica sobre esse novo posicionamento da CEPAL para os países latino-americanos.

2.1 O PENSAMENTO DA CEPAL DOS ANOS DE 1950 A 1990

A Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) foi criada através da resolução 106 (VI) do Conselho Econômico e Social, no dia 25 de fevereiro de 1948, e seu funcionamento se deu nesse mesmo ano. A CEPAL corresponde a uma das cinco comissões regionais da Organização das Nações Unidas (ONU) e sua sede está localizada na cidade de Santiago, no Chile.

O principal objetivo da CEPAL é contribuir para o desenvolvimento econômico da América Latina, coordenando ações que visem à promoção desse desenvolvimento. A CEPAL também atua no sentido de reforçar as relações econômicas entre os países latino-americanos, aproximando-os também de outras nações do mundo. Mais tarde a CEPAL passa a ampliar seu trabalho atendendo também aos países do Caribe, além disso, esta Comissão incorporou o objetivo de atuar na promoção do desenvolvimento social (CEPAL, 2017).

No plano teórico, uma das mais importantes contribuições da CEPAL foi a crítica à teoria neoclássica referente ao comércio internacional, sustentada pela hipótese das vantagens comparativas.

O método adotado e desenvolvido pela CEPAL é o “histórico-estrutural”, que leva em consideração a estrutura produtiva e as instituições herdadas pelos países latino-americanos e caribenhos, pois considera que são condicionantes da dinâmica econômica e social desses países, que os diferem dos países mais desenvolvidos; esse pensamento está fundamentado na relação centro-periferia. Tal método, segundo a CEPAL, desconsidera a existência de uma

uniformidade nos estágios de desenvolvimento de um país, assim a CEPAL utiliza o termo que advém desde os anos setenta, a *heterogeneidade estrutural* que demonstra as especificidades econômicas encontradas nos países da América Latina e do Caribe.

Bielschovsky (2000) afirma que a CEPAL configura um corpo analítico específico aplicado às particularidades dos países latino-americanos. O autor assegura, ainda, que a CEPAL, no campo da economia política; esse pensamento está fundamentado nos princípios unificadores ou normativos do socialismo. Visto que a CEPAL confere ao Estado o papel de contribuir para a garantia do desenvolvimento econômico, trata-se assim do desenvolvimentismo latino-americano.

O método histórico-estrutural da CEPAL, de acordo com Bielschovsky (2000), permaneceu o mesmo ao longo dos 50 anos da CEPAL, o que mudou é o contexto histórico e ideológico em que o objeto de análise é produzido. Logo, a CEPAL faz uso do mesmo método, mas é compelida a produzir novas interpretações e novas ênfases a fim de se adaptar aos novos contextos históricos. Bielschowsky (2000) aponta quatro características comuns ao longo dos 50 anos desde a fundação da CEPAL: (i) o enfoque histórico estruturalista; (ii) a análise da inserção internacional; (iii) análise dos condicionantes estruturais internos do crescimento, do progresso técnico e das relações entre eles; (iv) o emprego e a distribuição de renda e análise da possibilidade da ação estatal.

Desde sua formação a CEPAL promoveu modificações nos seus enfoques analíticos para a economia política dos países latino-americanos e caribenhos, o que se configurou ao longo de um período intervalado a cada dez anos, como demonstra Bielschowsky:

[...]. É possível identificar cinco fases na obra da CEPAL, em torno de “ideias-força” ou “mensagem” transformadoras. Coincidentemente, as fases tiveram duração de aproximadamente um decênio, cada. Como se verá mais adiante, elas acompanham de perto a evolução histórica da região latino-americana.

- a) Origens e anos 1950: industrialização;
- b) anos 1960: “reformas para desobstruir a industrialização”;
- c) anos 1970: reorientação dos “estilos” de desenvolvimento na direção da homogeneização social e na direção da industrialização pró-exportadora;
- d) anos 1980: superação do problema do endividamento externo, via “ajuste com crescimento”;
- e) anos 1990: transformação produtiva com equidade; (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 18).

Com isso, Bielschovsky afirma que cada enfoque dado pela CEPAL ao longo dos cinquenta anos de sua existência demonstra alterações que partiram de contextos históricos distintos, entretanto, apesar das diferentes realidades analisadas, ainda permanece como base

de orientação o método *histórico-estruturalista*. Assim o que se altera é somente o contexto histórico e ideológico no qual se realiza a análise, o que faz com que a CEPAL gere sobre o mesmo método novas interpretações e enfoques.

Para Bielschovsky, a possibilidade do pensamento cepalino se adaptar com facilidade às modificações dos acontecimentos, por meio de revisões em seus processos interpretativos, não acarreta perda de coerência político-ideológica ou de consistência de análise. “(...) parte da investigação cepalina é uma reflexão crítica numa visão introspectiva sobre seus próprios desenvolvimentos analíticos” (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 21).

Para a CEPAL, o processo de desenvolvimento da América Latina difere sobremaneira do ocorrido nos países centrais, nesta medida o que fora feito nos países desenvolvidos, não poderia ser aplicada a realidade latino-americana. Assim, a CEPAL surge no objetivo de refletir e difundir a teoria do desenvolvimento levando em consideração as especificidades desta região (CARCANHOLO, 2008).

Para melhor análise do seu objeto de estudo, a CEPAL faz uso do método histórico-estruturalista, que constitui método atento para o desempenho dos agentes sociais e das trajetórias das instituições, partindo de um enfoque indutivo, contrapondo-se ao enfoque abstrato-dedutivo (BIELSCHOWSKY, 2000).

O processo de crescimento, geração de emprego e distribuição de renda dos países periféricos é bastante distinto dos países centrais. Uma vez que, nos países centrais, a estrutura produtiva econômica é bastante diversificada, contando com a utilização de alta tecnologia distribuída de forma homogênea no processo produtivo, bem como, dispendo de mecanismos de transmissão social, o que não se observa na realidade social e econômica dos países periféricos.

Destarte, tais diferenças estruturais e históricas presenciadas nos países latino-americanos demonstram para a CEPAL a impossibilidade de implantar e adotar o modelo de desenvolvimento praticado pelos países centrais. O subdesenvolvimento dos países latino-americanos não constituiria, assim, uma etapa de um processo universal de desenvolvimento praticado pelos países centrais. No que dispõe Furtado:

O subdesenvolvimento não constitui uma etapa necessária do processo de formação das economias capitalistas modernas. É, em si, um processo particular, resultante da penetração de empresas capitalistas modernas em estruturas arcaicas. O fenômeno

do subdesenvolvimento apresenta-se sob várias formas e em diferentes estágios. (...) Como fenômeno específico que é, o subdesenvolvimento requer esforço de teorização autônomo. A falta desse esforço tem levado a muitos economistas a explicar, por analogia à experiência das economias desenvolvidas, problemas que só podem ser bem equacionados a partir de uma adequada compreensão do fenômeno do subdesenvolvimento (FURTADO, 1961, p. 184-185).

O pensamento da CEPAL desde sua fundação se mostrou contrário ao pensamento ortodoxo-conservador. Para os conservadores o subdesenvolvimento era uma consequência das ações promovidas pelos próprios países que se encontram em tal condição, demonstrando a incapacidade desses países de resolver e enfrentar os problemas com eficiência. Para tanto, os teóricos liberais defendem a ideia de estabelecer nos países subdesenvolvidos políticas adequadas, inserindo uma economia de mercado, composta pela diminuição da intervenção estatal, pelas restrições aos fluxos internacionais no que se refere a produtos, capital e serviços, e pelo assentimento da divisão internacional do trabalho conforme a “lei” das vantagens comparativas (CARCANHOLO, 2008).

Nos anos 50, a proposta da CEPAL para combater ao subdesenvolvimento apresentase na adoção de um modelo de desenvolvimento orientado pelo investimento na industrialização, aliado a uma política econômica de substituição de importações; o que iria contribuir para o fortalecimento do processo de industrialização, como também para a diminuição da dependência econômica com relação aos mercados internacionais.

De acordo com o pensamento clássico da CEPAL, denominado de desenvolvimentismo, o subdesenvolvimento dos países da América Latina estava relacionado aos seguintes fatores: (i) ao desenvolvimento de uma estrutura pouco diversificada e pouco integrada ao setor primário-exportador, que apresentava um caráter dinâmico, contudo era incapaz de difundir progresso técnico para outros setores da economia, de empregar a mão de obra excedente e de garantir o crescimento sustentado dos salários reais; (ii) a incorporação do progresso técnico e o aumento da produtividade eram bem menores nas economias periféricas, especializada em produtos primários, do que na dos países centrais, especializada em produtos industrializados; (iii) os preços dos produtos primários produzidos pelos países subdesenvolvidos no mercado internacional tendem a apresentar uma evolução desfavorável mediante aos produtos industrializados produzidos pelos países desenvolvidos, como consequência, haveria uma tendência à deterioração dos termos de troca que teria um efeito negativo sobre os países da América Latina, por meio da transferência dos ganhos com a

produtividade no setor primário-exportador para os países industrializados (COLISTETE, 2001).

Para promover o projeto desenvolvimentista, o papel do Estado se tornou essencial, dentro das condições estruturais periféricas dos países latino-americanos, o Estado foi necessário, principalmente, no apoio financeiro, para garantir a adoção desta política econômica. Tal proposta de desenvolvimento feita pela CEPAL, baseada numa industrialização por meio da política de substituição de importação, ficou conhecida como nacional-desenvolvimentista, devido à importância do papel do Estado na promoção do desenvolvimento (CARCANHOLO, 2008).

A partir da década de 1960 a CEPAL passa a priorizar uma política de estímulo à diversificação nas atividades exportadoras dos países latino-americanos, para tanto, esta comissão, aponta a importância de se estabelecer um comércio intra-regional, fortalecendo as relações comerciais dentro da América Latina e, ao mesmo tempo, garantindo força para a diversificação das exportações.

Alguns pensadores e membros da CEPAL estavam cientes das limitações dos Estados latino-americanos, principalmente da impossibilidade em assegurar os investimentos necessários para promover a industrialização. Essas limitações se demonstravam: (i) pela falta de uma poupança pública, provocada por uma estrutura fiscal arcaica, e pela falta de uma poupança privada, em função do alto padrão de consumo da elite; (ii) pela dificuldade de diversificar as atividades voltadas para a exportação; e, também, (iii) pela baixa produtividade dos outros setores econômicos (BIELSCHOWSKY, 2000).

Todos esses fatores estruturais internos contribuíram sobremaneira para que o modelo nacional-desenvolvimentista promovesse com sua política de substituição de importação pró-industrialização o desequilíbrio estrutural do balanço de pagamentos, da inflação e do desemprego. Contudo, alguns fatores da estrutura produtiva da economia dos países latino-americanos se revelaram determinantes, como a ausência de especialização e a heterogeneidade tecnológica (BIELSCHOWSKY, 2000).

Assim, o desequilíbrio estrutural do balanço de pagamentos ocorreu pela a necessidade de aumentar as importações além do nível exigido, tendo em vista a carência de uma infraestrutura adequada, de uma diversificação na produção, e por uma deficiência de

tecnologia nos meios produtivos, o que promoveu um déficit na balança de pagamentos, o que acarretou em processo inflacionário, que se manteve elevado também em função da redução do acúmulo de capital no processo produtivo.

As atividades exportadoras demonstravam dificuldade de absorver o excedente de mão de obra, assim como os setores produtivos que eram voltados para atender o mercado, o que contribuiu para o aumento da taxa de desemprego. A importação de tecnologia para ser implantada no processo produtivo foi outro fator que contribuiu para elevar ainda mais a taxa de desemprego, uma vez que as máquinas passam a substituir grande parte da mão de obra.

Para agravar esse quadro negativo, o Fundo Monetário Internacional (FMI) defendia a adoção de uma política econômica restritiva com finalidade de controlar o efeito inflacionário, incentivando a desvalorização do câmbio, o aumento da taxa de juros e de tributos. Os estruturalistas cepalinos eram contrários a essas práticas de estabilização com restrições excessivas, pois para eles a única forma de diminuir a inflação seria promovendo uma alteração na estrutura como um todo. É o que retrata Bielschowsky:

[...] A única maneira de evitar a inflação seria alterar as condições estruturais que a provocam, e isso deveria ser feito por meio de um esforço de crescimento contínuo e planejado. Políticas creditícias e fiscais restritivas não apenas fracassam no tratamento da inflação, mas ainda, ao causarem recessão, reforçam as tendências inflacionárias estruturais, que se explicitam tão logo o crescimento é retomado (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 34).

Na maioria dos países latino-americanos os governos atuavam sem a realização de uma previsão econômica, com isso, operavam suas economias sem conhecer suas tendências básicas. Com o objetivo de suprir essas deficiências técnicas, a CEPAL passa por um processo de planejamento e análise crítica nos anos de 1960, para aprimorar o modelo nacional-desenvolvimentista e refletir sobre seus efeitos (BIELSCHOWSKY, 2000).

Com isso, além de estudar e considerar o contexto estrutural distinto dos países subdesenvolvidos, a CEPAL passa a considerar a vulnerabilidade externa e seus efeitos sobre as economias desses países. Nesta medida, o pensamento da CEPAL passa por certa evolução nas décadas seguintes em sintonia com algumas modificações provocadas pelas novas circunstâncias históricas (BIELSHOWSKY, 2000).

Desse modo, os anos de 1960 na CEPAL foram marcados pela produção de vários materiais e disseminação de ideias que promoveram uma série de recomendações e

orientações para a política econômica dos países latino-americanos. O objetivo primordial era suprir o despreparo presenciado nas práticas econômicas para assegurar um mínimo de previsibilidade ao contexto macroeconômico, no qual seria realizado o almejado processo de crescimento.

Os países latino-americanos presenciam, no final da década de 1950 e início dos anos de 1960, vários acontecimentos no campo político, econômico e social. No campo econômico, apesar da crescente instabilidade macroeconômica, com elevadas taxas inflacionárias, a economia apresentou um modesto crescimento.

O processo de industrialização continuava em pauta na política econômica dos países periféricos, todavia, seus efeitos produziram um crescimento nos níveis da pobreza e na formação de moradias precárias, como as favelas, onde residia a população mais pobre. O que pode ser explicado pelo descontrole no processo de urbanização, bem como pela incapacidade de absorção da mão de obra pelos setores produtivos, o que acarretou em grande número de desempregados tanto entre a mão de obra urbana, quanto entre a mão de obra advinda do êxodo rural.

No aspecto político, a América Latina vivencia tanto um crescimento da ala esquerda revolucionária quanto da ala dos partidos mais conservadores. Motivada pelo sucesso da Revolução Cubana de 1959, a ala esquerda se projeta com maior força no campo político. Em contrapartida, a ala direita influenciada pelo mesmo acontecimento histórico busca conter os efeitos desta ameaça, recebendo apoio político e financeiro das principais potências capitalistas, no que se destaca a interferência dos Estados Unidos da América (EUA) que se preocupavam com as manifestações políticas alaistradas pela América Latina.

A partir da década de 1960, os Estados Unidos da América adotam orientação social-democrata em suas políticas para com os países da América Latina. Isto pode ser demonstrado na criação da proposta do Programa Aliança para o Progresso conduzida pela Organização dos Estados Americanos (OEA), em concordância com seus países membros e com os EUA.

No aspecto social, a CEPAL passa a produzir trabalhos direcionados para a análise da estrutura social dos países latino-americanos. Com a nova orientação social-democrata dos Estados Unidos, e as mudanças geradas por esta orientação na política externa com os países da América Latina, coube a CEPAL incentivar a produção de conteúdos com estudos

sociológicos. Os estudos objetivavam contribuir para a adoção de práticas políticas que promoviam o desenvolvimento, bem como se preocupavam em reduzir as extremas desigualdades sociais.

As produções da CEPAL se mostraram bastante otimistas, contudo a década de 1960 foi marcada por uma forte polarização política e ideológica, o que se demonstrou com o enfrentamento entre as ditaduras de direita e a esquerda revolucionária. Vale destacar que, nesse contexto político, a CEPAL tende para um equilíbrio à medida que se aproximou mais de posições políticas moderadas.

O foco principal da CEPAL nos anos de 1960 foi promover ideias críticas e discussões referentes ao processo de desenvolvimento que ocorria nos países da América Latina. Tais discussões giravam em torno de três interpretações distintas sobre a industrialização que demonstravam a divisão político-ideológica dentro da CEPAL, como destaca Bielschowsky:

[...] O talento mobilizador cepalino atraía a intelectualidade a uma discussão que gravitava crescentemente em torno de três pontos que demarcavam a divisão político-ideológica: primeiro, a interpretação de que a industrialização havia seguido um curso que não conseguia incorporar à maioria da população os frutos da modernidade e do progresso técnico; segundo, a interpretação de que a industrialização havia eliminado a vulnerabilidade externa e a dependência, apenas sua natureza havia sido alterada; e, terceiro, a ideia de que ambos os processos obstruíam o desenvolvimento [...] (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 39).

Os principais pensadores⁸ da CEPAL que compunham o debate e o diálogo nesse período se posicionavam mais para a centro-esquerda nacionalista e, portanto, tinham tendência a se aproximar da esquerda revolucionária nesse momento marcado por uma divisão político-ideológica.

No decorrer do diálogo e da discussão sobre o desenvolvimentismo na América Latina, Raúl Prebisch – economista argentino e intelectual de destaque dentro da CEPAL que iniciou a linha estruturalista do pensamento econômico – aponta a dificuldade dos países latino-americanos em promover o crescimento e em absorver a mão de obra, também considera em seus apontamentos como fator importante a alteração da estrutura social e da redistribuição de renda existentes nesses países, sendo uma das estratégias que contribui para promover tal alteração é a implementação da Reforma Agrária (PREBISH, 1963).

⁸ É o que podemos aferir do posicionamento de Raúl Prebisch (1963) e Celso Furtado (1961).

A Reforma Agrária seria uma maneira de garantir o acesso do trabalhador rural a terra, no que aconteceria aumento na produtividade agrícola, bem como o uso mais adequado dos excedentes. Além disso, a Reforma Agrária possui condições de evitar o êxodo rural de trabalhadores do campo e suas perversas consequências, como a precarização da condição humana, a marginalização urbana e o aumento do subemprego.

Prebish aponta a ideia de uma “insuficiência dinâmica” que ocorre nas economias dos países periféricos da América Latina, esta insuficiência na dinâmica econômica só poderá ser corrigida com a disponibilização da poupança potencial, sendo direcionada a gerar investimentos que sejam produtivos. Logo, para o Estado realizar os investimentos necessários para garantir a produtividade agrícola, deveria ocorrer uma restrição do consumo da classe alta em benefício de investimentos para promoção do progresso técnico do campo (PREBISH, 1963).

Celso Furtado, economista brasileiro e membro fundador da CEPAL, por outro lado, aborda uma tendência à estagnação, que é gerada não só pela estrutura agrária, mas também devido a uma dependência tecnológica. Para empregar a tecnologia advinda dos países centrais, os países periféricos teriam que fazer uso de um recurso abundante de capital e os países periféricos não dispunha desse excedente de capital necessário, e tal investimento por vezes, quando ocorria não absorvia a mão de obra, não empregava a força produtiva, o que permitia um agravamento das questões sociais (FURTADO, 1969).

Furtado parte da ideia de que a má distribuição de renda se apresenta como um motivo para que o padrão de industrialização da estrutura produtiva não tivesse um caráter empregatício e que esse fator contribui para tornar mais difícil a distribuição de renda. Os novos setores industriais exigiam mais mercado consumidor e empregavam menos trabalhadores no processo de produção (FURTADO, 1969).

Assim as consequências seriam uma estagnação na demanda, uma redução do consumo, pois não havia uma distribuição de renda adequada, além da má absorção da força produtiva, o que gerava um aumento nos níveis de desemprego. Para corrigir esse quadro, como saída é assinalada a Reforma Agrária e seus consequentes efeitos positivos que recaem sobre o emprego e a distribuição de renda, o que ampliaria o consumo de produtos industriais que exigem menor investimento de capital e também poderia incentivar o dinamismo econômico e os investimentos industriais (FURTADO, 1969).

No âmbito das propostas e discussões conceituais da CEPAL, as teses sobre dependência e *heterogeneidade estrutural* se mostravam com maior representatividade em sua produção intelectual. A tese sobre a dependência se justificava pela condição periférica a qual os países da América Latina foram submetidos e pelos problemas gerados por esta determinação; no entanto, para superar esse determinante muitos pensadores da CEPAL viam através do próprio sistema capitalista uma alternativa por meio de políticas econômicas e sociais que fossem adotadas, tanto nacionalmente quanto internacionalmente, visando superar o quadro. Desse modo, para esses pensadores⁹ não era só através da ruptura com o capitalismo que seria possível sanar a exploração dos países centrais em relação aos países periféricos. Além disso, os teóricos sobre a dependência, a níveis comercial, financeiro, e tecnológico, afirmavam que a industrialização não era uma solução para eliminar a dependência econômica, mas que a mesma apenas serviu para alterar a forma de dependência entre países centrais e países periféricos (FRANK, 1964).

A visão de *heterogeneidade estrutural*, formulada por Aníbal Pinto, se baseava no fato de que o processo de crescimento da América Latina tendia a reproduzir a mesma forma de estrutura heterogênea presente no período agrário-exportador, ou seja, os lucros com o progresso tecnológico se concentravam em determinadas classes sociais, setores econômicos, e regiões do país. Assim, os frutos do progresso contribuía para a manutenção de uma *heterogeneidade estrutural* (PINTO, 1973).

De igual forma tanto os defensores da tese de dependência, quanto os da tese de *heterogeneidade estrutural* entendiam que a industrialização dos países da América Latina não seria uma forma de sair da condição de subdesenvolvimento e de dependência econômica dos países centrais. Logo, a industrialização apenas alterou a forma como se manifesta a condição de dependência.

Vale destacar que todas as análises e propostas criadas pela CEPAL, ao longo do período histórico dos anos de 1960 preconizavam mudanças dentro do sistema capitalista, como afirma Bielschovsky:

Os diagnósticos cepalinos de “insuficiência dinâmica”, de “dependência” e de “heterogeneidade estrutural” preconizavam agendas políticas semelhantes, de reformas dentro do capitalismo. A idéia era a de que o padrão ou estilo de desenvolvimento econômico teria que ser alterado, através de melhor distribuição da renda e de profundas reformas, agrária, patrimonial, financeira, tributária,

⁹ É o que é demonstrado no posicionamento de Frank (1964) e de Pinto (1973).

educacional e tecnológica. E entendiam que para tanto se fazia necessária profunda transformação política, nela incluída, centralmente, a recuperação da democracia nos países em que se haviam instalado ditaduras militares (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 43).

A CEPAL direcionava seus conceitos em prol da defesa de estilos de crescimento econômico tidos como mais justos por essa comissão na esfera do sistema capitalista, dessa forma, a CEPAL agia na contramão da esquerda revolucionária que via na revolução a única saída para sanar os problemas vivenciados dentro do capitalismo. Tal posicionamento da CEPAL será presenciado na década de 1970 (BIELSCHOWSKY, 2000).

A partir dos anos de 1970 a temática central da CEPAL passa a ser a defesa de um estilo de crescimento econômico com homogeneidade social e por meio da intensificação das exportações industriais. Ao longo dos anos 1970 dentro da América Latina, ainda havia a permanência de ditaduras militares, esse quadro político trouxe dificuldades para a atuação da CEPAL. O Brasil será um dos países em que a CEPAL continuou manifestando influência na política econômica, já em países como o Chile e a Argentina, não houve assentimento para com as ideias defendidas pela CEPAL, o que reduziu seu poder de atuação (BIELSCHOWSKY, 2000).

Esse período foi marcado por um forte crescimento econômico que ocorreu no final da década de 1960 e nos primeiros anos da década de 1970, todavia em 1973, estourou a crise do petróleo, onde os preços dos barris chegam a elevados patamares, o que desencadeou uma recessão econômica mundial. Como saída a esta crise muitos países da América Latina adquiriram empréstimos internacionais, visando garantir a manutenção do crescimento e estabilizar a economia. Apesar de vários países latino-americanos optarem pelo endividamento para solucionar as consequências dessa crise econômica, as estratégias econômicas e políticas adotadas apresentaram algumas diferenças.

No Brasil e no México, por exemplo, se manteve a estratégia de incentivar a industrialização com a adoção de um forte protecionismo econômico e apoio estatal. Em contrapartida, na Argentina e no Chile ocorreu uma abertura do comércio exterior e bem como de suas finanças, a fim de garantir uma livre circulação de bens e serviços; esta estratégia, permitiu um crescimento da importação de bens de consumo que tiveram seus preços reduzidos em função da acentuada valorização cambial promovida pelos empréstimos externos (BIELSCHOWSKY, 2000).

Em face dos acontecimentos nos anos de 1970, a CEPAL passa a enfatizar em seus estudos as análises macroeconômicas e as questões relativas ao endividamento, bem como as análises sobre os requisitos necessários para promover a diversificação das exportações. Nesse período a CEPAL vai dar prioridade, então, a estudos de médio e longo prazo sobre a economia dos países da América Latina, contudo em face do contexto de ditadura militar presente em alguns países latino-americanos, a CEPAL enfrentará algumas dificuldades para realização de seus estudos e a propagação de suas ideias. Notadamente, no período tanto o keynesianismo quanto a teoria desenvolvimentista sofreram uma perda de influência no cenário econômico mundial.

Na segunda metade dos anos de 1970 o discurso da CEPAL permanece dando importância para os investimentos em industrialização e para a promoção da diversificação da exportação, enquanto estratégia para enfrentar as dificuldades dos países latino-americanos de inserção no mercado internacional. Além disso, a CEPAL faz um alerta com relação aos riscos do endividamento e da abertura comercial e financeira feita pelos países do Cone Sul (CEPAL, 1978).

A partir dos anos de 1980 os impactos sobre a teoria desenvolvimentista da CEPAL aumentam, principalmente com a ascensão do neoliberalismo e a emergência do regime de acumulação financeirizado (CASTELO, 2009).

O neoliberalismo, enquanto uma estratégia ideológica e política da classe dominante, visa atingir todos os movimentos progressistas, sejam eles reformistas ou revolucionários, dando prioridade a uma agenda política conservadora que pretende dar ênfase: a liberalização e a desregulamentação dos mercados, a privatização de empresas públicas e a estabilidade dos preços (CHESNAIS, 2002).

Desta forma, o fortalecimento do neoliberalismo na América Latina, não só promoveu críticas ao modelo desenvolvimentista, mas também trouxe um predomínio do sistema financeiro sobre o sistema produtivo, conforme declara Bielschovsky:

No plano econômico, o fim do ciclo expansivo mundial determinou o início de uma etapa completamente nova na história regional. As duas novidades seriam, primeiro, uma crescente instabilidade macroeconômica, que perduraria por bem mais de uma década, e segundo, e mais permanentemente, a presença crescente do setor financeiro no centro dos acontecimentos econômicos. Segundo um texto cepalino dos anos de 1980, a fase caracterizar-se-ia pela nova hegemonia do sistema financeiro sobre o sistema produtivo (CEPAL, 1985). A idéia era a de que as energias potencialmente dirigíveis à implantação de sistemas diversificados de

produção e de exportação são crescentemente sufocadas por políticas econômicas e por ideologias que terminam servindo essencialmente à rentabilidade do setor bancário, prejudicando o crescimento e o progresso técnico (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 46).

O posicionamento da CEPAL passa a sofrer alterações a partir dos anos de 1970, onde muitos pensadores cepalinos passam a fazer análises sobre estilos próprios de desenvolvimento, onde cada país, com suas particularidades poderia adotar um estilo específico para a sua realidade. “Mantinha-se na CEPAL a exitosa tradição da análise histórico-estruturalista, acrescida agora das virtudes da multidisciplinaridade nos diagnósticos das experiências concretas dos países latino-americanos” (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 54). Mais adiante, a CEPAL passa a acordar que processos como a Reforma Agrária, perdem sua essencialidade no processo de desenvolvimento, na medida em que o desenvolvimento pode ser atingido sem a promoção de reformas profundas na estrutura.

Nos anos de 1980 as mudanças no pensamento da CEPAL se aprofundam, mediante a um contexto histórico de profundas modificações, como o fim dos regimes militares na América Latina e o fortalecimento do neoliberalismo com a ascensão de presidentes eleitos seguindo uma plataforma tipicamente liberal. As orientações externas de organismos internacionais como o Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Consenso de Washington exerceram grande influência na política desses governos neoliberais (CASTELO, 2012).

No plano econômico a CEPAL se posicionou contrária às medidas de ajustes importadas pelo FMI e pelo Banco Mundial, para tanto, propunha em uma de suas produções a substituição do ajuste recessivo da balança de pagamentos por um ajuste expansivo. Para que tal solução proposta fosse possível de ser aplicada, seria necessário realizar um acordo de renegociação da dívida externa entre os países devedores e os banqueiros, a fim de que esses países conseguissem ter uma reação positiva mediante a desvalorização cambial e as consequentes mudanças de preços relativos (CEPAL, 1984).

A ênfase no ajuste econômico visando à estabilização se tornaria bastante presente dentro das produções da CEPAL nos anos de 1980, colocando em segundo plano as discussões e as produções desenvolvimentistas. Entretanto, nesse mesmo período dentro da CEPAL, surgiria a produção de documentos que serviram de base teórica para que esta comissão desenvolvesse um novo modelo de desenvolvimento.

Dentre os trabalhos que influenciaram a retomada da discussão cepalina sobre o desenvolvimentismo, dois produzidos pelo economista chileno Fernando Fajnzylber tiveram grande destaque: “*La industrialización trunca de América Latina*” (1983) e “*Industrialização na América Latina: da ‘caixa preta’ ao ‘conjunto vazio’*” (1999). O primeiro ao fazer uma análise do processo de industrialização da América Latina demonstra uma série de falhas ao longo desse processo, no que propõe uma “nova industrialização” capaz de responder com o progresso tecnológico as realidades locais, gerando maior eficiência no processo produtivo e de assegurar condições necessárias para inserção no mercado internacional (FAJNZYLBBER, 1983). O segundo trabalho de Fajnzylber complementa o primeiro e trata de um estudo comparativo entre os padrões de crescimento de países da América Latina com relação a países desenvolvidos e os países cujas economias estão em desenvolvimento.

Fajnzylber toma como ponto de partida os dois objetivos centrais do desenvolvimento econômico e social, os quais seriam o crescimento e a distribuição de renda. O autor demonstra, partindo de análises comportamentais dos países latino-americanos entre os anos de 1970 e 1984, os padrões de crescimento e classifica os países latino-americanos em três grupos: (i) os com crescimento acelerado, mas com renda concentrada; (ii) os com renda bem distribuída mas com um padrão de crescimento reduzido; (iii) e por fim àqueles que tinham renda concentrada e baixo crescimento econômico. Para Fajnzylber o grupo ideal que os países deveriam estar seria a de um crescimento com um mínimo de justiça distributiva (FAJNZYLBBER, 1999).

Mais tarde, inspirados em Fajnzylber, outros pensadores da CEPAL passam a elaborar novas produções que abordam como estratégia para o desenvolvimento dos países da América Latina uma política de abertura comercial. Conforme explana Bielschowsky:

Nos textos cepalinos dos anos de 1990, inspirados em Fajnzylber, a estratégia incluiria uma política de abertura comercial não encontrada na CEPAL do passado. O objetivo fundamental era evitar o isolamento tecnológico em plena era de globalização produtiva e de revolução eletrônica e biotecnológica e acelerar o *catching-up* tecnológico, através de uma estratégia de expansão com elevação do coeficiente de exportação. Esta última seria baseada em contínua agregação de valor intelectual às exportações, via reelaboração de produtos primário-exportadores e via “nichos de mercado” industriais (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 61).

2.2 A NOVA ABORDAGEM DA CEPAL: O NEOESTRUTURALISMO E O MODELO NOVO DESENVOLVIMENTISTA

A Nova abordagem da CEPAL nos anos de 1990 seria denominada de *neoestruturalismo*, que irá se basear num novo modelo de desenvolvimento, o *novo desenvolvimentismo*.

O contexto político em que o *novo desenvolvimentismo* ganha espaço dentro da política dos países da América Latina é de profundas mudanças. No final dos anos de 1990 e início dos anos 2000, os governos neoliberais mostram sinais de esgotamento no plano econômico, devido aos constantes desequilíbrios macroeconômicos, e no campo social em função do aumento do desemprego estrutural, da pauperização da população e da redução dos direitos sociais. Os governos eram guiados predominantemente pela vertente econômica e desenvolveram ao longo de seus mandatos reformas que promoveram grandes impactos sociais. O cenário desencadeou reações populares contrárias ao neoliberalismo e demonstrou uma guinada dos países latino-americanos a partidos de esquerda. Além disso, foi um contexto marcado por constantes crises financeiras. Conforme destaca Burginski (2016):

Contudo, o neoestruturalismo cepalino só começa a ganhar força no final dos anos 1990 e início do século XXI. Diante de persistentes crises financeiras, consideráveis desequilíbrios macroeconômicos, redução de direitos sociais, aumento do desemprego estrutural e agravamento da pobreza em nível global, o neoliberalismo começa a dar sinais de perda de supremacia enquanto alternativa societária. A partir de então, os termos neoliberal ou neoliberalismo passam a ser pejorativos (BURGINSKI, 2016, p. 224).

No contexto de crise no período dos anos 1990, a CEPAL passa a redirecionar seus estudos para o debate desenvolvimentista como uma alternativa aos governos neoliberais que dominaram esse período e como uma maneira de superar a estagnação econômica vivenciada pelos países latino-americanos desde os anos de 1980.

De acordo com os documentos que serviram de inspiração para a mudança de abordagem da CEPAL produzidos e organizados pelo economista Fajnzylber, um dos esforços necessários para promover a modernização da América Latina e do Caribe está na percepção das tendências do comércio mundial e da reestruturação produtiva internacional, o que acarreta mudanças na forma de intervenção dos Estados sobre a economia. Isto porque tal abordagem tende a promover gradualmente uma abertura comercial e financeira para os mercados internacionais. Ressalte-se, ainda, que esta linha de sustentação teórica recebeu

influência dos estudos realizados sobre a experiência de desenvolvimento industrial tardio nos países do sudeste asiático.

Tal orientação remete a uma redução do protecionismo promovido pelos países latino-americanos por meio da substituição de importações, e garante ao mercado uma posição de destaque, enquanto mecanismo primário para a alocação de recursos sociais. No que podemos perceber que estas transformações demonstram uma reformulação da orientação econômica adotada pela CEPAL ao longo dos anos 50 e 60 (CEPAL, 1990).

De acordo com Fajnzylber (1983) a proteção excessiva da economia dos países periféricos, acarretou diminuição da criatividade e da inovação de tecnologias que fossem adequadas aos recursos produtivos desses países. Isso porque o protecionismo promoveu uma imitação passiva das tecnologias dos países centrais, o que não aprimorou o processo de produção da economia das nações latino-americanas. Logo, a nova abordagem da CEPAL, que seguiu as orientações das obras de Fernando Fajnzylber, dá centralidade a revolução tecnológica e a mundialização financeira, através da revalorização do espaço rural, com a utilização de alta tecnologia no campo, expansão da produção em grandes extensões de terra, e a utilização de defensivos agrícolas, a fim de atingir aumento na produtividade (CEPAL, 1990).

Dessa forma, o *novo desenvolvimentismo* da CEPAL, na medida em que defende tais práticas, demonstra uma divergência do pensamento cepalino de desenvolvimento predominante nos anos 50-60, que via na Reforma Agrária como uma ação essencial para promover o desenvolvimentismo dos países da América Latina. Conforme explicita Burginski (2016):

As elaborações teóricas e recomendações da nova Cepal trazem uma versão desenvolvimentista diferente, porém, não necessariamente “nova”, pois está vinculada aos velhos interesses das classes dominantes ligadas ao setor agrárioexportador e ao capital estrangeiro, ou seja, se há algo de novo na Cepal é justamente seu retrocesso e sua indigência intelectual perante a ortodoxia neoliberal do Banco Mundial. Assim, o novo desenvolvimentismo aparece, por vezes, oposto ao pensamento estruturalista clássico cepalino, que permite, sem dúvida, falar de uma proposta de modelo de desenvolvimento capitalista que difere radicalmente do anterior (BURGINSKI, 2016, p. 222).

Ressalte-se que o principal objetivo do *novo desenvolvimentismo* é combinar crescimento econômico com melhorias distributivas que produzam uma equidade social, para tanto, o papel do Estado torna-se essencial. Por esse modelo, o Estado passa a intervir na

economia e nas questões sociais com o objetivo de reduzir a incerteza intrínseca às economias capitalistas, principalmente no que diz respeito à vulnerabilidade externa estrutural dos países subdesenvolvidos. Assim, o *novo desenvolvimentismo* se apresenta como uma terceira via entre o neoliberalismo e o populismo burocrático, representado por setores arcaicos da esquerda (CASTELO, 2012).

Assim, a partir dos anos de 1990 a CEPAL passa a focar em análises econômicas de longo prazo. O documento oficial produzido por esta comissão, “*Transformação produtiva com equidade: a tarefa prioritária do desenvolvimento da América Latina e do Caribe nos anos 90*”, que tem por estratégia garantir uma maior competitividade internacional através da inserção do progresso técnico no setor produtivo e propor uma maior abertura da economia, demonstra a mudança de posicionamento da CEPAL, mesmo que as questões centrais ainda perpassem sobre a apropriação do progresso técnico e a distribuição de renda.

Para Bielschowsky (2000) o *neoestruturalismo* da CEPAL permitiu o retorno de análises a respeito de políticas de desenvolvimento na busca por adequação aos novos tempos de abertura e globalização. Para isto, as formas de intervenção do Estado nos assuntos econômicos sofrem algumas alterações, as intervenções passam a apresentar um caráter mais seletivo, o que permite a ampliação das funções do mercado, no intuito de contribuir para uma maior eficiência do papel do Estado. De acordo com a CEPAL (1990), a privatização de empresas públicas e a liberalização da regulação eram tidas como soluções para redimensionar o papel do Estado, numa forma de intervenção mais reduzida e eficiente.

O *neoestruturalismo* da CEPAL, então, atua na defesa da abertura da economia, sob a intenção de obter maior competitividade internacional, no que passa a incentivar também o comércio intra-regional, por meio de baixos salários, agindo na via do mercado, estimulando a concorrência externa e a produtividade interna, ao lado de um Estado ativo cuja função é regular os mercados e dar prioridade às decisões privadas (CARCANHOLO, 2008).

Desse modo, a Nova CEPAL demonstra em seu posicionamento um distanciamento de sua visão no passado, que atuava na defesa da imposição de restrições para a abertura da economia, do desenvolvimento voltado para dentro e do papel ativo do Estado. O *neoestruturalismo* cepalino se difere ao defender que cabe ao mercado direcionar o processo de desenvolvimento.

Ao tratar das relações entre crescimento, emprego e equidade social, a nova abordagem da CEPAL aponta na aceleração do crescimento, em conjunto com aumento da produtividade e da elevação dos salários, uma forma de reduzir as brechas da equidade social, compreendida como igualdade de oportunidades. Algumas ações na política econômica são vistas pelos *neoestruturalistas* como relevantes na busca de maior equidade social, como: controle de capital, expansão do gasto público, câmbio fixo e redução da taxa de juros.

Ainda no âmbito das políticas sociais, a questão educacional recebeu devida atenção nos anos de 1990. O documento formulado pela CEPAL e coordenado pelo economista Fajnzylber, “*Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade*” aponta a reforma do sistema educacional, sistema de produção e difusão do conhecimento, como um instrumento necessário para garantir a competitividade externa e uma maior cidadania dentro da sociedade dos países latino-americanos (CEPAL/UNESCO, 1992).

2.3 O NOVO DESENVOLVIMENTISMO DA CEPAL

As teses defendidas pela CEPAL nos anos de 1990 buscavam levar certo clima de otimismo em contrapartida aos acontecimentos drásticos para as economias da América Latina nos anos de 1980. Os anos de 1990, para a CEPAL, são marcados por mudanças no padrão de desenvolvimento latino americano, com isso surge uma nova fase de pensamento ainda não concluída que irá promover um novo modelo de desenvolvimento e com isso marcar o futuro da América Latina (CEPAL, 2000, p.891).

Essa década de desenvolvimento perdido e de aprendizagem dolorosa equivaleu, possivelmente, a conjunturas históricas que tiveram que ser vivenciadas em todas as experiências bem-sucedidas de industrialização tardia. Talvez seja essa a base a partir da qual a região poderá retomar o caminho do crescimento, com modalidades distintas quanto às instituições e políticas, desta vez acompanhadas de um esforço contínuo de superação dos atrasos nos âmbitos da competitividade e da equidade internacional e de um contexto sustentável em termos ambientais. Contribuir para essa tarefa é exatamente o propósito deste documento (CEPAL, 2000, p. 891).

Para a CEPAL (2000) as ações do Estado atingirão eficácia e vigor quando o mesmo reduzir sua intervenção e peso na economia de modo a liberalizar a regulamentação e privatizar as empresas públicas. Essa linha de pensamento da CEPAL parte também da visão de que o Estado deve garantir a manutenção dos equilíbrios macroeconômicos e da harmonia social, bem como deve contribuir como financiador do desenvolvimento.

A nova proposta de desenvolvimento da CEPAL, inspirada pela produção e linha de pensamento de Fajnzylber, possui em seu ponto central a revolução tecnológica e a mundialização financeira, o que modificou a percepção do sistema centro-periferia defendido por Prebisch¹⁰ na concepção clássica. Para atingir a transformação produtiva, a Comissão defende que é necessário ultrapassar o viés urbano-industrial defendido no passado e promover a valorização do espaço rural, pois ao investir nesse setor com tecnologia e recursos é possível repercutir ganhos nos demais setores da economia.

A industrialização constitui o eixo da transformação produtiva, principalmente por ser portadora da incorporação e difusão do progresso técnico, mas também porque, na nova situação, deve ultrapassar o estreito contexto setorial em que foi abordada e se vincular com a exploração de produtos primários e a área de serviços, de maneira a integrar o sistema produtivo e tender para a homogeneização progressiva dos níveis de produtividade (CEPAL, 2000, p. 895).

Portanto, a nova visão da CEPAL associa o *novo desenvolvimentismo* à ampliação da agroindústria, para isso é contrária às reformas estruturais defendidas pelo pensamento clássico da Comissão, como a Reforma Agrária. A produção agrícola, nessa nova abordagem, está atrelada a produção em grandes latifúndios com a utilização de recursos tecnológicos e o uso de defensivos agrícolas no intuito de atingir eficácia e aumento da produção. Investimentos nesse setor se tornam fundamentais, pois os avanços obtidos irão promover uma maior articulação econômica nos demais setores da economia (CEPAL, 2000).

Ao se debruçar sobre o *novo desenvolvimentismo* proposto pela CEPAL, o que se percebe de fato é uma influência de organismos internacionais adeptos a ortodoxia neoliberal, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), nesse novo pensamento. A defesa de uma maior atuação do mercado, do modelo agroexportador, baseado na produção em latifúndios, com a diminuição da interferência do Estado no processo de industrialização e nas relações comerciais, sendo sua intervenção pautada apenas para corrigir as instabilidades do mercado quando indispensável permitem relacionar a nova visão da CEPAL a diretrizes políticas de organismos internacionais que seguem o pensamento neoliberal.

Com essa perspectiva, a estratégia proposta pela Nova CEPAL é a da “Transformação Produtiva com Equidade”, ou da “Reforma das Reformas”. A ideia é aproveitar as oportunidades oferecidas hoje em dia dentro da maior

¹⁰ Raúl Prebisch foi um economista argentino, sendo um dos mais destacados intelectuais da CEPAL que iniciou a linha estruturalista do pensamento econômico. Prebisch defende a ideia do sistema Centro-Periferia, onde o centro era representado pelo desenvolvimento técnico e por possuir também uma estrutura diversificada e integrada, especializada em produtos industrializados, já a periferia possuía setores atrasados e setores desenvolvidos e sua função principal é a produção de produtos primários. Os termos centro e periferia não podem ser associados a desenvolvidos e subdesenvolvidos (PREBISCH, 2000).

competitividade internacional. O que se tem aqui é uma espécie de pragmatismo conservador. Como a economia mundial vive uma fase em que os países implementam reformas pró-mercado, em especial de aberturas de suas economias frente à concorrência internacional, não se deve retroceder nas reformas, nem muito menos rechaça-las. Deve-se toma-las como um dado e, a partir disso, buscar elementos de política para aproveitar as oportunidades e minimizar as mazelas sociais (CARCANHOLO, 2008, p. 139).

Além disso, a nova visão de pensamento da CEPAL é oposta ao pensamento defendido pelos estruturalistas clássicos que por meio de suas produções apontavam a existência de uma ordem internacional favorável aos países centrais e defendiam propostas que combatiam a divisão internacional do trabalho que contribuiu para a situação periférica dos países latino-americanos.

Em razão do cenário econômico internacional da primeira metade do século XX, os teóricos da CEPAL passam a recomendar uma política de desenvolvimento cujo papel do Estado torna-se central. No que o Estado se porta enquanto financiador e garantidor do processo de industrialização nacional planejada, implantando o modelo de substituição de importação, que se fundava na adoção de práticas protecionistas, no intuito de proteger as indústrias nacionais, e promovendo a expansão de um mercado interno que atuava como gerador do crescimento econômico e da acumulação de capitais (BURGINSKI, 2016). Essa proposta dos anos de 1950 e 1960 confrontava o modelo agroexportador tanto defendido pelas classes dominantes dos países da América Latina; o livre mercado; e, também, o capital estrangeiro. Dessa forma, os pensadores clássicos da CEPAL, apesar de seus limites teóricos contestavam o modelo neoliberal.

A dependência foi tratada como um elemento - chave da controvérsia, e os reformistas viram nas políticas nacionalistas de protecionismo econômico, controle cambial e restrição ao envio de lucros ao exterior uma saída para os nossos crônicos déficits na balança de pagamentos. Considerado uma estrutura acima das classes sociais e das suas lutas, o Estado foi elencado pelos setores reformistas como o ator central das transformações necessárias para a superação do subdesenvolvimento, capaz de soldar interesses antagônicos dos trabalhadores e dos burgueses industriais, conciliando o inconciliável (CASTELO, 2012 p. 622).

A mudança no pensamento da CEPAL, presente na proposta novo desenvolvimentista, demonstra um retrocesso de toda uma formulação de estudos *cepalinos* que no passado serviram para combater e alertar aos países latino-americanos das disparidades existentes no cenário internacional. Ressalte-se que o modelo desenvolvimentista defendido pelos clássicos da CEPAL possuía algumas falhas, dentre elas, é válido citar: (i) a viabilização da existência de um Estado neutro, como se o mesmo estivesse fora da sociedade, atuando de forma neutra mediante as contradições de classe; (ii) e a percepção de que a industrialização nacional seria

uma forma de combater a dependência econômica e solucionar os problemas do subdesenvolvimento, algo que estava longe de acontecer. Contudo, não se pode deixar de constatar a importância da visão clássica e do combate que a essa visão desempenhou contra o pensamento neoliberal, diferente do que demonstra a nova abordagem de pensamento da CEPAL.

De uma forma ou de outra, é inegável que o pensamento clássico da CEPAL faz parte da tradição crítica ao pensamento ortodoxo conservador. Para este, o subdesenvolvimento é, em primeiro lugar, uma condição originada por problemas, insuficiências e incapacidades dos próprios países subdesenvolvidos. Em segundo lugar, e em consequência do anterior, trata-se, portanto, de implementar boas políticas (sic), que, invariavelmente, significam o estabelecimento de uma economia de mercado, com pouca intervenção estatal, sem restrições aos fluxos internacionais de produtos, serviços e capitais, aceitando a divisão internacional do trabalho segundo a lei das vantagens comparativas (CARCANHOLO, 2008, p. 135).

Assim, o *novo desenvolvimentismo* se distancia do pensamento clássico da CEPAL tanto nas formas apresentadas para superar o subdesenvolvimento, quanto na sua visão com relação às reformas neoliberais; apesar dessa nova visão *cepalina* continuar defendendo o desenvolvimento tecnológico e a existência de uma desigualdade entre a renda nacional das economias periféricas (CARCANHOLO, 2008).

O *novo desenvolvimentismo* da CEPAL demonstra em suas ideias e conceitos uma proximidade com a corrente neoliberal e com instituições internacionais que partem da mesma visão: de que o papel do Estado é apenas atuar em ocasiões necessárias, regulando o mercado e dando ênfase às decisões da iniciativa privada em prol do crescimento e desenvolvimento do país; de que o mercado deve possuir um papel de destaque, agindo com liberdade e autonomia, sem entraves econômicos; e de que reformas como privatizações e cortes de gastos públicos, principalmente nas áreas sociais são necessárias a fim de corrigir as discrepâncias econômicas existentes em vários países latino-americanos.

Dessa maneira, a CEPAL dos anos de 1990 não foi contrária às reformas neoliberais implantadas na América Latina, antes procurou apoiá-las enquanto estratégia de desenvolvimento, buscando uma medida alternativa que procurasse minimizar os malefícios e maximizar os benefícios gerados por tais reformas (BIELSCHOWSKY, 2000).

A maioria dos pensadores ¹¹ do *novo desenvolvimentismo* da CEPAL, como Fajnzylber, procura se distanciar da corrente neoliberal em suas obras, no entanto ao defenderem suas ideias resta demonstrado uma aproximação com o neoliberalismo, isso porque tendem a promover um desenvolvimento voltado para fora com abertura econômica. Segundo Carcanholo (2008), a diferença entre essa nova abordagem *cepalina* e as ideias neoliberais está no papel do Estado, na corrente neoliberal o papel do Estado é passivo, e na nova visão da CEPAL o papel do Estado é ativo. Todavia o Estado ativo é bem diferente do que ocorria no passado, esse Estado atuaria na regulação do mercado, no intuito de garantir um ambiente favorável as decisões da iniciativa privada, portanto, o Estado não deveria nem planejar nem implantar políticas econômicas como no passado. Cabe ao Estado o papel de implementar políticas sociais compensatórias, sem no entanto, romper com as reformas neoliberais, praticando um *reformismo conservador*, buscando minimizar os efeitos negativos que as reformas neoliberais promovem nas dinâmicas da sociedade.

A mudança da visão desenvolvimentista da CEPAL veio acompanhada de um novo método o *neoestruturalismo*. Segundo Bielschovsky (2000) esse método não é considerado novo, é ainda o método estruturalista que sofreu transformações necessárias mediante mudanças no contexto histórico e ideológico. Essas mudanças influenciam na análise e, com isso, contribuem para produzir novas interpretações e novas ênfases. Entretanto, as transformações no método que serve como base para as formulações da CEPAL são evidentes e, para tanto, se faz necessário compreender mais esse novo método que influenciou tanto na conceituação do *novo desenvolvimentismo*.

2.4 O NEOESTRUTURALISMO DA CEPAL

O *neoestruturalismo* da CEPAL surge no contexto histórico marcado por um momento de grande instabilidade econômica em toda a América, em quadro de constantes crises financeiras, de aumento do desemprego e de diminuição dos direitos sociais. Os índices de inflacionários estavam bastante elevados, principalmente em países como Brasil e Argentina. Em razão desse contexto de crise realizam-se produções teóricas no interior da CEPAL que pretendem analisar esse cenário. Assim, o método *neoestruturalista* é desenvolvido principalmente em função de um viés econômico e aqueles que buscaram interpretar esse quadro econômico se autodenominaram de *neoestruturalistas*. Assim, naquela época dentro

¹¹ Entre os defensores dessa visão podemos destacar: FAJNZYLBER; BIELSCHOWSKY; e BRESSER-PEREIRA.

da CEPAL “[...] um enfoque relativo à inflação transfere seu nome às teorias e propostas estratégicas sobre o desenvolvimento a longo prazo pautadas em documentos da Cepal no início dos anos 1990, que desde então se configuram como eixo central das posições desta instituição”(RODRÍGUEZ, 2009, p. 511).

Dessa forma, as interpretações que tiveram como foco o aceleração do processo inflacionário irão influenciar as novas produções e teorias propostas que surgem a partir de 1990 na CEPAL sobre as práticas necessárias para atingir um desenvolvimento em longo prazo na América Latina. As obras de Fernando Fajnzylber dos anos de 1980 e 1990 irão contribuir sobremaneira na configuração e no futuro desenvolvimento do *neoestruturalismo* da Comissão.

A revisão e as novas formulações dentro da CEPAL pretendem indicar um novo caminho para garantir o crescimento econômico e equidade social no continente americano, partindo de um novo modelo de desenvolvimento, o *novo desenvolvimentismo*, cujos seguidores passam a se autodenominarem de *neoestruturalistas*, no intuito de se diferenciarem dos neoliberais. Para os *neoestruturalistas* a CEPAL passou por transformações necessárias no intuito de se enquadrar aos novos contextos sociais, econômicos e políticos, no entanto, esta “nova CEPAL” não deixou, segundo esta nova corrente de pensadores, de combater as ideias neoliberais na América Latina.

Na obra de Fajnzylber (1983) de *La Industrialización trunca de América Latina* o autor contrapõe os economistas críticos da industrialização latino-americana proposta pelos pensadores clássicos estruturalistas da CEPAL que defendiam um modelo de desenvolvimento pautado no investimento da industrialização aliada a uma política econômica do Estado de substituição de importações, visando assim contribuir para o fortalecimento do processo de industrialização e reduzir a dependência econômica dos mercados internacionais.

Os críticos econômicos defendem a necessidade de por fim ao protecionismo e de incentivar a abertura externa, com o estabelecimento de uma livre concorrência, pois alegam que esta indústria superprotegida e ineficaz contribuía para os desequilíbrios macroeconômicos da região (RODRÍGUEZ, 2009). Vale ressaltar que essas ideias foram bastante influenciadas pelos defensores do neoliberalismo e que ganharam espaço não só no

campo econômico, como também em outros setores da sociedade da América Latina no período.

Nessa medida, Fajnzylber (1983) não estará de acordo com esses críticos, pois percebe a relevância dada pelos estruturalistas da CEPAL à eficiência da Indústria e que sua proteção seria uma fase inicial primordial, que posteriormente seria reduzida ao longo do tempo em face das novas tecnologias, que iriam trazer como consequência uma redução dos custos de produção. Assim, Fajnzylber será contrário ao processo de rápida abertura externa combinada com a geração de padrões de especializações provenientes dos abundantes recursos naturais, numa visão associada às vantagens comparativas.

No entanto, Fajnzylber não deixará de estabelecer em sua obra de 1983 novas visões com relação ao modelo de desenvolvimento proposto pelos estruturalistas a partir de 1950 na CEPAL e a proposta de uma nova industrialização que venha combater o avanço das ideias neoliberais na América. O autor passa a questionar os moldes reais da industrialização substitutiva adotada pelos países latino-americanos, na medida em que ele compreende que a proteção excessiva contribuiu para se estabelecer um processo de imitação das tecnologias usadas nos países centrais, o que não resultou em inovações e criatividade no processo tecnológico adotado nos meios de produção, e nem tampouco permitiu um avanço tecnológico vindouro. Fajnzylber, dessa forma, prioriza o progresso técnico criativo e inovador no processo de desenvolvimento, conforme aborda:

De acuerdo con el concepto de “ eficiencia” al que se hace referencia en esta formulación, la industrialización será “ eficiente” en la medida en que contribuya al logro de dos objetivos principales: crecimiento y creatividad. Se podrá afirmar que se está construyendo una industria eficiente en la medida en que se generen condiciones para alcanzar un ritmo de crecimiento elevado y sostenido y que en el curso de ese proceso se desarrolle la creatividad a nivel individual y colectivo.

[...] La experiencia ha mostrado en América Latina que el crecimiento es compatible con la ausencia de creatividad, pero con el sacrificio de una proporción elevada de la población, cuyas aspiraciones se postergan por medio de la incomunicación y, si ésta no basta, de la coerción. En el caso de algunos países de América del Sur, donde un conjunto complejo de factores favoreció una mayor integración social, la ausencia de creatividad, unida al “empate social” , terminó por sacrificar el crecimiento y generar la crisis que condujo, en este caso a través de un camino diferente, a la solución coercitiva (FAJNZYLBER, 1983, p. 345).

O progresso técnico, ou inovação das técnicas já existentes, para Fajnzylber, deve seguir a um processo endógeno, ou seja, deve partir do interior das empresas, através de uma ação empresarial, para tanto, cabe ao Estado garantir o desenvolvimento do setor privado, dando o suporte necessário para que isso aconteça. Em primeiro lugar esse progresso técnico

advém em parte no interior do processo produtivo, na sua prática diária, e em segundo lugar, tal progresso, advém da pesquisa e do desenvolvimento científico praticado e elaborado pelos diversos setores da sociedade.

A industrialização constitui o eixo da transformação produtiva, principalmente por ser portadora da incorporação e difusão do progresso técnico, mas também porque, na nova situação, deve ultrapassar o estreito contexto setorial em que foi abordada e se vincular com a exploração de produtos primários e a área de serviços, de maneira a integrar o sistema produtivo e tender para a homogeneização progressiva dos níveis de produtividade (FAJNZYLBER, 1990, p.8).

Dessarte, o *novo desenvolvimentismo* da CEPAL, que seguiu as orientações das produções teóricas de Fernando Fajnzylber, dá centralidade a revolução tecnológica e a mundialização financeira, através da revalorização do espaço rural, com a utilização de uma elevada tecnologia no campo, expansão da produção em grandes extensões de terra, e a utilização de defensivos agrícolas, sob a intenção de atingir aumento da produtividade e com o desenvolvimento produzir equidade e crescimento (CEPAL, 1990).

Os seguidores do *novo desenvolvimentismo* instruídos na abordagem *neoestruturalista* alegam que tais mudanças no pensamento da CEPAL foram realizadas no intuito de se adequar as novas alterações que ocorreram no contexto mundial no final do século XX e início do século XXI. “Uma vez mais a CEPAL reordenaria sua reflexão em obediência aos fatos históricos” (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 62).

Assim, Bielschowsky (2000) afirma que a partir da década de 1980 já começam a aparecer dentro das produções teóricas *cepalinas* ensaios que precipitam a retomada da reflexão da CEPAL sobre o crescimento em longo prazo que sobrevém a partir dos anos de 1990 com o documento produzido pela Comissão “*Transformación productiva com equidade*” (1990), dentre esses ensaios destacam-se as seguintes obras do economista Fernando Fajnzylber: “*A industrialización trunca de América Latina*” (1983); “*Industrialização na América Latina: da ‘caixa preta’ ao ‘conjunto vazio’*” (1990).

Os dois textos para Bielschowsky (2000) demonstram uma permanência na tradição cepalina, em vários pontos, a citar como exemplo: (i) a manutenção do foco no progresso técnico; (ii) a estrutura agrária enquanto condicionante da distribuição de renda e posterior aumento do consumo; (iii) e aumento da austeridade econômica. No entanto, o que os tornam inovadores é a nova abordagem de estratégia de crescimento e o reconhecimento das falhas apresentadas no projeto de industrialização proposto no passado pela CEPAL. Logo, a nova

estratégia defendida pelas obras de Fajnzylber estaria centrada na abertura comercial no intuito de evitar o isolamento tecnológico, promovendo uma inovação criativa através do incentivo a exportação de produtos com valor intelectual agregado, ou seja, agregar mais valor aos produtos primários exportados.

As mudanças propostas por essas produções demonstraram um distanciamento do pensamento clássico da CEPAL, ao propor uma abertura comercial não prevista no passado e uma intervenção estatal direcionada a garantir o fim do isolamento tecnológico e a defesa da livre atuação do capital privado. O que se percebe, portanto, é que o novo pensamento não demonstra uma resposta crítica ao avanço neoliberal e ao desenvolvimentismo proposto pelo Banco Mundial, mas sim uma aproximação dessa corrente, a medida em que adota práticas que favorecem a financeirização em detrimento do social, o que deu início “a nova fase da ideologia” do *novo desenvolvimentismo*, caracterizada por Burginski (2016) como o “conjunto vazio”.

O *novo desenvolvimentismo*, ganha força a partir dos anos 2000 dentro da América Latina nos governos de centro-esquerda, como Brasil, Chile e Uruguai, que passam a adotar a abordagem da CEPAL enquanto uma proposta de combate ao neoliberalismo. Porém, o *novo desenvolvimentismo*, enquanto projeto dos *neoestruturalistas* da CEPAL, promoveu uma continuidade de medidas em prol do mercado e a adoção de políticas econômicas que defendem o livre-comércio e as privatizações. Assim, essa nova abordagem manteve a adoção de reformas de cunho neoliberal, buscando, conforme Bielschowsky (2000), diminuir os malefícios gerados por tais reformas e maximizar os ganhos por elas gerados. Todavia, tal posicionamento intermediário, não demonstra um afastamento do neoliberalismo, e nem é possível de acontecer, sendo algo incociável, como afirma Carcanholo (2008):

Em primeiro lugar, uma perspectiva teórica que pretende posicionar-se entre dois extremos inconciliáveis – defender as reformas pró-mercado como estratégia de desenvolvimento, ou argumentar que essas reformas só aprofundam os problemas estruturais das economias dependentes – não estaria, na verdade, posicionando-se, mas abstenendo-se de algo que é imperativo no debate a respeito das estratégias de desenvolvimento. Em segundo lugar, não é verdade que a Nova CEPAL assumiu uma posição intermediária nos dois extremos, já que ela explicitamente apóia as reformas pró-mercado. Que a Nova CEPAL defenda um “retoque” nas reformas, isso não a posiciona ao lado das perspectivas críticas ao neoliberalismo (...) (CARCANHOLO, 2008, p. 137).

Dessarte, a medida em que a nova CEPAL visa maximizar os ganhos e minimizar os prejuízos gerados pelas reformas neoliberais, ela não se coloca enquanto crítica do avanço

desses ideais nas políticas econômicas e sociais dos países da América Latina e do Caribe. O que se visualiza por meio desse posicionamento *cepalino* é uma concordância para com as ações defendidas pelo neoliberalismo e por instituições internacionais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI). As obras de Fernando Fajnzylber apesar de se colocarem enquanto reação ao avanço neoliberal, elas demonstram uma aproximação ao defenderem, por exemplo: a abertura de mercado, uma industrialização endógena, a diminuição da intervenção estatal e um crescimento econômico pautado em torno do fortalecimento do capital privado. O que se percebe, portanto, é que a abordagem estruturalista do passado da CEPAL se coloca distante do novo estruturalista então proposto a partir dos anos de 1990, “[...] contêm um bom número de elementos caros à tradição cepalina prebischiana” (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 60).

2.5 UMA ANÁLISE CRÍTICA SOBRE O NOVO DESENVOLVIMENTISMO

O *novo desenvolvimentismo* traz na verdade uma aproximação da CEPAL com as políticas neoliberais, o que é visto no posicionamento desta comissão com relação às reformas neoliberais dos anos de 1990 que ocorreram na América Latina, na forma como as propostas *neoestruturalistas* foram pautadas para tratar questões como o progresso técnico, a distribuição de renda, bem como nas recomendações para superação do subdesenvolvimento.

Com relação ao posicionamento da CEPAL sobre as reformas neoliberais, Bielschowsky afirma que:

A implantação das reformas suscita entusiasmos e apreensões, expressos em acalorado debate ideológico, frequentemente polarizado. A CEPAL dos anos 1990 logrou posicionar-se com grande habilidade entre os dois extremos. Não colocou-se contra a maré das reformas, ao contrário, em tese tendeu a apoiá-las, mas subordinou sua apreciação do processo ao critério da existência de uma “estratégia” reformista que pudesse maximizar seus benefícios e minimizar suas deficiências a médio e longo prazos (BIELSCHOWSKY, 2000, p.63).

Assim, a nova abordagem cepalina se posiciona entre dois extremos que de maneira alguma podem ser conciliáveis, à medida que defende as reformas em favor do mercado enquanto uma estratégia para promover o desenvolvimento, e que atesta que essas reformas contribuem para aprofundar os problemas estruturais das economias periféricas (CARCANHOLO, 2008).

Além disso, outro ponto que identifica uma aproximação da CEPAL com relação às políticas neoliberais está no fato de que o *neoestruturalismo* e o seu *novo desenvolvimentismo*

defendem uma ação de primazia do mercado no direcionamento do desenvolvimento, bem como uma intervenção estatal mais seletiva, além de uma abertura comercial.

Outro ponto a ser analisado está no papel do Estado enquanto garantidor das condições macroeconômicas e legais a fim de reduzir as instabilidades do ambiente econômico, conforme defende o *neoestruturalismo* da CEPAL e o *novo desenvolvimentismo*. Conforme esse pensamento o Estado possui um caráter neutro que se encontra acima dos interesses das classes sociais. Contudo, o caráter de neutralidade do Estado está no campo das aparências, pois a essência do Estado no modo de produção capitalista é atuar como instrumento da classe burguesa, sendo complementar ao mercado e funcional ao capital, na medida em que fornece as bases legais para a acumulação de capital em função da exploração da classe proletária. Desse modo, “Os novo-desenvolvimentistas, enfim, não colocam em tela a natureza do poder do Estado capitalista, nem sua estrutura classista, mas sim sua forma de atuação em favor dos rentistas” (CASTELO, 2009, p. 199).

Com relação à equidade social defendida pelo *novo desenvolvimentismo* e apontada como uma forma de proporcionar igualdade de oportunidades entre os indivíduos de uma sociedade, o que se observa é a promoção de ações e investimentos por parte do Estado na área educacional. O objetivo seria colocar sobre o conhecimento o meio para capacitar o ser humano e proporcionar melhores condições de vida, entretanto esta posição do Estado representa a necessidade de gerar uma mão de obra qualificada de forma a atender as exigências do mercado. Ainda, os investimentos direcionados às questões sociais não são uma espécie de moralidade existente dentro da política econômica, mas antes uma forma de diminuir as tensões sociais existentes dentro da sociedade capitalista.

Para alguns pensadores da CEPAL as mudanças que emergem a partir dos anos de 1990, não demonstram um afastamento das ideias defendidas pelo pensamento clássico da CEPAL, mas são transformações baseadas sobre a mesma vertente estruturalista dos anos de 1950 que sofreram adaptações relativas, apenas visando atender às mudanças conjunturais desse novo período da história mundial. Conforme afirma Bielschowsky:

Primeiro, a reflexão dos anos de 1990 ainda guarda muito da referência original. Nos anos 1990, as questões do progresso técnico e da distribuição de renda nas condições latino-americanas seriam recuperadas como eixos centrais do pensamento cepalino, depois do interregno da crise dos anos 1980. O foco da análise voltam a ser as tendências nas estruturas produtivas e distributivas, numa versão atualizada da agenda de investigação do ciclo 1949-1980 (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 67).

Contudo, as diferenças entre o pensamento clássico da CEPAL e a nova abordagem *neoestruturalista* podem ser demonstradas pelas especificidades com que tratam o posicionamento do Estado frente à ordem econômica. A proposta desenvolvimentista da CEPAL dos anos 1950 seguia uma estratégia econômica em prol da industrialização, no que o Estado recebe um papel central de investidor nesse processo. Pelo entendimento clássico da CEPAL, o Estado estaria encarregado de planejar o desenvolvimento e também de implementar estratégias políticas e econômicas adequadas a fim de promover a industrialização. Em contrapartida, no *novo desenvolvimentismo* não cabe mais ao Estado o papel principal na promoção do desenvolvimento, agora esse papel recai sobre o mercado.

O pensamento clássico da CEPAL, ou o nacional-desenvolvimentista, propunha também um desenvolvimento voltado para dentro com restrições da abertura da economia para o mercado externo, o que contrapõe o modelo do *novo desenvolvimentismo* que defende a importância de promover um desenvolvimento para fora com abertura para o mercado externo.

Partindo desta mesma opinião sobre as diferenças do pensamento clássico da CEPAL para a nova abordagem *neoestruturalista* baseada num modelo de desenvolvimento denominado *novo desenvolvimentismo*, Burginski constata que:

As elaborações teóricas e recomendações da nova Cepal trazem uma versão desenvolvimentista diferente, porém, não necessariamente “nova”, pois está vinculada aos velhos interesses das classes dominantes ligadas ao setor agrário exportador e ao capital estrangeiro, ou seja, se há algo de novo na Cepal é justamente seu retrocesso e sua indigência intelectual perante a ortodoxia neoliberal do Banco Mundial. Assim, o novo desenvolvimentismo aparece, por vezes, oposto ao pensamento estruturalista clássico cepalino, que permite, sem dúvida, falar de uma proposta de modelo de desenvolvimento capitalista que difere radicalmente do anterior. Apesar das limitações teóricas do pensamento estruturalista clássico do período inicial, é inegável que a Cepal possuía uma proposta sobre o comércio internacional, que contradizia a ortodoxia neoliberal e denunciava a existência de uma ordem internacional hierarquizada desfavorável aos países subdesenvolvidos (BURGINSKI, 2016, p. 222 -223).

Dessarte, todos os fatores presentes na nova abordagem da CEPAL a direcionam mais em concordância com as práticas do neoliberalismo do que a configuram como um modelo de desenvolvimento enquanto alternativa aos governos neoliberais. Com relação às questões sociais, o *novo desenvolvimentismo* busca minimizar os efeitos sociais por meio da implantação de políticas sociais compensatórias, aliado ao efeito das reformas, no intuito de promover a equidade social.

3 O NOVO DESENVOLVIMENTISMO DA CEPAL E SUAS DIRETRIZES PARA A EDUCAÇÃO

O presente capítulo tem por objetivo trazer os principais dados teóricos da nova corrente denominada de *novo desenvolvimentismo* elaborada pela CEPAL a partir dos anos de 1990, período histórico marcado pelo fortalecimento do neoliberalismo nos países da América Latina. Compreender esse novo pensamento da Comissão torna-se relevante para promover uma reflexão sobre a importância da educação nesse âmbito de regionalismo aberto defendido pela nova abordagem da CEPAL para a América Latina e o Caribe.

3.1 TRANSFORMAÇÃO PRODUTIVA COM EQUIDADE E A EDUCAÇÃO

O documento produzido pela CEPAL que marcou o auge do *novo desenvolvimentismo* proposto por seus pensadores seguidores da abordagem *neoestruturalista* foi o “*Transformación productiva com equidad*”. No objetivo de compreender o que a nova CEPAL e sua nova proposta desenvolvimentista abordam a respeito da Educação, os seguintes documentos são pertinentes: “*Educación e Conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade*” ; “*La brecha de la equidade: América Latina, El Caribe y la cumbre social*”; “*A Hora da Igualdade – Brechas por selar, caminhos por abrir*”; e “*Educación y desigualdade en América Latina*”.

Inicialmente o documento, “*Transformação Produtiva com Equidade*” traz uma análise do contexto histórico vivido pela América Latina nos anos de 1980, considerado por uma década perdida, tamanhos os impactos financeiros e sociais que ocorreram no período. Os anos de 1980 foram marcados por crises econômicas internacionais, como a crise do petróleo; a crise do México e da Argentina entre outros agravantes internacionais que repercutiram sobremaneira nos países latino americanos. Dentre as consequências desse contexto internacional desfavorável pode se destacar o aumento: da inflação, do juros da dívida externa, do desemprego, dos desequilíbrios macroeconômicos e dos agravantes sociais. Para contornar esse quadro de crise a CEPAL propõe uma série de mudanças necessárias com enfoque na transformação produtiva que gere equidade social.

É relevante destacar que a CEPAL coloca os anos de 1980 não somente como um período perdido, mas também como um tempo de aprendizagem dolorosa que produziu mudanças extremamente preteriosas para a política e a economia dos países da América

Latina. No campo político se destaca a redemocratização de países que vivenciavam até então ditaduras, como o caso brasileiro, e a participação dos movimentos sociais e civis na luta por direitos e participação política. No campo das relações externas se percebeu um relativo aumento no movimento de cooperação política e econômica intra-regional, desconsiderando assim, as rivalidades do passado entre os países da América Latina(CEPAL, 2000).

A década de 1980, entretanto, não foi apenas palco de retrocessos. Também houve alguns avanços: parciais e às vezes precários no campo econômico e consideráveis no político. Nesse sentido, os anos 1980 também foram uma década de “aprendizagem dolorosa”. No âmbito político-institucional, numerosos países avançaram rumo a sociedades pluralistas e participativas, e, no final da década, assistiu-se a uma desideologização progressiva do debate político e econômico. Reflexo disso são os esquemas de acordos políticos e sociais que vieram à tona (CEPAL, 2000, p. 890).

Para a CEPAL (2000) tornava-se necessário retomar o caminho para o desenvolvimento e para tanto era imprescindível colocar em prática uma série de demandas, como: *(i)* fortalecer a democracia; *(ii)* promover um ajuste econômico; *(iii)* modernizar os setores públicos; *(iv)* melhorar a distribuição de renda; *(v)* aumentar a poupança; *(vi)* adotar padrões mais austeros de consumo; e por fim, *(vii)* viabilizar tais mudanças adotando medidas de desenvolvimento sustentável sem gerar impactos ao meio ambiente. Logo, uma tarefa primordial para todas as nações que compõem a América Latina era atingir uma transformação produtiva com equidade social. Para isso seria indispensável implantar enquanto eixo principal da transformação produtiva a industrialização.

Algumas precondições para chegar a transformação produtiva são colocadas em destaque pela CEPAL (2000): *(i)* os condicionantes externos que influenciam no desenvolvimento econômico da região, para tanto, é crucial estabelecer uma cooperação internacional, principalmente entre os países da América Latina; e *(ii)* as condições internas, como a correção dos desequilíbrios macroeconômicos, os esforços integrados entre o governo e a sociedade civil, e a busca por um aprendizado e adaptação para a implantação das propostas que irão possibilitar o alcance de uma transformação produtiva que gere uma crescente equidade social.

A partir da realização dessas precondições alguns critérios são vistos como indispensáveis na busca desta transformação produtiva, como: *(i)* uma maior competitividade internacional, apoiada no investimento do progresso técnico no processo de produção, um processo que não parte somente da iniciativa pública, mas algo endógeno que deve ocorrer dentro das empresas, buscando inovação e criatividade; *(ii)* a junção de uma política

macroeconômica estável com políticas setoriais, a integração entre políticas de curto e longo prazo, e uma maior interação entre agentes públicos e privados a fim de atingir a equidade e um ambiente social mais harmonioso; (iii) um contexto institucional mais democrático, pluralista e participativo, no intuito de garantir a vontade da maioria nas decisões relevantes e garantir uma atuação pública mais eficaz (CEPAL, 2000).

Além dos critérios, um conjunto de propostas são feitas sob a mesma finalidade de alcançar a transformação produtiva com equidade, como: o aprimoramento da inserção internacional, partindo de uma abertura comercial que reforce o processo de crescimento; a garantia de uma articulação produtiva entre os diversos setores econômicos; e a indução de uma interação criativa, entre os agentes públicos e privados. É importante destacar que todas essas propostas devem ser orientadas no critério estratégico que é produzir uma competitividade autêntica. Outro fator essencial presente nas propostas do documento da CEPAL é a manutenção de uma política macroeconômica eficiente que busque atingir as metas de curto e longo prazo a fim de melhorar a situação econômica presenciada nos anos de 1980. Para tanto, seria imprescindível realizar um reajuste na política tributária, a partir de reformas, que tenha por finalidade ampliar a poupança pública no intuito de gerar: os investimentos necessários para promoção da transformação produtiva; uma aplicação dos gastos públicos de forma eficiente; e instituir tributos com taxas uniformes, evitando um sistema complexo e com inúmeras taxas, facilitando, desse modo a administração tributária (CEPAL,2000).

No que tange a inovação tecnológica, o documento da CEPAL (2000) propõe sua inserção dentro do processo produtivo, adequando a infra-estrutura das atividades essenciais, apoiando a promoção interna da inovação tecnológica e da criatividade nas empresas, por meio de incentivos governamentais que tem por objetivo estimular as empresas a desenvolverem atividades inovadoras e apoiar o surgimento de novas empresas com avançado nível tecnológico. A inovação tecnológica é possível através da formação de recursos humanos, que assume de acordo com a CEPAL (2000) um papel fundamental dentro da transformação produtiva. A tarefa de promover uma capacitação e formação da mão de obra é colocada no documento como uma ação coletiva, não deve, portanto, recair a responsabilidade sobre um único agente, no caso o Estado. Assim é proposta uma parceria com as demais instituições privadas que apoiem a tarefa de formar, capacitar e reciclar os recursos humanos para garantir maior inovação no processo produtivo. Essa parceria é vista como importante

devido a escassez de recursos disponíveis para implementar as mudanças nos sistemas de qualificação. Conforme segue:

A aceleração da mudança técnica, a heterogeneidade dentro e entre os países da região, os requisitos mutáveis em matéria de qualificações profissionais e a diversificação dos agentes produtivos implicam que não se pode esperar que um único agente se encarregue das tarefas de formar, capacitar e reciclar os recursos humanos. Além disso, a escassez de recursos disponíveis para melhorar os sistemas de qualificação obriga a um aproveitamento máximo das diversas contribuições que as diferentes instituições podem fazer para a formação dos recursos humanos. Isso justifica a necessidade de uma estratégia de longo prazo, destinada à elevação paulatina e sustentada da oferta de formação em suas diferentes fases e âmbitos: ciclos pré-escolar, fundamental e secundário, universidades, centros de pesquisa, sistemas de capacitação, projetos de ensino popular e educação de adultos, e programas de reciclagem profissional (CEPAL, 2000, p. 901).

O que se percebe é que a capacitação é destinada não a formação, a cidadania e ao aprendizado dos estudantes, mas sob o intuito da meritocracia de promover uma mão de obra com formação com base em competências, obtendo a qualificação necessária para se inserir no mercado de trabalho e contribuir, dessa forma, para a inovação dentro do processo produtivo, aumentando os índices e atingindo as metas educacionais propostas por organizações internacionais, como o Banco Mundial e a Organização das Nações Unidas¹².

O autor MINTO (2014) escreve sobre os pilares da produtividade e da competitividade nesse cenário proposto pela CEPAL:

[...] A lógica dessa relação é a de ampliar a “produtividade” e a “competitividade” da FT empregada nesses setores. Donde a difusão das ideologias correlatas: formação com base em *competências*; as noções de empregabilidade, de meritocracia, de enxugamento dos conteúdos e de ênfase na aprendizagem; enfim, de propostas pedagógicas que visam fazer da educação um campo também organizado de acordo com a “flexibilidade” do mundo produtivo e do padrão de acumulação de capital no contexto de mundialização (MINTO, 2014, p. 283).

Além disso, é nítida a isenção de responsabilidade do Estado de prestar um serviço essencial para a sociedade, como é a educação, a medida em que a formação, a capacitação e a reciclagem passam a não serem vistas mais como encargo de um único agente, sendo assim

¹² No ano de 2000 a Organização das Nações Unidas (ONU) aprovou o documento “Declaração do Milênio”, um acordo assinado por 192 países membros desta organização que firmaram o compromisso de garantir a sustentabilidade do Planeta Terra. Esse documento é composto por oito metas a serem cumpridas até o ano de 2015, as “Metas de Desenvolvimento do Milênio”, “Objetivos do Desenvolvimento do Milênio” (ODM), ou ainda “Metas do Milênio” dentre elas destaca-se a segunda meta que visa atingir a educação básica de qualidade para mais de 100 milhões de crianças que estão fora das escolas. Transformar esse quadro significa garantir maior acesso a melhores condições de vida, a um trabalho digno e influencia sobremaneira no desenvolvimento do país, por meio da qualificação de profissionais e da difusão do conhecimento. Nesse mesmo ano a ONU, em parceria com o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) divulgaram o documento “A Better World for All” (FMI, OECD, UN, WB, 2000), que pode ser considerado uma prévia dos ODM (CARVALHO; BARCELOS, 2014).

direcionadas também às diversas instituições privadas de ensino. No relatado contexto, o que se presencia é uma redução dos gastos públicos, principalmente no que tange a Educação Superior, nos centros de pesquisa e de formação, setor educacional onde a iniciativa privada, focada na organização do ensino com fins lucrativos, cresce cada vez mais nas sociedades latino americanas.

A partir dos anos de 1990 o que se percebe é um crescimento dos Institutos de Ensino Superior privado, uma política de empresariamento do serviço social apoiada pela adoção de um Estado neoliberal que elevou o privatismo na educação superior. O setor privado de Ensino Superior passou a atingir maiores privilégios, por meio de concessões feitas por parte do Estado, que concedeu maior atuação a instituições privadas de Ensino Superior (MINTO, 2014).

As mudanças propostas no que se refere a educação também vão ser presenciadas no documento da CEPAL/UNESCO: “ *Educação e Conhecimento: Eixo da Transformação Produtiva com Equidade*”. Esta produção torna-se um complemento da “*Transformação Produtiva com Equidade*” e coloca a educação como eixo central para a promoção desta transformação. Assim, a relevância em analisá-lo, pois irá abranger mais o tema da educação dentro desse contexto de mudanças no pensamento da CEPAL.

O documento da CEPAL/UNESCO (2000) coloca a educação como um instrumento decisivo para se atingir a cidadania, atendendo os desafios do plano interno, e também como um requisito para garantir a competitividade internacional, atendendo, com isso, às imposições do plano externo. O documento demonstra, também, que tanto os países desenvolvidos, quanto os países que obtiveram êxito na “industrialização tardia” colocaram a educação e a produção de conhecimento em destaque, pois perceberam a importância que eles representam dentro do processo de desenvolvimento. Na América Latina, segundo a CEPAL/UNESCO (2000), ocorre uma maior percepção e a adoção de práticas que garantam mais ênfase a educação e a produção de conhecimento.

A disseminação dos valores, da dimensão ética e dos comportamentos próprios da moderna cidadania, bem como a geração das aptidões e qualificações indispensáveis para a competitividade internacional (cada vez mais baseada no progresso técnico) recebem uma contribuição decisiva da educação e da produção de conhecimentos numa sociedade (CEPAL/UNESCO, 2000, p. 913 - 914).

A situação dos sistemas educacionais de capacitação profissional e de produção de ciência e tecnologia da América Latina sofreu nas últimas décadas do século XX uma relativa

ampliação. Conforme a CEPAL/UNESCO (2000), tal expansão se deu de maneira incompleta e insuficiente, no que concerne a qualidade de seus resultados, a sua adequação aos requisitos precisos na economia e no campo social, e a equidade do acesso concedido a diferentes camadas sociais. A CEPAL/UNESCO (2000) destaca ainda que torna-se imprescindível dar centralidade a educação e a produção de conhecimento, num momento de transição entre um período de recessão, de democratização e de abertura comercial que marcou os anos oitenta e início dos noventa para uma posterior era de dinamismo e desempenho que se espera atingir os países da América Latina.

Enquanto estratégia para assegurar o destaque necessário a educação e a produção científica, a CEPAL/UNESCO (2000) apontam como relevante a adoção de três características essenciais: (i) o caráter indutivo, onde se reconhece o imperativo de promover mudanças e dar destaque aos atores que atuam no processo de difusão de conhecimentos e na análise de estratégias desenvolvidas que obtiveram êxito; (ii) o caráter sistêmico que considera o vínculo existente entre educação, capacitação, produção científica e tecnológica com o sistema produtivo; e (iii) a ênfase na mudança institucional onde o aumento dos recursos financeiros são visto como importantes, mas esses só irão promover a redução das carências na área da educação se houver transformações que produzam como consequência uma organização institucional mais acessível disposta a atender as exigências da sociedade.

A orientação dessa estratégia proposta pelo documento acontece em três áreas: no campo político; no que se refere aos conteúdos; e no ponto de vista institucional. No campo político se destaca o compromisso financeiro de financiar as atividades de produção e difusão de conhecimento, tarefa que deve ser desenvolvida em longo prazo e que necessita da colaboração dos diversos atores sociais. Com relação aos conteúdos se demonstra a importância de focar as ações em prol de resultados na educação, na capacitação e na produção científica e tecnológica e também na articulação das exigências no desempenho das pessoas, empresas e instituições que atuam em diversas áreas da sociedade. Por fim, no que diz respeito ao ponto de vista institucional torna-se primordial romper com o isolamento das instituições de ensino e de transmissão de conhecimento, além de garantir a promoção de ações que garantam maior autonomia aos atores nas decisões e maior responsabilidade em prol dos resultados.

Nessa perspectiva a CEPAL/UNESCO (2000) aponta que a política educacional deve seguir alguns parâmetros importantes. O primeiro deles é permitir uma abertura de acesso a

educação, derrubando seu isolacionismo e garantindo uma maior equidade social. Para tanto, é necessário atingir os dois parâmetros seguintes que são: possibilitar o acesso universal e as aptidões precisas de modo a se atingir um desenvolvimento produtivo; e conduzir a criatividade em todas as etapas do processo de aprimoramento científico e tecnológico. Outras atribuições significativas são destacadas como de caráter instrumental: uma gestão institucional competente; capacitação e protagonismos dos educadores; engajamento financeiro de toda a sociedade em prol da educação; e por fim o estabelecimento de acordos de cooperação regional e internacional que promovam o intercâmbio cultural e cooperação estratégica.

A elaboração e a implantação dessas políticas propostas na educação dependerão da realidade presente e vivenciada em cada país, já que os contextos sociais e culturais são distintos, o que cabe a cada Estado a função de implementar as políticas necessárias de acordo com suas especificidades nacionais. Conforme afirma a CEPAL/UNESCO (2000):

[...] Somente no âmbito de cada sociedade nacional é possível determinar as prioridades, desenhar os planos de ação e colocá-los em prática, conjugando as condições, os recursos e os apoios necessários para viabilizar as reformas propostas e compatibilizá-las com a conservação e o enriquecimento da pluralidade e diversidade de canais de conhecimento na cultura de cada país (CEPAL/UNESCO, 2000, p. 918).

Dessa forma, a responsabilidade da eficácia ou não da implantação dessas reformas no setor educacional recai sobre a administração de cada país, não remete a comissão que as apontou como necessidades precisas para se atingir ao desenvolvimento e uma equidade social.

Por fim, o documento “*Educação e Conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade*”, no que tange aos recursos financeiros para garantir a aplicação dessas transformações na educação, coloca como destaque o papel do Banco de Desenvolvimento, enquanto financiador desses recursos, propondo uma parceria entre o banco e o setor financeiro privado de forma a apoiar o desenvolvimento científico e tecnológico, os investimentos em formação e capacitação de recursos humanos e a ampliação das pequenas e médias empresas (CEPAL/UNESCO, 2000).

Por essa abordagem, a CEPAL demonstra sua pretensão de eximir o Estado de suas competências, ou seja, enquanto provedor das transformações necessárias para garantir uma

educação de qualidade e que venha atuar como objeto fundamental no processo de desenvolvimento do país.

No caso do Brasil, mais especificamente, vale destacar que o artigo 205 da Constituição Federal de 1988 declara que a educação é “direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. Nesse processo de transferência de responsabilidades, as funções que antes eram exercidas exclusivamente pelo Estado passam a ser palco de atuação do capital que passa a ampliar cada vez mais seu campo de atuação (MARQUES, 2015).

Resta, assim demonstrado, que na visão da CEPAL, o setor financeiro privado passa a atuar com destaque em prol da concessão e gerenciamento de empréstimos voltados para financiar a capacitação e a formação de mão de obra, bem como na garantia do acesso a educação superior, por meio de uma parceria com o setor público que garante benefícios consideráveis ao setor privado.

A visão *cepalina* dos anos de 1990 de que os países da América Latina já estavam caminhando em prol da adoção das políticas relevantes para garantir a educação enquanto eixo da transformação produtiva e da equidade social se mostrou equivocada. Os financiamentos na área da educação, principalmente no que concerne a Educação Superior – área da educação que contribui para inovação, pesquisa e tecnologia, bem como para a capacitação e formação de recursos humanos – foram direcionados para atender o setor privado de Ensino Superior.

Com isso, o que se presenciou foi o oposto do que a CEPAL almejou para os países da América Latina. Nos anos de 1990 predominou o exercício de governos neoliberais na América Latina, e como consequência das reformas neoliberais adotadas por esses governos, ocorreu uma redução de investimentos em áreas essenciais para a sociedade, como a educação. Os setores educacionais de capacitação e de pesquisa e tecnologia sofreram consideráveis cortes de investimentos públicos, principalmente nas Instituições de Educação Superiores públicas e nos Institutos Federais de Ensino Superior. Por outro lado, o que se constatou foi um crescimento considerável das Instituições de Educação Superior privada. O setor privado ganhou enorme expressão em se tratando de Educação Superior.

Seguindo a mesma orientação da produção da CEPAL/UNESCO, “*Educação e Conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade*”, outros trabalhos foram desenvolvidos pela CEPAL ao longo dos anos, visando a ideia de que a educação e o conhecimento são estratégias necessárias para atingir o desenvolvimento e a equidade social, dentre elas podemos destacar: “*La brecha de la equidade: América Latina, El Caribe y la cumbre social*”, publicação feita em 1997, com parceria com a Organização das Nações Unidas (ONU); “*A Hora da Igualdade – Brechas por selar, caminhos por abrir*”, trabalho desenvolvido pela CEPAL no Trigésimo terceiro período de sessões da CEPAL em Brasília, no Brasil; e por fim o documento também desenvolvido pela CEPAL em parceria com a ONU, “*Educación y desigualdade en América Latina*”.

A publicação “*La brecha de la equidade: América Latina, El Caribe y la cumbre social*” defende a ideia de que a educação é uma força motriz responsável por promover o desenvolvimento, ela atua como propulsor entre o dinamismo produtivo, o bem-estar social e a institucionalidade democrática. A publicação destaca a importância dada para a formação de recursos humanos que acaba sendo o eixo propulsor das mudanças produtivas, da participação cidadã e da mobilidade social (CEPAL/ONU, 1997).

O documento foi feito em função de uma análise dos parâmetros educacionais encontrados nos diversos países da América Latina. É válido destacar que nos anos de 1990 algumas reformas educacionais são promovidas em vários países desse continente, como no caso do Chile e da Colômbia, que passaram por grandes mudanças no processo de gestão educacional e de recursos voltados para a educação. Num primeiro momento, o trabalho da CEPAL/ONU (1997) visa destacar um panorama geral sobre a situação da educação na América Latina orientado pelos seguintes parâmetros: a (i) qualidade do ensino; a (ii) cobertura e repetência; e a (iii) equidade, dividida em três níveis (intrasistema; extrasistema; e metasistema). No que diz respeito à qualidade do ensino se constata que a região, como um todo, demonstra uma ineficácia na aplicação dos recursos financeiros destinados a educação, o que traz como consequência a escassez de equidade. Foi constatado, no referido trabalho, que somente a metade dos estudantes que ingressam na educação primária consegue concluir os estudos, além disso, o rendimento dos alunos dos países latino americanos está muito aquém dos alunos dos países industrializados, não há o domínio de princípios básicos de disciplinas, como o idioma materno, a matemática e a ciência.

Cabe recordar que, aunque hay importantes diferencias entre un país y otro, sólo la mitad de los estudiantes que ingresan a la educación primaria terminan dicho ciclo. Los alumnos tienen un rendimiento muy inferior al de sus pares de los países industrializados o al nivel considerado estándar en las pruebas en lectura, matemáticas y ciencias. Muchos niños no adquieren un dominio básico del idioma materno y de matemáticas, y la educación secundaria en general no capacita a los estudiantes para incorporarse efectivamente al sector moderno de la economía (CEPAL/ONU, 1997, p. 110).

Com relação a cobertura e a repetência, foi abordado nesse trabalho que a cobertura é alta se comparada ao nível de desenvolvimento dos países da América Latina, mas o número de alunos que repetem os níveis de ensino é elevado, o que gera para os governos desses países um grande gasto público, chegando a ultrapassar a quantia de 3 milhões de dólares¹³. De todos os alunos que ingressaram na educação de primeiro grau, cerca de um terço corresponde aos alunos repetentes, um número bastante expressivo. No que diz respeito ao último parâmetro, a equidade, é demonstrado a existência de uma segmentação do desempenho escolar, onde os estudantes de famílias de baixa renda encontram-se em considerável desvantagem. Ainda no parâmetro da equidade, o documento versa sobre a desigualdade na distribuição dos recursos voltados para a educação, como o Ensino Fundamental no qual a verba recebida é bastante inferior se comparado ao recurso destinado ao Ensino Superior (CEPAL/ONU, 1997).

Para melhorar a equidade é necessário, segundo a CEPAL/ONU (1997), compreender as múltiplas variáveis que a cercam, como a equidade “*extrasistema*” que aborda a igualdade da capacidade de adquirir os conhecimentos entre os alunos que entram no sistema educativo com diferentes condições econômicas, sociais, familiares e culturais. Dessa forma, a presença de diferentes realidades dos estudantes promove como consequência diferenças no rendimento escolar. A segunda variável da equidade apontada nesse trabalho é a “*intrasistema*”, ela se refere à homogeneidade da qualidade em relação a oferta de instituições de ensino que atendam as diversas camadas socioeconômicas. A última variante se refere à equidade “*metasistema*” que trata da capacidade de inserção produtiva, do desenvolvimento das potencialidades dos estudantes e também da mobilidade social. Todos esses fatores sofrem alterações de acordo com a origem social e econômica na qual os alunos estão inseridos.

¹³ O valor em moeda nacional de R\$ 11.583.468,59 (onze milhões e quinhentos e oitenta e três mil e quatrocentos e sessenta e oito reais e cinquenta e nove centavos). Atualizado conforme Índice Nacional de Preços ao Consumidor (IPCA) até a data de 01/07/2018.

A CEPAL/ONU (1997) constata que em alguns países da América Latina, que estão sendo implantadas as reformas educativas, é possível evidenciar avanços nas diversas variantes da equidade. No que diz respeito à equidade “*intrasistema*” algumas políticas educacionais têm atuado como garantia de avanços nessa área. Os progressos também são observados na equidade “*extrasistema*”, através da ampliação do acesso a comunidades das zonas rurais e da inserção de programas bilíngues. Com relação à equidade “*metasistema*” esses países tem investido na educação técnica.

Ao tratar do gasto público direcionado a educação, a publicação em questão afirma que em alguns países, apesar do contexto de crise vivenciado nos anos oitenta, os investimentos em educação cresceram a partir dos anos de 1990, a citar como exemplo a Argentina e o México. Todavia em países como a Guatemala e o Brasil o crescimento foi ínfimo. A maior parte do investimento em educação foi designada a atender o ensino primário que recebeu mais da metade dos recursos destinados a educação.

EVOLUÇÃO DO GASTO SOCIAL PER CAPITA (DÓLARES DE 1987)

	1990-1991	1994-1995	%
Média	46,7	58,1	-
Argentina	105,9	145,8	37,6
Bolívia	22,1	34,6	56,8
Brasil	26,0	27,3	5,1
Chile	51,1	67,4	31,8
Colombia	31,0	46,0	48,4
Costa Rica	80,7	100,9	25,0
Equador	34,7	50,2	44,8
El Salvador	19,0	15,8	(16,6)
Guatemala	13,7	14,0	2,3
Honduras	40,4	37,3	(7,6)
México	53,7	76,5	42,3
Nicarágua	44,7	36,6	(18)
Panamá	94,1	113,9	21,1
Paraguai	11,1	32,4	192,4
Uruguai	71,7	72,1	0,6

Fonte: CEPAL/ONU, 1997.

Ainda a respeito do gasto público em educação a CEPAL/ONU (1997) versa que:

Los países deben aumentar simultáneamente el gasto corriente y el de inversión. Por una parte, hay que elevar las remuneraciones de los docentes que, en muchos países, se han quedado rezagadas, pese a que el rubro salario absorbe cerca de 90% de los recursos del sector. Por otra, la reducida inversión explica en parte la falta de una

adecuada infraestrutura física y de material didáctico en las escuelas públicas, que afecta también a la calidad y la equidad de la educación.

Parte del incremento del gasto en educación obedeció a la mayor demanda de recursos para la implementación de las reformas que se han venido efectuando en varios países de la región con el objeto de superar el déficit de infraestructura y, a la vez, incrementar la cobertura, la calidad y la equidad de los servicios (CEPAL/ONU, 1997, p. 115).

Assim, de acordo com os pareceres do documento “*La brecha de la equidade: América Latina, El Caribe y la cumbre social*” sobre os recursos voltados ao sistema educacional se conclui que os mesmos devem ser aplicados de forma eficiente e com qualidade. Para promover um desenvolvimento com equidade é necessário ampliar os investimentos na educação, aumentar os salários dos docentes, investir mais no ensino secundário, aprimorar o currículo, garantir maior acesso aos setores sociais menos favorecidos e tornar a gestão educacional mais descentralizada e eficaz. Todos os fatores citados irão cooperar para a construção de recursos humanos capacitados para atender as necessidades do sistema produtivo, bem como para a inserção no mercado de trabalho.

Com esse objetivo, a CEPAL/ONU (1997) apoia a implantação de reformas educativas de modo a garantir as transformações imprescindíveis na Educação, no intuito de sanar os problemas que perpassam os aspectos estruturais, a qualidade do ensino, a falta de recursos e ineficácia na adoção dos existentes, a segmentação do acesso a educação, entre outros.

También se aprecian claramente los problemas que afectan a los sistemas educativos: falta de actualización del currículo, anacronismo pedagógico, segmentación social del acceso a la educación y de la calidad de la oferta educativa, mala asignación de los recursos públicos en el sector, excesiva centralización de la gestión y deterioro de la carrera docente. Por ello, se llevan a cabo reformas que inciden en el contenido de la educación y al proceso educativo, al financiamiento del sistema y a los mecanismos de asignación de recursos, al papel reservado al Estado y al mercado en este campo, al readiestramiento de los docentes, a la modernización y descentralización de la gestión educativa, al monitoreo de la calidad educativa, a la adecuación de la oferta educativa a las condiciones socioculturales de los beneficiarios y a la posterior demanda de formación en el mundo del trabajo, entre otros (CEPAL/ONU, 1997, p. 115).

O segundo trabalho da CEPAL que versa sobre a importância da educação dentro do processo de desenvolvimento com equidade social foi “*A Hora da Igualdade – Brechas por selar, caminhos por abrir*”. A relação entre educação e desenvolvimento é a ênfase nesse trabalho, ao constatar que é por intermédio da educação que se obtêm um aprimoramento da mão de obra e como consequência a garantia de aumento da competitividade e da produtividade. No que diz:

A educação é um vetor múltiplo do desenvolvimento. Uma sociedade com níveis de escolaridade mais elevados estará melhor posicionada para a incorporação oportuna de avanço técnico, inovação e aprimoramentos em matéria de competitividade e produtividade. O cenário político dos países também melhora quando a população é mais escolarizada, visto que a sociedade do conhecimento e a vida democrática requerem participação política mais ampla e cidadãos bem informados, com maior capacidade crítica e cultura cívica (CEPAL, 2010, p. 209).

Ao tratar da educação, esse documento defende a ideia de que a promoção dos investimentos na educação deve produzir maior impacto e eficácia sob o intuito de contribuir na geração de condições adequadas para o crescimento e permitir a igualdade de acesso e oportunidades. Com relação ao direcionamento dos investimentos em educação, o trabalho da CEPAL afirma que é importante direcionar mais recursos a educação infantil, de modo a permitir a permanência e entrada da mulher no mercado de trabalho, e ampliar a jornada escolar das escolas públicas, garantindo assim maior capacitação e conhecimentos para os estudantes. Outra prioridade é assegurar a permanência dos alunos do Ensino Médio, uma vez que o número de evasão é muito elevado, para tanto, se torna indispensável ampliar os investimentos nesta área da educação, e atualizar os conteúdos e os métodos de transmissão de conhecimentos, “Concluir o ensino médio é hoje condição mínima para uma inserção num mercado de trabalho que permita alcançar patamares aceitáveis de bem-estar. É também condição essencial para assegurar a participação na sociedade da informação e o exercício da cidadania” (CEPAL, 2010, p. 212).

A implantação de políticas de Estado de longo prazo é vista pelo documento em questão como necessária, dessa forma se apoia a adoção de planos governamentais e estratégias nacionais que perpassem o mandato político do governante na intenção de melhorar a qualidade do gasto público de modo a aumentar ou manter investimentos na educação e no conhecimento. O gasto social em prol do bem-estar é apontado pela CEPAL (2010) como um investimento social que apoia a diminuição da *heterogeneidade estrutural* e colabora para o avanço da produtividade (CEPAL, 2010).

Melhorar a qualidade da educação é apontado como indispensável para permitir maior igualdade no acesso ao Ensino Superior e também em cursos técnicos de qualificação profissional. A CEPAL (2010) defende a existência da meritocracia e a coloca como um aspecto que contribui para a coesão social.

Por fim, a terceira obra da CEPAL analisada foi produzida também no século XXI, em 2014, e de igual forma apoia a visão de que investir na educação torna-se um pré-requisito

fundamental para se atingir o desenvolvimento com equidade. A obra “*Educación y desigualdade en América Latina*” coloca a educação como ferramenta importante dentro do processo de desenvolvimento e influi também sobre o processo produtivo.

O estudo em questão traz informações pertinentes a avanços obtidos na educação infantil onde 96% (noventa e seis por cento) de frequência das crianças do meio urbano, e 85% (oitenta e cinco por cento) no meio rural, conforme destaca: “En América Latina y el Caribe se han registrado importantes avances en materia de expansión de la cobertura y del acceso educativo en las últimas décadas, llegando a alcanzar tasas casi universales de cobertura en la enseñanza primaria obligatoria en la mayor parte de los países (CEPAL, 2014, p. 5)”. Os investimentos na educação primária são apontados como relevantes, também partindo da mesma visão presente nos documentos acima citados de que esses investimentos contribuem para a permanência da mulher no mercado de trabalho. Com relação ao ensino secundário ainda há muito que ser feito para atingir uma maior igualdade de acesso e dados positivos como o ensino primário, vale destacar que o estudo da CEPAL (2014) afirma que concluir o ensino secundário é imprescindível para se atingir as competências básicas para um bom desempenho dos estudantes requisitadas pelo mundo globalizado e democrático. Como segue:

CEPAL ha planteado en reiteradas ocasiones que concluir la enseñanza secundaria en la región constituye el umbral educativo mínimo para asegurar el futuro de las personas fuera de la pobreza (CEPAL/OIJ, 2004; CEPAL/OIJ, 2008). La culminación de este nivel es crucial no sólo para adquirir las destrezas básicas que requiere un mundo globalizado y democrático y que permiten al sujeto desenvolverse libremente y con capacidad para aprender por el resto de su vida. También es determinante para acceder a niveles mínimos de bienestar que le permiten romper los mecanismos de reproducción de la desigualdad que, de lo contrario, afectarán a sus hijos. [...] Sin duda estas brechas, como las brechas en productividad, alimentan la fragmentación de las sociedades nacionales y tornan más difícil la confluencia en torno a proyectos compartidos de desarrollo (CEPAL, 2014, p. 9).

Ao abordar a educação superior, o trabalho da CEPAL (2014) assevera que ela é necessária para se conquistar espaço no mercado de trabalho e suprir as necessidades do sistema produtivo, além de se atingir a proteção social devida por meio da capacitação. O acesso à educação superior nos países da América Latina não é igualitário, sendo usufruído somente por pequena parcela da população, para a CEPAL (2014) esse quadro de desigualdade de oportunidade de inserção no ensino superior ocorre pela falta de competências necessárias proveniente de uma qualidade desigual de ensino recebida nos níveis primários e secundários pelos alunos, o que promove dificuldades para enfrentar os

desafios propostos na educação superior. E também em função da ausência dos níveis mínimos de bem-estar necessários para que os jovens menos favorecidos conquistem a educação profissionalizante e superior.

La educación postsecundaria es decisiva para contar con mejores oportunidades de inserción en el mercado laboral, y trayectorias productivas a lo largo de la vida que no sólo provean de mayor movilidad social, sino que aporten más sustancialmente a los aumentos de productividad que la sociedad requiere para el crecimiento sostenible. [...] La situación promedio de los jóvenes de 25 a 29 años de edad de 18 países de la región, es que solo un 10.7% logra concluir al menos cinco años de educación postsecundaria (duración típica de una carrera universitaria), con una estratificación según quintiles de ingreso per cápita muy fuerte, ya que por cada 27 jóvenes de estratos de altos ingresos (quinto quintil), solo uno de bajos ingresos logra concluir cinco años de estudios postsecundarios (véase el gráfico 11). En promedio, las mujeres jóvenes están logrando concluir este nivel educativo en mayor proporción que los hombres, especialmente entre los quintiles de ingreso medios y altos (CEPAL, 2014, p. 23).

Com o objetivo de superar essas brechas sociais existentes na educação dos países latinos americanos, o documento “*Educación y desigualdade en América Latina*” propõe o desenvolvimento de políticas públicas mais eficientes que visem contribuir para promoção de igualdade de oportunidades nas trajetórias educacionais e nos resultados educativos. Principalmente sanar as desigualdades presentes no sistema educacional que excluem as populações menos favorecidas economicamente. O documento também demanda que se dê maior relevância e pertinência ao currículo educacional, que deve conter uma pauta de conhecimentos relevantes e apropriados a todos os estudantes, que possibilite atingir uma educação de qualidade e mais igualitária. Outro ponto citado que converge para a diminuição das brechas sociais na educação está na instituição de políticas públicas que visem à ampliação do uso de tecnologias de informação no ambiente escolar, principalmente para a população de baixa renda, no intuito de garantir a inclusão social e atingir a competência digital. Por fim, o estudo indica a necessidade de ampliar o acesso à educação superior, visto que as desigualdades no acesso permitem aumentar as inequidades sociais (CEPAL, 2014). A análise dessas produções elaboradas pela CEPAL sobre a educação na América Latina foi de extrema relevância, pois o que se percebe é uma congruência de ideias que partem do pensamento novo desenvolvimentista.

A educação enquanto estratégia fundamental para se atingir as necessidades impostas para o desenvolvimento com equidade social é característica comum a todos os documentos estudados, pois garantir as competências e os conhecimentos é uma tarefa imprescindível de modo a contribuir para o sistema produtivo e para o desenvolvimento dos países da América

Latina. O ensino é visto não como uma ferramenta que garante desenvolvimento humano, cidadania, aprendizagem e avanços para a sociedade nos diversos campos sociais, mas sim, como um requisito relevante de modo a atender as necessidades impostas pelo mercado de garantir uma mão de obra capacitada para atuar no setor produtivo. Assim, cabe aos Estados fornecer as ferramentas necessárias, ou seja, implantar reformas educacionais, com políticas educacionais eficazes que visam acima de tudo atender os interesses econômicos do mercado.

Em síntese, o Estado deve garantir condições macroeconômicas e salvaguardas jurídicas que reduzam a incerteza do ambiente econômico, propiciando um horizonte mais previsível do cálculo de risco do investimento privado e aumentando, por sua vez, a demanda por fatores de produção, o emprego e os ganhos dos trabalhadores. Assim, o Brasil reduzirá a pobreza e a desigualdade social. O projeto novo-desenvolvimentista de intervenção na “questão social”, portanto, baseia-se no crescimento econômico e na promoção da equidade social via a igualdade de oportunidades. Essa é, grosso modo, a utopia intelligentsia novo-desenvolvimentista (CASTELO, 2009, p. 197).

A educação passa a ser avaliada por vários índices criados pelo governo de forma a atender os padrões internacionais de ensino e aprendizagem, trata-se de uma mercantilização da educação, em que não existe preocupação em proporcionar um ensino de qualidade, mas objetiva, sobretudo, alcançar os padrões quantitativos exigidos pelos índices. Em outras palavras, as avaliações tem o propósito de quantificar as qualidades, o que se retira dos exames avaliativos é um produto que visa, então, atender às expectativas do governo de cumprir as metas impostas por organismos internacionais, como as Metas do Milênio da ONU.

Para tanto, o governo de países da América Latina, como o Brasil, sob a intenção de melhorar os índices da educação secundária que incluem alunos de 10 a 18 anos, passa a desenvolver exames gratuitos, a citar como exemplo o ENCEEJA (Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos), que garantem a certificação de conclusão do ensino secundário a alunos com defasagem na idade-série, no intuito de elevar os índices e demonstrar eficiência nas políticas educacionais realizadas no país. Esse tipo de prática se mostra um investimento menos oneroso e acaba por atender aos índices internacionais, elevando assim os resultados educacionais dos países que os adotam; entretanto, a qualidade do ensino e o dever de garantir os conhecimentos básicos imprescindíveis para o desenvolvimento humano são direitos desconsiderados mediante a adoção de tais políticas reducionistas no processo educativo.

No que tange aos investimentos na educação primária que perpassa desde a educação infantil até aos anos finais da educação fundamental I, eles são voltados primordialmente sob o intuito de garantir a permanência das mulheres no mercado de trabalho e posteriormente para permitir maior oportunidade de acesso das crianças ao conhecimento e competências básicas para o seu desenvolvimento humano e social.

A respeito da Educação Superior o que se percebe nos documentos analisados é que a industrialização e o desenvolvimento produtivo passam a serem os eixos norteadores da educação profissional. Dessa forma, é necessário investir nesse setor educacional, bem como ampliar o acesso a educação superior, com a finalidade de produzir uma mão de obra capaz de atender os requisitos impostos pelos modos de produção. Cabe preparar e capacitar os recursos humanos sob o intuito de os mesmos se encontrarem em condições adequadas para se inserirem no mercado de trabalho, o que remete a ideia de que o trabalho acaba por determinar mais a educação. O saber humano produzido pelo indivíduo no seu processo formativo passa a ser fragmentado, perde seu caráter pensante e assim adquire apenas o papel de dominar a parte do processo produtivo que lhe foi cabida. Logo, a formação humana, é ignorada, o que importa é apenas ter o domínio de conhecimento imprescindível para atender o processo produtivo.

O sistema organizacional taylorizado do processo produtivo, denominado de administração científica, primou por uma subdivisão do trabalho em que o saber foi fragmentado ao máximo e o seu acesso, restringido. As consequências ontológicas desse processo dizem respeito a uma formação humana no processo produtivo, na qual o “ser” se isola numa função/tarefa superdelimitada. Desse modo, a forma, a composição, a densidade, a distribuição e a temporalidade do “saber” em uso a ser dominado pelo indivíduo produtor minimizam-se de tal modo que os homens passam a ter sua identidade construída, quase que exclusivamente, com base em seus gestos. Portanto se sou o que faço e que se para fazer o que faço quase não penso, logo quase não sou o que sei ou o que penso, terminando assim, por essa lógica fragmentadora, por correr o risco de ser apenas uma função específica em que a escola me formou e que meu trabalho me exige (LIMA, 2012, p. 135).

3.2 A EDUCAÇÃO ENQUANTO INSTRUMENTO DA IDEOLOGIA CAPITALISTA

A sociedade civil¹⁴ é formada por uma ideologia da classe dominante que pretende dessa maneira exercer o controle social de todas as classes sociais, por meio de seus

¹⁴ Para Gramsci, a sociedade civil é vista como hegemônica, é onde será estabelecido o direcionamento, esta atua por meio do consentimento ideológico, já a sociedade política (órgãos coercitivos, jurisdição e dominação), ou o Estado, age a partir de um controle rigoroso dos grupos populares através da coerção. Para Gramsci, a direção ou hegemonia faz parte da sociedade civil e a sociedade política os métodos coercitivos (ANDERSON, 1986).

instrumentos técnicos e sua estrutura ideológica como as Igrejas, o sistema de ensino, os partidos políticos, os meios de comunicação, as instituições artísticas e científicas entre outros. Todavia a ideologia não ocorre da mesma forma dentro da sociedade, a que é passada para a classe dominante é mais elaborada e aprofundada, presenciada na filosofia, já a das classes populares é difundida a partir de uma cultura popularizada, um senso comum. Assim, de acordo com Gramsci é a política que vai garantir a unidade ideológica dentro da sociedade (GRAMSCI, 2001).

Através da estrutura ideológica que a classe dominante difunde sua ideologia e assim exerce o controle de toda a sociedade por meio de organizações culturais e dos instrumentos que servem para influenciar a opinião pública. Destaque para a influência do papel da Igreja nessa difusão ideológica e dos demais meios de comunicação social, como jornais e revistas. É relevante destacar que os materiais ideológicos criados e propagados pela imprensa através de jornais e revistas, e pelo sistema escolar, por meio de livros didáticos e revistas científicas, servem também como influenciadores desta ideologia dominante. Assim demonstra Portelli (1977):

A organização escolar, seja sob controle do Estado ou de organismos privados, e até as universidades populares formam o segundo conjunto cultural da sociedade civil, onde novamente aparece a gradação da ideologia sob o controle da Universidade e da Academia (na medida em que ela exerce uma função nacional de alta cultura, principalmente como guardiã da língua nacional e, assim uma concepção de mundo) (PORTELLI, 1977, p. 27).

Com isso, percebe-se que a Educação é uma ferramenta de propagação de ideologia, no que diz respeito ao sistema capitalista, ela é utilizada enquanto um meio de difundir e perpetuar, através do campo das ideias e da cultura, a hegemonia da classe burguesa.

Contudo, a Educação também pode ser utilizada enquanto parte do processo de construção de outra hegemonia, ou de uma contra-hegemonia, dessa forma Gramsci (1979) destaca a importância da Educação dentro do processo de luta entre a burguesia e o proletariado. Conforme destaca Saviani (2014):

A educação se constitui, pois, num instrumento de luta: luta para estabelecer uma nova relação hegemônica que permita constituir um novo bloco histórico sob a direção da classe fundamental dominada da sociedade capitalista – o proletariado. A importância fundamental da educação na luta pela hegemonia reside na elevação cultural das massas. Essa tarefa implica dois momentos simultâneos e articulados entre si: um momento negativo que consiste na crítica da concepção dominante (a ideologia burguesa); e um momento positivo que significa trabalhar o senso comum buscando extrair o seu núcleo válido (o bom senso) para lhe dar expressão elaborada

com vistas à formulação de uma concepção de mundo adequada aos interesses populares (SAVIANI, 2014, p. 154).

Nos textos de Marx, a Educação não aparece como um objeto central de sua pesquisa, investigação e análise, ou enquanto parte essencial de uma proposta realizada para a transição da sociedade capitalista para uma nova organização social. Conforme dispõe Nogueira (1990):

Em verdade, nem Marx nem Engels, pelo fato de não terem produzido um estudo mais analítico abordando especificamente a problemática da educação em seu todo, se referiram à questão, a não ser através de idéias esparsas, espalhadas ao longo de toda sua obra, sem a intenção de organizá-las de modo a constituírem um conjunto coerente e ordenado, em resumo, uma teoria (NOGUEIRA, 1990, p.51).

Todavia partindo de leituras de suas obras que demonstram uma crítica à sociedade e ao modo de produção capitalista, é possível retirar algum tratamento a respeito desse tema através da reflexão sobre uma prática educativa decorrente da teoria crítica da economia e da sociedade capitalista.

Marx ao fazer uma análise da circulação e da reprodução do capital, no segundo volume de sua obra *O Capital*, demonstra que esta reprodução abrange de igual forma a reprodução das classes sociais. Para reproduzir a classe trabalhadora é necessário manter as condições de trabalho tanto para aqueles que estão na ativa, quanto para os que compõem o exército de reserva. Partindo dessa visão, reproduzir a classe trabalhadora envolve questões além do trabalho assalariado, como: o trabalho doméstico não pago, realizado pelo trabalhador num ambiente externo a empresa; as atividades desempenhadas nas instituições de lazer e de consumo, que tem por função proporcionar a reposição das energias do trabalhador e operar enquanto instâncias formativas; e a escola que tem por objetivo contribuir na produção das competências e qualificações necessárias para o exercício do trabalho (BRUNO, 2011).

Deste modo, a educação contribui para a reprodução do capital, este a subordina e a controla fazendo uso do Estado como instrumento mediador deste domínio. A educação, principalmente a do setor público não foi criada com a finalidade de promover o desenvolvimento intelectual e tampouco atuar em prol de gerar uma autonomia intelectual dos estudantes, filhos de trabalhadores, mas seu objetivo principal era atender as necessidades de especialização impostas pelo capital. Logo, os sistemas educacionais foram criados seguindo um modelo burocrático, tendo por inspiração inicial a teoria clássica da administração,

atualmente estes sistemas são influenciados pelos modelos de gestão e administração empresarial (CLEAVER, 1981).

Partindo da visão do modelo novo desenvolvimentista da CEPAL, os investimentos em educação por parte do Estado se tornam necessários no intuito de qualificar os jovens para que os mesmos estejam aptos para responder às exigências do mercado, além disso, tendem garantir o grau de instrução necessária apresentado como um fator importante para atingir a equidade social¹⁵. Dessa forma, tal modelo afirma que a inserção no mercado de trabalho está relacionada diretamente ao aumento dos níveis educacionais, conforme afirma Trucco (2014):

La calidad de la inserción laboral depende en buena medida de los niveles educativos alcanzados, lo que se aprecia de manera más clara con la conclusión de los ciclos superiores. Esta relación educación – calidad del empleo se observa tanto en los niveles de inserción en la economía formal (o en sectores de productividad media y alta), en el acceso a sistemas de protección social, o en los ingresos laborales (TRUCCO, 2014, p. 24).

Contudo, o que se percebe é que apesar da implantação de programas como o Programa Universidade Para Todos (PROUNI), visando ampliar o acesso à educação superior, muitos jovens qualificados não só na realidade brasileira como em países centrais, como a França, encontram dificuldade de se posicionar no mercado de trabalho, isso não pela falta de conhecimento, mas em função de um sistema que não tem interesse em empregar mais trabalhadores no processo produtivo, mas antes visa produzir com custo reduzido e lucros elevados.

É válido demonstrar que o PROUNI provocou uma expansão considerável de jovens matriculados no Ensino Superior, principalmente no que se refere ao setor privado de ensino, o que é evidenciado na análise de dados feita pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP, 2010), que constata um aumento de 115,4% no número de vagas do setor privado de ensino, contra 89,4% do setor público. Todavia, esta expansão do acesso não veio acompanhada com melhores condições para o trabalhador e nem tampouco permite no futuro garantir a empregabilidade desses jovens.

Por conseguinte, a equidade social tanto defendida pelo *novo desenvolvimentismo* que vê na educação a via crucial para a redução da desigualdade social, serviu de orientação para

¹⁵ Em termos políticos, os novo-desenvolvimentistas, ao se guiarem pelo conceito de equidade social, defendem a promoção da igualdade de oportunidade entre os indivíduos via educação. Esta, portanto, uma forma de emancipação humana, fica, de acordo com essa perspectiva, inteiramente subordinada aos requisitos de habilidades necessárias aos processos de produção de mercadorias comandados pelo capital (CASTELO, 2009, p. 202).

os Estados que adotaram o modelo novo desenvolvimentista, como o caso do governo Lula no Brasil, para que os mesmos investissem na promoção de projetos e programas que visassem à expansão do ensino, principalmente no que tange a Educação Superior. Esta estratégia, de fato, visou atender primeiramente às necessidades do mercado, e de forma subsequente serviu para demonstrar, enquanto fator positivo, uma democratização do acesso.

Dessa forma, a educação continua servindo de instrumento do capital, tanto no intuito de fornecer uma classe trabalhadora que atenda aos anseios do mesmo, quanto para manutenção da ideologia da classe dominante que pretende através de discursos como o de promoção da justiça social e de equidade social atuar em proveito da neutralização de seus opositores e também no intuito de pacificar as tensões sociais.

4 UMA ANÁLISE DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS DO ENSINO SUPERIOR NO NOVO DESENVOLVIMENTISMO

O presente capítulo evidencia o contexto político brasileiro em que o *novo desenvolvimentismo* foi implantado, bem como analisa as políticas públicas educacionais adotadas nesse período, enfatizando as seguintes políticas educacionais: as mudanças promovidas no Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES); a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES); e a instituição do Programa Universidade Para Todos (PROUNI).

O modelo de *novo desenvolvimentismo* ganha força a partir dos anos 2000 na América Latina em governos de centro-esquerda, como o Brasil, o Chile e o Uruguai, que passam a adotar esse modelo da CEPAL enquanto uma proposta de combate ao neoliberalismo. Porém, o *novo desenvolvimentismo*, enquanto projeto dos *neoestruturalistas* da CEPAL, promoveu uma continuidade de medidas em prol do mercado e a adoção de políticas econômicas que defendem o livre-comércio e as privatizações. Nesta medida, esta nova abordagem da comissão econômica manteve as práticas reformistas de cunho neoliberal com o objetivo de minimizar os resultados negativos e potencializar os resultados positivos advindos dessas práticas (Bielschowsky, 2000). Ocorre que esse posicionamento assumidamente intermediário não demonstra um afastamento do neoliberalismo, e esse afastamento não é passível de acontecer, como afirma Carcanholo (2008):

Em primeiro lugar, uma perspectiva teórica que pretende posicionar-se entre dois extremos inconciliáveis – defender as reformas pró-mercado como estratégia de desenvolvimento, ou argumentar que essas reformas só aprofundam os problemas estruturais das economias dependentes – não estaria, na verdade, posicionando-se, mas abstenendo-se de algo que é imperativo no debate a respeito das estratégias de desenvolvimento. Em segundo lugar, não é verdade que a Nova CEPAL assumiu uma posição intermediária nos dois extremos, já que ela explicitamente apoia as reformas pró-mercado. Que a Nova CEPAL defenda um “retoque” nas reformas, isso não a posiciona ao lado das perspectivas críticas ao neoliberalismo (...) (CARCANHOLO, 2008, p. 137).

No Brasil, a adoção do projeto novo desenvolvimentista da CEPAL foi demonstrada ao longo do governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2011) do Partido dos Trabalhadores (PT). O objetivo do modelo novo desenvolvimentista no Brasil era se colocar como uma “Terceira Via”, uma estratégia de desenvolvimento alternativa, tanto ao nacional-desenvolvimentismo, marcado pelos governos populistas no Brasil, quanto pelo neoliberalismo dos anos 1990. Com isso, o *novo desenvolvimentismo* pretendia adotar um

projeto de crescimento econômico casado com uma melhoria distributiva no país, visando equidade social, por intermédio de intervenção do Estado na economia e na questão social.

Contudo, ficou demonstrado que as práticas econômicas adotadas no governo de Luís Inácio Lula da Silva revelaram-se idênticas às práticas anteriormente adotadas pelo governo neoliberal do presidente Fernando Henrique Cardoso¹⁶, no qual se priorizou a adoção do seguinte tripé macroeconômico defendido pelo Consenso de Washington: superávit primário, metas inflacionárias e câmbio flutuante (CASTELO, 2012).

Para estabilizar a economia brasileira, o governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) realizou intenso processo de abertura comercial e financeira, em conjunto com a privatização de empresas públicas estatais, e da implantação de uma política cambial de valorização do Real, visando atrair capital externo para o Brasil. Todavia, todas essas ações contribuíram para aumentar a vulnerabilidade externa, à medida que colaboraram para as megafusões e a incorporação de empresas nacionais ao capital estrangeiro. Como resultado, ocorreu o crescimento da internacionalização e da “desnacionalização” da economia brasileira (FILGUEIRAS et al. 2010).

Assim, no plano macroeconômico Lula continuou a adotar políticas neoliberais e ao longo de seu governo ocorreu conjuntura internacional que permitiu um crescimento do valor das exportações brasileiras, principalmente em função das mudanças no âmbito do mercado mundial, que possibilitou o surgimento de novos eixos geoeconômicos de acumulação do capital no final do século XX, como afirma Filgueiras et. al (2010):

A ampliação das relações capitalistas até então para territórios não integrados à reprodução sistêmica do capital na fase expansionista dos “anos dourados” implicou um crescimento acentuado da demanda por determinados bens, majoritariamente intensivos em recursos naturais e energia: *commodities* agrícolas e minerais. A China, muito especialmente, passou a apresentar taxas de crescimento muito acima da média da economia mundial, constituindo-se, rapidamente, em um dos polos fundamentais da acumulação capitalista em escala mundial (FILGUEIRAS, et. al, 2010, p.53).

Logo, a demanda por produtos primários favoreceu a posição comercial de países exportadores de matéria prima como o Brasil e produziu crescimento de suas receitas, o que admitiu uma liquidez e também uma menor instabilidade macroeconômica ao longo dos anos

¹⁶ Behring (2008) afirma que no caso brasileiro, a orientação neoliberal se consolidou enquanto doutrina nos anos de 1990 e sua hegemonia foi configurada por meio da estabilização da inflação trazida pelo Plano Real em 1994. A elaboração desse plano teve a contribuição de vários economistas que foram reunidos pelo então Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso.

de 2003 a 2009, somam-se ainda os investimentos do capital externo em suas filiais no Brasil durante a crise de 2007. Esses benefícios conjunturais e econômicos ao longo do governo Lula permitiram uma flexibilização da política macroeconômica e contribuíram para: (i) a expansão do crédito; (ii) o aumento do salário mínimo; e para a (iii) implementação de políticas sociais focalizadas como o programa Bolsa Família, o Minha Casa Minha Vida, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, o Luz pra Todos, o Brasil Alfabetizado, a Educação de Jovens e Adultos, e o Programa Universidade para Todos (FILGUEIRAS et. al, 2010).

Na área da educação, o governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2011) desenvolveu programas para garantir maior acesso dos jovens a Educação Superior como o Programa Universidade Para Todos (PROUNI), que tem por finalidade a concessão de bolsas de estudos integrais e parciais para estudantes de cursos de graduação e de cursos sequenciais de formação específica, em instituições privadas de educação superior (MEC, 2017a). Com o objetivo de avaliar o sistema de educação em nível de Ensino Superior foi criado o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) que tem por finalidade: (i) melhorar o mérito e o valor das instituições, dos cursos e programas, do ensino e da pesquisa, da formação; (ii) aprimorar a qualidade da educação superior, além de orientar a expansão da oferta; e (iii) promover a responsabilidade das Instituições de Ensino Superior (IES) (INEP, 2017). Para assegurar maior acesso ao Ensino Superior, o governo reduziu as taxas de juros, ampliou os prazos de carência e de amortização do empréstimo cobrado pelo Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), cuja criação foi realizada no governo antecessor de Fernando Henrique Cardoso (MEC, 2017b).

No que diz respeito à educação, a expectativa em torno do governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2011) foi grande, principalmente em função das políticas desenvolvidas nesse setor social pelos membros do Partido dos Trabalhadores que, eleitos, estiveram à frente de governos estaduais e municipais. Além disso, o governo antecessor de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) promoveu poucos investimentos na área educacional, principalmente no que diz respeito à Educação Superior em que os recursos, por sua maioria, partem do governo federal. Sendo assim, as Instituições Federais de Ensino Superior funcionaram em contexto de precarização, no qual os recursos financeiros eram escassos e os recursos humanos eram desvalorizados e com quadros insuficientes, o que quase inviabilizou seu funcionamento. Dessa forma, como também assegura Amaral (2003), se

esperava do governo Lula grandes transformações e consideráveis melhorias nas políticas educacionais voltadas para a Educação Superior. Em pensamento equivalente, ressalte-se a conclusão de Pinto (2009):

Portanto, não seria muito difícil ao governo Lula apresentar resultados positivos numa área em que seu antecessor (alguém que se orgulha de seus títulos acadêmicos e de sua carreira em instituições públicas de ensino) produziu tantos danos, apesar de haver certo senso comum no sentido contrário, fomentado por uma parte da mídia, que conhece muito pouco de educação, mas que é muito generosa com o ex-presidente e com seu então ministro da Educação (PINTO, 2009, p. 324-325).

O planejamento educacional do governo Lula dentro do contexto do *novo desenvolvimentismo* buscou referenciar o papel relevante da educação enquanto estratégia no combate da fragmentação social, para tanto uma das propostas de seu programa de governo era ampliar a prioridade e os investimentos nessa área social, dessa forma as melhorias na educação iriam contribuir para a promoção de cidadania e equidade social (FREITAS; SILVA, 2016).

É vital recuperar a rede pública, tanto no nível fundamental quanto no médio e nas universidades, valorizando principalmente a qualidade. Uma boa formação da juventude colabora para a retomada do desenvolvimento sustentável, além de ser um diferencial para a competição do país no mercado internacional. A educação de qualidade é fator de emancipação e cidadania, contribui para que os jovens se integrem no mercado de trabalho e evita a fragmentação social que alimenta a violência e o crime organizado (PROGRAMA DE GOVERNO, 2002, p. 15).

No plano teórico, esses programas sociais adotados no governo Lula e influenciados pelo modelo novo desenvolvimentista possuíam o intuito de assegurar maior empregabilidade e equidade social, no que pautava o equilíbrio entre crescimento econômico e justiça social. Entretanto, o que restou demonstrado foi o favorecimento do setor privado de ensino em detrimento do setor público; isto propiciou larga aceitação desse modelo de desenvolvimento por parte das classes dominantes brasileiras.

O Estado brasileiro mostra alinhamento com as diretrizes propostas por organismos internacionais e pelo próprio mercado, que visam uma mão de obra qualificada e integrada com a economia mundial. Reflexo disso é a adoção de controle de qualidade do Ensino Superior por meio do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), bem como a ampliação do acesso ao Ensino Superior por meio do Programa Universidade para Todos (PROUNI). Nesta medida, o Banco Mundial indica a racionalização de recursos e eficiência nas políticas educacionais. Assim, o foco de tais ações políticas está na diminuição

dos gastos do Estado com as Instituições Federais de Ensino Superior e incentivo aos grupos educacionais do setor privado de ensino.

Esse contexto político demonstrado promoveu alguns questionamentos sobre os impactos e desafios enfrentados pela educação em nível de Ensino Superior no Brasil. Para tanto, buscou-se realizar uma análise do período marcado pela presidência de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2011), uma vez que as principais mudanças orientadas pelo *novo desenvolvimentismo* e promovidas na educação superior brasileira partem desse período histórico brasileiro.

No objetivo de compreender as mudanças e os investimentos promovidos na Educação brasileira, primordialmente a Educação Superior, ao longo da aplicação do *novo desenvolvimentismo* no Brasil no governo Lula (2003-2011), a análise dos seguintes documentos se mostraram relevantes: a Lei 10.260, de 12 de julho de 2001 que instituiu o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES); a Lei 10.861/2004, de 14 de abril de 2004 que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES); e a Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005 que instituiu o Programa Universidade para Todos (PROUNI). Em razão disso, os documentos serão aqui esboçados no que se refere ao contexto em que os mesmos foram desenvolvidos e quais propósitos do governo do presidente Lula ao enfatizar tais políticas, seguindo a nova abordagem da CEPAL.

A intenção é realizar uma análise nesse capítulo do papel da educação nesse contexto político e econômico brasileiro que foi orientado pela nova abordagem da CEPAL, a fim de identificar se as políticas educacionais desenvolvidas para a Educação Superior de fato promoveram a integração social, a equidade social e se permitiram a inserção dos países da América Latina num contexto internacional.

4.1 A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO GOVERNO LULA

A indicação de Cristóvão Buarque em 2003 para o Ministério da Educação demonstrou um descaso político do governo Lula em relação a educação, pois Cristóvão Buarque não possuía experiência necessária para conduzir uma área tão relevante para a sociedade brasileira, é o que argumenta Pinto (2009). Isso possibilita constatar a perda do papel estratégico da educação defendido no programa de governo de Lula. A indicação de Cristóvão Buarque foi notoriamente fruto de um arranjo político com a base do governo, por

se tratar de um acordo entre partidos, Buarque não estava alinhado com as teses petistas do governo Lula, o que enfraqueceu sua gestão na pasta ministerial. Assim, a permanência de Cristóvão Buarque no cargo durou um curto período de tempo; destaca-se com isso que Buarque não atingiu objetivos relevantes durante o período em que esteve à frente desse ministério, o que se nota pela incapacidade em captar recursos extras e pela falta de clareza e embasamento dos programas desenvolvidos na sua gestão (PINTO, 2009).

O segundo ministro da educação, Tarso Genro assume em 2004 e durante seu ministério contou com o apoio de seu secretário executivo Fernando Haddad. Em sua administração o Ministério da Educação não encontrou dificuldades para executar sua pauta orçamentária, e as políticas que foram implementadas possuíam projeção para o futuro, uma vez que eram de médio e longo prazo o que conferia a tais políticas um caráter constante. Entre essas políticas pode-se destacar a criação do SINAES, sistema de avaliação elaborado para substituir o “Provão” e do PROUNI, um programa de inclusão de acesso ao Ensino Superior em Instituições Privadas, além do envio ao Congresso Nacional de uma reforma universitária que não se concretizou. Em 2005, em função dos acontecimentos ocorridos pela crise do mensalão, Tarso Genro teve que se ausentar do Ministério da Educação, que passa a ser gerido por Fernando Haddad que permaneceu nesse ministério até o final do governo Lula.

No âmbito da Educação Superior a gestão de Haddad buscou promover a ampliação do número de matrículas federais por intermédio do sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) que tem como base o ensino à distância e do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). As metas estipuladas pelo MEC se mostraram um pouco irreais, por exemplo, se pretendia ampliar, no caso do REUNI, as vagas de cursos presenciais de 101 mil, em 2002, para 227 mil em 2012, essa ampliação deve obedecer ao limite de ampliação orçamentária de 20% no período de cinco anos (PINTO, 2009).

O que se percebeu nessa política de ampliação de cursos, por meio de um plano de ação garantidor da reestruturação, do desenvolvimento e da democratização das Instituições Federais de Educação Superior (IFES), foi que na prática as expectativas entraram em descompasso com os resultados (AGUIAR, 2016).

A implantação de novos cursos nas Universidades Federais e Estaduais sob o intuito de contribuir para a expansão do número de vagas e do acesso ao Ensino Superior foi

realizada sem dispor de recursos suficientes para o funcionamento e manutenção dos cursos, com cursos de graduação implantados sem os equipamentos necessários para o seu pleno funcionamento devido a ausência de recursos financeiros e de laboratórios de prática adequados¹⁷.

No que tange a Universidade Aberta do Brasil (UAB), o número de evasão é bastante considerável e o público a qual ele se direciona carece de atenção, pois são aqueles estudantes que enfrentaram experiências negativas de escolarização, além do mais os polos também necessitam de equipamentos para a realização dos cursos ofertados, sendo que a carência de recursos e equipamentos prejudica a aprendizagem dos alunos e o aproveitamento do curso ofertado.

Dessarte, as ações nas políticas públicas voltadas para a educação no governo Lula no que diz respeito à Educação Superior foram imprecisas e irrealistas; “Por tudo isso há um risco concreto de que a ousadia das metas resulte em uma perda na qualidade da formação dos alunos da rede federal de educação superior, em processo análogo ao que ocorreu com a expansão do ensino médio público estadual, nas décadas de 1970 e 1980” (PINTO, 2009, p. 327). Contudo, os avanços ocorreram, principalmente em torno dos investimentos de custeio direcionados às Instituições Federais de Educação Superior, apesar disso, os recursos públicos foram maiores para atender à iniciativa privada que pode sanar problemas de inadimplência de alunos e preencher as vagas ociosas em suas instituições de ensino por intermédio de programas de governo, como o FIES e o PROUNI.

4.2 A CRIAÇÃO DO FUNDO DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL (FIES)

O FIES foi criado por meio da Lei 10.260, de 12 de julho de 2001, nos anos finais do segundo mandato do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, sob a gestão do ministro da educação Paulo Renato Souza. O artigo primeiro dessa lei afirma que:

¹⁷ Conforme se constata nos canais de Ouvidoria das principais Instituições de Ensino Superior do país, que contam com elevado percentual de reclamações quanto a “Infraestrutura” e “Gestão Administrativa”, tomando como referencia de período o ano de 2010. Como exemplo: UNB, UNIVASF, UFG e UFRJ.

Relatório Ouvidoria UNB <http://www.ouvidoria.unb.br/images/relatorios/1relatoriosemestralde2010.pdf> acessado em 24 de agosto de 2018.

Relatório Ouvidoria UNIVASF <http://portais.univasf.edu.br/ouvidoria/relatorios/relatorio-de-atividades-2010-1.pdf/view> acessado em 24 de agosto de 2018.

Relatório Ouvidoria UFG <https://ouvidoria.ufg.br/p/2383-relatorios-de-atividades> acessado em 24 de agosto de 2018.

Relatório Ouvidoria UFRJ <http://www.ouvidoria.ufrj.br/index.php/relatorios-29/89-relatorio-de-atividades-da-ouvidoria-geral-2009-2010> acessado em 24 de agosto de 2018.

É instituído, nos termos desta Lei, o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), de natureza contábil, vinculado ao Ministério da Educação, destinado à concessão de financiamento de estudantes de cursos superiores não gratuitos e com a avaliação positiva nos processos conduzidos pelo Ministério, de acordo com a regulamentação própria (BRASIL, 2001, p. 2).

Assim, o FIES foi desenvolvido no intuito de possibilitar, através do financiamento de instituições bancárias vinculadas ao governo, o acesso dos estudantes as redes privadas de ensino nos cursos da educação profissional, técnica e tecnológica, e também em programas de mestrado e doutorado que atingirem a avaliação positiva emitida pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), obtendo o conceito igual ou maior do que três. No que diz respeito aos cursos de pós-graduação, a avaliação será feita pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), sendo que os cursos considerados positivos serão àqueles que obedecerem aos padrões de qualidade propostos por essa coordenação. Os cursos que não atingirem os padrões de qualidade na avaliação serão desvinculados do FIES, não acarretando em prejuízos para os estudantes (BRASIL, 2001).

Os recursos financeiros do FIES são constituídos pelas seguintes receitas: (i) dotações orçamentárias consignadas ao MEC; (ii) encargos e sanções cobradas através dos financiamentos concedidos; (iii) multas aplicadas pelo descumprimento da lei de criação do FIES, bem como das outras normas que o regulamentam; (iv) encargos e sanções cobrados no financiamento do Programa de Crédito Educativo; (v) os rendimentos obtidos em aplicações financeiras; (vi) receitas patrimoniais; (vii) e outras receitas, como a qual se afirma no artigo sétimo da Lei 10.260 de 12 de julho de 2001, que garante a permissão da União de emitir títulos da dívida pública em favor do FIES. As mantenedoras das Instituições de Ensino Superior tendo posse desses títulos poderão fazer uso deles para pagar tributos administrados pela Receita Federal e também pagar contribuições sociais (BRASIL, 2001).

Dessa forma, um vasto recurso financeiro por parte do governo foi destinado a atender a esse fundo de financiamento, esse capital é direcionado às Instituições de Ensino Superior Privadas, o que contribuiu para a sua expansão e possibilitou a salvação para àquelas instituições que se encontravam em situação de déficit financeiro. Assim, o FIES representou uma válvula de escape para as instituições privadas e ampliou sua atuação na Educação Superior do Brasil.

Salienta-se que com a criação do FIES, e posteriormente com o surgimento do PROUNI, o número de jovens matriculados nas redes privadas de ensino sofreu um considerável aumento se comparado aos jovens que estudavam nas redes públicas de Ensino Superior.

No governo FHC, como já analisamos, a ampliação das matrículas públicas foi de 55,0%, em face de 129,8% de ampliação nas matrículas privadas, e criou-se o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), pela Medida Provisória no 1.827, de 27 de maio de 1999, transformada na Lei no 10.260, de 12 de julho de 2001. No seu artigo 1º, tal lei determina ser ele “destinado à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação, de acordo com regulamentação própria” (BRASIL, 2001). O FIES substituiu o Programa de Crédito Educativo, criado, em 1992, pela Lei no 8.436, de 25 de junho (BRASIL, 1992).

No governo LULA, a ampliação das matrículas públicas foi de 39,7% e, nas privadas, de 71,5%, evidenciando uma diferença maior entre o privado e o público (CHAVES; AMARAL, 2016, p. 59-60).

A expansão das matrículas do ensino privado promovida pelo FIES vem responder a uma demanda gerada tanto por empresários do setor da educação que precisavam preencher as vagas ociosas existentes em suas redes de ensino e também sanar os problemas gerados pela inadimplência; quanto pelas famílias que não podiam arcar com as mensalidades das instituições privadas (CARVALHO, 2006).

COMPARATIVO EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE MATRÍCULAS NO ENSINO SUPERIOR (1960-2010)					
Ano	Matrículas Pública	%	Matrículas Privada	%	Total
1960	59.624	58,6	47.067	41,4	101.691
1970	210.613	49,5	214.865	50,5	425.478
1980	492.232	35,7	885.054	64,3	1.377.286
1990	578.625	37,6	961.455	62,4	1.540.080
2000	887.026	32,9	1.087.219	67,1	2.694.245
2010	1.461.696	26,8	3.987.424	73,2	5.449.120

Fonte: Corbucci, Kubota e Meira (2016).

Logo, o FIES ao incentivar a expansão da atuação das Instituições Privadas atua de acordo com as determinações impostas por organismos internacionais, como o Banco Mundial, aos países da América Latina, ou seja, em prol da mercantilização e da privatização

do Ensino Superior¹⁸. O Banco Mundial parte do princípio de que a atuação do Estado deve ser reduzida, a fim de reduzir os gastos sociais, de modo a contribuir para o ajuste fiscal e deixar a cargo da iniciativa privada o papel de ampliar o Ensino Superior e garantir a formação de jovens para o mercado de trabalho, fortalecendo assim, a regulação do mercado nesse setor da educação, num contexto em que o Estado atua em prol da ampliação das redes privadas, conforme é manifesto no trecho abaixo:

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

Durante o governo Lula o FIES sofreu algumas alterações, consideradas pelo MEC como aprimoramentos normativos e operacionais. Dentre essas mudanças destacam-se:

- i) a redução da taxa de juro, que antes era de 3,5% direcionada aos cursos considerados prioritários (licenciaturas em física, química, biologia e matemática; graduações de engenharia, medicina e geologia; e cursos voltados para área de tecnologia) e de 6,5% para os demais cursos, sendo a nova taxa de juros de 3,4% para todos os cursos;
- ii) a ampliação do agente financeiro que antes era somente a Caixa Econômica Federal e que passou a abranger também o Banco do Brasil enquanto financiador;
- iii) a mudança do agente operador, da Caixa Econômica Federal, para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE);
- iv) o período de carência para início da fase de amortização da dívida foi ampliado de seis meses para dezoito meses;
- v) o aumento do prazo de amortização do financiamento de duas vezes o período financiado para três vezes, acrescido de 12 meses;

¹⁸ Compreende-se por privatização e mercantilização o significado exposto por Sampaio (2014): “Privatização refere-se ao avanço da participação do setor privado no total de matrículas e de instituições de ensino superior; já o termo mercantilização remete à emergência de instituições com fins lucrativos no país – os *novos provedores*, conforme a denominação de Brunner e Uribe (2007) – e, em decorrência disso, às transações de aquisição que as envolvem e suas implicações no desenho do sistema nacional de ensino superior” (Sampaio 2014, p. 7).

- vi) o pagamento com trabalho passou a ser considerado, onde os estudantes de licenciatura e medicina que desempenharem funções no setor público tem o direito de abatimento de 1% da dívida a cada mês trabalhado;
- vii) a carência estendida durante o período em que os estudantes de medicina estiverem realizando a residência médica em programas credenciados pela Comissão Nacional de Residência Médica (CNRM);
- viii) a dispensa do estudante de comprovar sua idoneidade, cabendo apenas a comprovação do fiador;
- ix) as inscrições no FIES passaram a ser em qualquer período do ano;
- x) a implantação de um limite máximo de renda bruta de até no máximo vinte salários mínimos para contemplação desse benefício;
- xi) e a ampliação no valor máximo financiado pelo FIES (MEC, 2010, 2014).

Essas mudanças simbolizaram acima de tudo o fortalecimento do setor privado, que obteve maiores ganhos, por intervenção do direcionamento de investimentos de recursos públicos que contribuíram para expansão dessa rede de ensino.

[...] O que se presenciou, portanto, no governo Lula da Silva (2003-2010), foi a continuidade da política de Estado neoliberal da Terceira Via de imputar ao Estado a desobrigação para com as políticas sociais de caráter universalizante, principalmente através da redução de verbas públicas para o seu financiamento e o estímulo ao empresariamento das atividades sociais (AVILA; LÉDA; VALE, 2012, p. 166 - 167).

Por intermédio de uma aparente ampliação do acesso a Educação Superior, sob uma vertente de inclusão e equidade social, tanto defendida pelo *novo desenvolvimentismo*, o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) atuou na promoção de benefícios para as instituições privadas. Uma real ampliação no acesso a Educação Superior ocorreria caso os recursos financeiros fossem destinados para o as instituições públicas, propiciando o aumento no número de vagas, o incremento da estrutura física e administrativa, e a valorização e qualificação do corpo docente. Assim, seria possível garantir um acesso mais inclusivo no Ensino Superior, bem como uma melhora universal na qualidade do ensino e da pesquisa no Brasil.

4.3 A IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR (SINAES)

De acordo com a Lei 10.861/2004 o SINAES foi criado com o objetivo de garantir o processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e também do desempenho acadêmico de seus estudantes, como dispõe nessa lei em seu art. 1, no parágrafo primeiro:

O SINAES tem por finalidades a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e, especialmente, a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior, por meio da valorização de sua missão pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação da autonomia e da identidade institucional (BRASIL, 2004, p. 1).

Assim esse sistema nacional de avaliação se baseia no seguinte tripé: alunos, cursos e instituições de ensino superior. A avaliação dos estudantes de graduação é feita através do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes, ENADE, que tem por função demonstrar a partir de seus resultados: o desempenho dos alunos com relação à grade curricular estudada, por intermédio de conceitos que partem de uma escala composta por cinco níveis; suas habilidades com relação as exigências resultantes do processo de evolução do conhecimento; e suas competências, a fim de que esses alunos sejam capazes de entender assuntos externos a sua área específica de formação. No que diz respeito aos cursos e as instituições de ensino, o SINAES tem por objetivo reconhecer o seu perfil e o significado de sua atuação, por meio da análise das atividades, dos programas, dos cursos, dos projetos e dos diversos setores que compõe a instituição. Serão aplicados conceitos que variam em uma escala de cinco níveis na avaliação das instituições de educação superior e dos cursos por ela integrados, além disso, no que diz respeito à avaliação dos cursos serão considerados o corpo docente, a organização didático-pedagógica e as instalações físicas (BRASIL, 2004).

A coordenação, a supervisão e a execução do SINAES ficam a cargo da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES) que irá atuar em parceria com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), sendo o Ministério da Educação (MEC) o organismo responsável pela divulgação dos resultados obtidos por esse sistema de avaliação (BRASIL, 2004).

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) foi criado sob a intenção de substituir o sistema de avaliação de Ensino Superior adotado no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), conhecido como o “Provão” que avaliava as Instituições de Ensino Superior ao emitir conceitos que partiam de cinco níveis que iam desde A ao E, dessa forma, o mesmo servia de incentivo a concorrência entre as instituições de Ensino Superior. “O ‘Provão’ era concebido no sentido de dupla regulação do sistema: pelo Ministério e pelo mercado consumidor de educação” (BARREYRO; ROTHEAN, 2011, p. 24). As instituições de ensino que não conseguissem atingir resultados positivos nos exames poderiam ser fechadas pelo Ministério da Educação ou mediante as ações reguladoras do próprio mercado.

É importante destacar que a substituição do SINAES pelo “Provão” não demonstrou uma ruptura na forma de avaliação como almejava o governo Lula, assim o que se percebeu foi uma continuidade da regulação do sistema de Ensino Superior por meio da avaliação, que assegurou uma política de ranqueamento, onde as ações do mercado passaram a regular essas Instituições de Ensino. Conforme afirma Rothen e Barreyro (2011), ao citarem as heranças deixadas pelo governo FHC ao governo Lula:

- A obrigatoriedade de renovação periódica do reconhecimento de cursos e do credenciamento de instituições.
- A regulação do sistema vinculada à avaliação.
- A consolidação da ideia de que um exame em larga escala é um indicador suficiente e confiável para a avaliação da educação superior.
- A forte expansão da educação superior pela via da iniciativa privada.
- O represamento de processos de reconhecimentos de cursos e credenciamentos de IES.
- A consolidação da visão mercantil da educação superior (BARREYROS; ROTHEAN, 2011, p. 25).

A grande diferença entre o SINAES e o “Provão” é que aquele avalia não somente os alunos finalistas, mas também os ingressantes, por meio do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE). Além disso, a quantidade de questões do ENADE são as mesmas para todas as áreas de ensino e o exame é aplicado para alguns estudantes, que correspondem a uma amostra. Já no antigo exame a quantidade de questões variava de uma área para a outra e a avaliação era censitária.

Essa forma de processo avaliativo caracterizado tanto no “Provão” quanto no sistema do ENADE demonstra, acima de tudo, uma forte influência das recomendações e diretrizes

patrocinadas por organismos internacionais, como Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional, a fim de regular o sistema de ensino; o embasamento desse modelo está na administração empresarial e na forte influência do mercado, que adentra em área que se evidencia ponderosa para o funcionamento do sistema capitalista. Assim, o foco desses modelos de avaliação passa a ser o desempenho dos estudantes e se os mesmos encontram-se aptos a atender as necessidades impostas pelo mercado de trabalho, ao invés de, contudo, observar se as Instituições de Ensino Superior estão cumprindo o objetivo principal da educação que é proporcionar emancipação e inclusão social, contribuindo para o desenvolvimento e a formação humana.

O SINAES, desenvolvido no governo Lula, foi criado sob o intuito de superar a visão neoliberal com relação à Educação Superior, de garantir ao mercado a livre regulação e, ao mesmo tempo, de promover o estímulo a concorrência entre as Instituições de Ensino Superior. Contudo, o que se percebeu, com a implantação do SINAES, foi o contrário, a avaliação não teve um caráter emancipatório, mas visou acima de tudo atender as necessidades do mercado, garantindo a formação de uma mão de obra capaz de atender as suas necessidades (BARREYROS; ROTHEAN, 2006). Dessa forma, o governo Lula, seguindo ao modelo novo desenvolvimentista da CEPAL, levou em consideração as diretrizes propostas para a educação, ou seja, promover o desenvolvimento científico, a formação e capacitar os jovens de modo que os mesmos estejam aptos às necessidades impostas pelo mercado de trabalho.

No que diz respeito à Educação Superior, o governo Lula se difere do de FHC em alguns fatores. No mandato de FHC se pretendeu isentar a responsabilidade do Estado, através de políticas voltadas para Educação Superior que contribuíssem para a expansão do setor privado, em detrimento do setor público, no qual quase não houve investimentos voltados para a sua manutenção e ampliação. Já no governo Lula, houve a ampliação do acesso tanto por parte da iniciativa privada, tanto pelo setor público de ensino, principalmente por meio da expansão das Instituições de Ensino Superior Federais. Além disso, tal governo teve por objetivo a inclusão através de critérios sociais, como a renda familiar, estudantes que estudaram em redes públicas de ensino, e desigualdades de raça/etnia. Todavia, essa inclusão social não transformou de forma consistente a lógica privatizante (BARREYROS; ROTHEN, 2011).

A avaliação da educação superior, no país, tem uma história que apresenta idas, voltas e transformações. No primeiro governo Lula, criou-se um sistema que vinculava a regulação da educação superior a um sistema de avaliação, o SINAES. No segundo governo, adotando-se a visão economicista de criar índices, foi reeditada a prática do ranque, desenvolvida pela imprensa durante os governos FHC, estimulando o uso mercantil dos resultados e promovendo a concorrência entre instituições. Assume-se assim, como herança, a concepção de que o papel do Estado é o de induzir e garantir concorrência entre as instituições (BARREYROS; ROTHEN, 2011, p. 33).

Diante do quadro exposto, o exame proposto pelo SINAES perde a sua característica principal, e passa a ser ironicamente denominado de “ENADÃO”, demonstrando sua semelhança à política do “PROVÃO” tanto combatida pelo governo Lula (LEITE, 2008), e o aproximando das práticas neoliberais defendidas pelos organismos internacionais.

4.4 O PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS (PROUNI)

Sob o pretexto de proporcionar uma democratização do acesso a Educação Superior, o Programa Universidade Para todos foi criado pela Lei 11.096, de janeiro de 2005. O artigo primeiro dessa lei dispõe:

Fica Instituído, sob gestão do Ministério da Educação, o Programa Universidade para Todos – PROUNI, destinado à concessão de bolsas de estudo integrais e bolsas de estudo parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento) para estudantes de cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos (BRASIL, 2004).

As bolsas de estudo serão disponíveis para alunos que estudaram o ensino médio na rede pública de ensino ou que receberam bolsa integral nas escolas particulares. As mesmas serão orientadas por critérios e irão obedecer aos regulamentos definidos pelo Ministério da Educação, sendo a bolsa integral destinada àqueles que não possuem diploma de curso superior e que possui uma renda familiar que não ultrapasse o valor de um salário mínimo e meio. Já as bolsas de estudo parciais deverão ser ofertadas também para alunos que ainda não possuem diploma de nível superior e cuja renda mensal não exceda o valor de até três salários mínimos. De acordo com o artigo sétimo, em seu inciso II da lei que institui o PROUNI as instituições de ensino superior devem destinar um percentual de bolsas que atuem na implementação de políticas afirmativas de acesso a portadores de deficiência ou de autodeclarados negros e indígenas. Os professores da rede pública de ensino também podem dispor de bolsas para ingressarem em cursos de licenciatura e pedagogia, independente da renda familiar que possuem (BRASIL, 2004).

A manutenção das bolsas de estudo deve obedecer ao prazo máximo para conclusão do curso e irá depender dos requisitos impostos pelo MEC de desempenho acadêmico. O estudante que receber o benefício do PROUNI irá participar de uma pré-seleção que leva em conta os resultados obtidos no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), ou por outros critérios que serão definidos pelo MEC. Com relação à adesão do PROUNI pelas Instituições Privadas de Ensino Superior, seguem os seguintes direcionamentos: (i) as instituições que aderirem ao PROUNI devem oferecer uma bolsa integral a cada 10,7 estudantes pagantes; (ii) o prazo de adesão ao PROUNI terá uma permanência de dez anos que poderão ser renováveis por igual período; (iii) as instituições privadas poderão oferecer uma bolsa integral a cada 22 matriculados pagantes, desde que também ofereça uma determinada quantidade de bolsas parciais que variam entre 50% e 25% em cursos de graduação ou sequencial de formação específica (BRASIL, 2004).

As instituições que aderirem ao PROUNI serão isentas durante o período de adesão dos seguintes impostos e contribuições dispostos no artigo oito da Lei 11.096, de 13 de janeiro de 2005:

I – Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas;

II – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, instituída pela Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988;

III – Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social, instituída pela Lei Complementar nº 70, de 30 de dezembro de 1991; e

IV – Contribuição para o Programa de Integração Social, instituída pela Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970 (BRASIL, 2004, p.5).

Caso às Instituições Privadas descumpram suas obrigações assumidas na adesão do PROUNI estarão sujeitas a algumas penalidades, como: o restabelecimento do número de bolsas oferecidas e o acréscimo de 1/5 do percentual estabelecido no artigo 5º da lei de criação do PROUNI; e a desvinculação da instituição desse programa, sem acarretar em prejuízos para os estudantes e para o Poder Público. As instituições de ensino que aderirem ao PROUNI obedecendo ao artigo 5º e 11º da Lei 11.096, de janeiro de 2005, irão receber prioridade no processo de distribuição dos recursos destinados ao FIES às instituições privadas (BRASIL, 2004).

A criação do PROUNI ocorre em jogo político liderado pelas Instituições de Ensino Superior (IES) privadas com o objetivo de sanar problemas que não foram solucionados pelo FIES, como o preenchimento de vagas ociosas e o auxílio financeiro necessário para garantir seus lucros. “Para as instituições privadas, o programa foi um alívio financeiro, pois permitiu remunerar vagas que eram ociosas e que, por isso, já se destinavam a bolsas concedidas pelas

próprias instituições” (PINTO, 2009, p. 326). Além disso, ao serem analisados os números divulgados pela Estatística da Educação Superior elaborada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), observa-se que o número total de ingressantes no Ensino Superior do país cresceu 40,18% no período de 2003 a 2010. Do total de 5.449.120 matrículas realizadas em 2010, 73,17% corresponde a matrículas em IES privadas, o que demonstra a desproporcionalidade entre os alunos ingressantes nas IES públicas – que representou apenas 26,82% em 2010.

Esse posicionamento se assegura quando se observam as alterações feitas no texto da lei desde a medida provisória até a formulação da lei que instituiu o PROUNI, por meio de embates e pressões geradas pela iniciativa privada que levaram ao afrouxamento por parte do governo de diversas cláusulas contidas nesse projeto visando atender anseios e interesses da iniciativa privada. É importante destacar que vários movimentos sociais e grande parcela da população civil apoiaram a implantação desse programa, em razão do seu discurso baseado na justiça social, na defesa pela inclusão e na democratização do acesso a grupos discriminados pela sociedade brasileira.

Conforme afirma Carvalho (2006):

Quando se observa a formulação da política pública, de forma mais detalhada, por meio da evolução do Projeto de Lei, da Medida Provisória até a Lei do PROUNI e o decreto que a regulamentou, é possível afirmar que as alterações no texto legal conduziram à flexibilização de requisitos e sanções e à redução da contrapartida das instituições particulares. A redação final do documento refletiu o jogo político, no qual o MEC teve de ceder e acomodar os interesses privados, e estes atores não foram plenamente atendidos (CARVALHO, 2006, p. 986).

Desta maneira, a criação do PROUNI corroborou para responder aos interesses das IES privadas e contribuiu ainda mais para com o distanciamento entre a quantidade de jovens matriculados no setor público e a quantidade de registrados no setor privado. Além disso, a parcela da população atendida por esse programa, que corresponde a 86% da população de jovens na faixa etária entre 18 e 24 anos, em sua grande maioria não está apta a ingressar no ensino superior, visto que não concluiu o Ensino Médio e Fundamental (CASTRO, 2005).

Além disso, o MEC a partir de 2006, passou a oferecer uma bolsa no valor de R\$ 300,00 para auxiliar nas despesas com material didático, transporte e alimentação, todavia a mesma visou a atender apenas 2% dos bolsistas que recebiam bolsa integral, um número reduzido de alunos, o que dificulta a permanência para frequentarem o ensino superior

daqueles que necessitam de recursos essenciais como: transporte, alimentação, ajuda no custeio de material didático e auxílio moradia. Esse quadro contribui para o aumento nos índices de evasão no ensino superior. Ressalte-se, ainda, que muitos alunos que recebem bolsas parciais (de 50% ou de 25%) e que por qualquer motivo atrasam o pagamento do valor da mensalidade de seus cursos perdem o direito ao benefício no semestre seguinte (CARVALHO, 2006).

O PROUNI acaba por oferecer mais um benefício do que um direito instituído por lei¹⁹ de acesso a educação de qualidade, sendo possível constatar que não existe no escopo do Programa uma preocupação legítima em possibilitar a permanência e a conclusão dos alunos participantes. Dentre aqueles que conseguiram ingressar no programa, poucos são os que frequentam instituições privadas de tradição com um ensino de qualidade, a grande maioria ingressa em instituições particulares com conceitos de qualidade questionáveis de acordo com dados levantados pelo relatório elaborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2004. O relatório de auditoria do TCU aponta que 34,65% dos cursos oferecidos por meio do PROUNI nunca foram avaliados pelo ENADE, e que 20,9% dos cursos que foram avaliados receberam nota inferior a três em uma escala de vai de um a cinco.

Surgiu durante o período de implantação do PROUNI um intenso debate acerca da constitucionalidade dos mecanismos de financiamento criados, uma vez que sua concepção de acordo com Pinto (2004) fere o art. 213 da Constituição Federal de 1988, pois o referido artigo não admite o repasse de recursos públicos para instituições com fins lucrativos, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas; ainda no texto constitucional fica determinada a concessão de bolsas de estudo proporcionadas para as instituições sem fins lucrativos para o ensino fundamental e médio.

A questão foi objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3330, ajuizada pela Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (CONFENEN). Nessa ADI, a entidade questionava a Medida Provisória nº 213/04, convertida na Lei nº 11.096/2005, que instituiu o Programa Universidade para Todos (PROUNI) e passou a regular a atuação de entidades de assistência social no ensino superior.

¹⁹ Segundo o art. 6º da Constituição Federal da República de 1988 a educação é instituída como um direito social; no art. 205 a educação é vista como um dever do Estado; e o art. 206, inciso VII aponta como um dos princípios que deveriam orientar o ensino seria a garantia de qualidade, o que cabe a União atuar em prol do fornecimento desse padrão de qualidade, por meio de uma assistência técnica e financeira.

Entretanto, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu pela improcedência do pedido com a maioria dos Ministros votando pela constitucionalidade do programa de política pública federal. O Ministro Joaquim Barbosa em seu voto-vista cita dados do Censo Anual de 2008 do Ministério da Educação (MEC) e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacional (Inep), segundo o qual havia, naquele ano, uma oferta de 2,98 milhões de vagas nas universidades de todo o país, das quais 1,479 milhão estavam ociosas. Para o Ministro Joaquim Barbosa, o PROUNI representa um importante fator de inserção social ao oferecer bolsa total de estudo para alunos de família com renda até 1,5 salário mínimo e bolsa parcial para alunos de famílias com renda de até 3 salários mínimos; argumentando, ainda, que o custo de cada bolsa do programa é inferior ao custo por aluno em IES públicas e privadas. Ainda, segundo o Ministro, o programa é coerente com diversos dispositivos constitucionais.

Para a ministra Rosa Weber o sistema apenas estimula a adesão ao programa ao dar prioridade ao repasse dos recursos, não deixa de fazer repasse às não aderentes, e cria mecanismos de estímulo à participação. O Ministro Luiz Fux afirmou que “A isonomia, no caso concreto, reclama tratamento isonômico, tratando igual os iguais e desigualmente os desiguais. Um dos subprincípios da isonomia na Constituição Federal, no seu artigo 206, é garantir a igualdade de acesso à educação”. Também votou pela constitucionalidade da política pública federal o Ministro Gilmar Mendes que afirmou “É um modelo institucional digno de encômios [elogios] porque todos nós sabemos da dificuldade de se fazer um controle dessas entidades. E é um modelo que pode se expandir para outras áreas, como a saúde”.

Contudo existiu divergência na decisão do STF, por intermédio do voto do Ministro Marco Aurélio que argumentou “o meu compromisso não é com o politicamente correto. É com o politicamente correto se estiver, sob a minha ótica, segundo a minha ciência e consciência, harmônico com a Carta da República”. Em seu voto de divergência, o Ministro assegura que o projeto de lei apresentado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional para a criação do PROUNI foi atropelado pela Medida Provisória que o instituiu, assegura ainda que tal MP não respeitou os requisitos de urgência e relevância previstos na Constituição Federal da República de 1988, bem como regulou indevidamente matéria tributária. Além disso, o Ministro defendeu o investimento em IES públicas, a autonomia universitária, e a não intervenção do Estado na iniciativa privada do setor de Ensino Superior.

Quando se discute a respeito do acesso a Educação Superior no Brasil, leva-se em conta o senso comum de que somente alunos ricos frequentam as instituições federais e que os

mais pobres estão em sua maioria no setor privado. Entretanto, de acordo com alguns estudos realizados, apesar de programas como o PROUNI e o FIES reforçarem esse ideário de que garante maior acesso a população carente e a grupos étnicos discriminados ao longo da História brasileira, o número de matrículas de jovens correspondentes a essa parcela da sociedade é maior em cursos ofertados pelas IES públicas do que em IES privadas, não obstante o acesso às IES públicas ser ainda bastante desigual, garantindo maior possibilidade para alunos com maior poder aquisitivo e mais preparados desde seus anos iniciais de formação.

Uma segunda revelação trazida pelos dados, e que se choca frontalmente com o senso comum, aponta que em todos os cursos considerados as IES públicas são menos elitizadas que suas congêneres privadas. Assim é que o percentual de participantes negros ou pardos no ENC de medicina é de 20,6% nas instituições públicas, contra 10,5% nas privadas. Esta grande diferença está presente em todos os cursos analisados (PINTO, 2004, p. 742).

A presença de alunos pertencentes a parcela socioeconômica desfavorecida da sociedade brasileira em cursos que irão garantir maior remuneração financeira, a citar por exemplo os cursos de medicina, de engenharia, de direito e de odontologia é bem menor nas IES privadas do que nas públicas. O que se demonstra com isso, é que se o recurso público destinado a atender a iniciativa privada que é retirado das IES públicas para a adoção de políticas públicas como o FIE e o PROUNI e para o pagamento da dívida pública, fossem repassados para as IES públicas, a justiça social tanto defendida pelo governo de fato propiciaria a inclusão e equidade sociais.

DESPESAS DO GOVERNO FEDERAL COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (2003-2008) EM R\$ MILHÕES

	2003	2004	2005	2006	2007
Educação Infantil	6	1	17	26	3
Educação Fundamental	819	64	51	1.059	1.142
Ensino Médio	142	165	227	173	122
Educação Profissional	864	931	1.026	1.123	1.385
Educação Superior	8.246	8.314	9.066	10.150	11.434

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. TCU. Relatório sobre as contas do Governo da República. Exercício de 2006. Brasil.

RENÚNCIA FISCAL GERADA PELO PROUNI POR TIPO DE TRIBUTO NO BRASIL (2006-2010)					
Fontes	2006	2007	2008	2009	2010
IRPJ	92.658.613,52	58.181.474,65	185.433.213,74	256.558.067,26	310.599.992,37
PIS/PASEP	285.799.578,30	44.797.439,63	55.478.256,15	82.361.453,07	92.847.777,85
CSSLL	39.227.674,63	23.579.183,44	95.884.166,92	148.094.149,12	194.826.354,32
COFINS	101.631.391,91	113.981.345,97	251.502.376,28	378.383.088,06	426.701.029,62
TOTAL	519.317.258,36	240.539.443,69	588.298.013,09	865.396.757,51	1.024.975.154,16

Fonte: Elaboração própria com base em consulta de dados da Receita Federal e do Tribunal de Contas da União. Valores atualizados conforme o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) até 01/07/2018.

Ora, a crítica que se apresenta é que sob a pretensão de solucionar os problemas que perpassam a História brasileira, que no contexto educacional é marcada pela desigualdade no acesso e na fruição, o resultado produzido foi a mercantilização da educação no país. O que ocorreu, de fato, foi o incentivo estrutural e financeiro à iniciativa privada no intuito de preencher essas lacunas sociais, mas que na realidade suplantou os problemas da classe empresária do setor educacional e contribuiu para a acomodação de conglomerados internacionais, tais práticas incidiram para o aumento da segmentação e da diferenciação no sistema de ensino superior.

4.5 A EDUCAÇÃO ENQUANTO PROMOTORA DA INTEGRAÇÃO E DA EQUIDADE SOCIAL

No contexto político brasileiro do governo Lula (2003-2010) que foi intitulado pelo próprio presidente como novo desenvolvimentista, seguindo orientações da CEPAL, a política educacional esteve pautada como um instrumento importante na promoção da cidadania, da integração e da equidade social. Além disso, a educação também é vista como uma condição para inserção de novas gerações no mercado de trabalho e assegurar, dessa forma, uma maior inserção competitiva no contexto internacional. Esse destaque para a educação é constatado desde o programa de governo de Lula, que assegura que “todos os elos educacionais, da creche à pós-graduação têm de ser verdadeiras prioridades e contar com recursos progressivamente maiores” (PROGRAMA DE GOVERNO, 2002, p. 46).

Essa visão da educação como elemento fundamental na capacitação de jovens para atender as necessidades do mercado de trabalho, a fim de cooperar em prol do desenvolvimento econômico, parte da visão do *novo desenvolvimentismo* adotado pela

CEPAL, e que, portanto, ao contrário do que é defendido por essa comissão se assemelha a lógica neoliberal que há muito tempo influencia as políticas educacionais presentes nos governos brasileiros. Sampaio, trata essa perspectiva como uma *apologia do poder*, conforme segue:

Ao identificar a realidade da economia brasileira contemporânea com o desenvolvimento capitalista virtuoso, o novo desenvolvimentista revela-se tal qual é - uma apologia do poder. Não passa de um esforço provinciano para dar roupa nova à velha teoria da modernização como solução para os graves problemas das populações que vivem no elo fraco do sistema capitalista mundial (SAMPAIO, 2012, p. 672).

Por conseguinte, a política para a educação do governo Lula favoreceu a iniciativa privada ao mesmo tempo em que contribuiu no custeio e em investimentos dos IFES, principalmente no que se refere à ampliação dos Institutos Federais de Educação Ciência e Tecnologia. Nesse sentido as políticas públicas direcionadas a educação superior, perpassam num contexto em que o papel do Estado é ampliado, sinalizando uma das características do *novo desenvolvimentismo*, agindo como indutor das políticas estratégicas de fomento e do fortalecimento das imposições do mercado, principalmente no que diz respeito à qualificação da mão de obra.

No que concerne à equidade social, as políticas públicas estabelecidas no governo Lula, dando destaque ao PROUNI, tentaram ampliar o acesso ao ensino superior através de medidas paliativas que não corrigiram as desigualdades existentes, pois a maior parcela da população a qual o programa foi direcionado não pode ser contemplada por se encontrar em defasagem no ensino fundamental e médio.

É importante ressaltar ainda que desde a década de 1960 as políticas públicas brasileiras têm contribuído sobremaneira para a iniciativa privada, tanto para as instituições com fins lucrativos, tanto para as filantrópicas. Isenção de impostos como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) o que garantiu a expansão de várias instituições privadas, dentre outros benefícios que passam a ser cedidos desde esse período e que ainda são percebidos com maior intensidade na política de governos como o do presidente Lula.

Desse modo, os recursos públicos direcionados a iniciativa privada perpassam por vários períodos da História política brasileira, sob o mesmo discurso e pretexto de garantir uma maior equidade no acesso e buscar reduzir as baixas taxas de escolaridade da população. Primordialmente, o que se percebe, é que as políticas implementadas pelo o Estado, como o

FIES e o PROUNI, atuam mais enquanto subsídio à empresa de educação privada, do que visam ampliar o acesso ao ensino superior e torna-lo democrático, nessa medida, não possuem o condão de corrigir as falhas ocasionadas pela desigualdade e de confrontar a fragmentação social.

Com relação à integração, ou inclusão social, tais políticas públicas se configuram em medidas paliativas, buscam corrigir falhas que só poderão ser sanadas com investimentos em longo prazo e com políticas de governo que atuem de forma contínua independente da troca de governos; o que não será alcançado retirando-se o Estado de seu papel fundamental de garantir os mesmos direitos a todos os seus cidadãos, contribuindo para emancipação e formação de seus estudantes por intermédio de um ensino público de qualidade.

Além disso, é válido ressaltar que muitos jovens brasileiros que possuem graduação não conseguem emprego no mercado de trabalho e acabam por atuar em áreas distintas ou subalternas ao seu curso e grau de formação. É o que constata a Organização Internacional do Trabalho (OIT), no estudo *Global Employment Trends for Youth 2017*, ao afirmar que no Brasil entre 2004 e 2014 a taxa de desemprego entre jovens chegou a atingir 27,1%, o que levou ao Brasil a atingir o dobro da média mundial de jovens desempregados. No referido estudo a OIT (2017) também relatou que houve uma demanda maior por jovens qualificados em países desenvolvidos, em contrapartida em países em desenvolvimento, como o Brasil, houve um aumento na procura por mão de obra de baixa habilidade. Nessa medida, integrar ao mercado de trabalho essa mão de obra qualificada também é um problema latente na sociedade brasileira, uma vez que não há vagas para atender a toda essa demanda que irá se formar ao longo dos anos. No que cabe ao Estado, da mesma forma que procura inserir os jovens entre 18 a 24 anos no Ensino Superior, assegurar espaço no mercado de trabalho para esses jovens após a conclusão do curso, por meio de políticas públicas para a criação e valorização de emprego. Em consonância com esse entendimento:

Por fim, não basta resolver os problemas do reduzido e elitizado acesso à educação superior no Brasil, resta uma tarefa mais árdua: garantir que haja trabalho para os que se formam nesse nível de ensino, o que já não acontece para os graduados de hoje. Resolver esta questão passa, inevitavelmente, por uma mudança estrutural no modelo econômico vigente, reduzindo-se a concentração de renda, que se situa entre as cinco piores do mundo, condição essencial para o aparecimento de um mercado privado que possa consumir os serviços prestados por estes profissionais graduados e para o fortalecimento financeiro da administração pública, principal empregadora de profissionais que atuam na área social (PINTO, 2004, p. 754).

Para democratizar, integrar e trazer equidade, o governo Lula, via Ministério da Educação, também desenvolveu o sistema de cotas tanto no setor público, quanto no privado. No setor público caberia a reserva de 50% das vagas para os estudantes que estudaram todo o Ensino Médio em escolas da rede pública de ensino, dentre essa percentagem as vagas seriam destinadas a atender os grupos étnicos que sofreram discriminação e desigualdade de acesso à educação ao longo da história do Brasil, como os afrodescendentes e os indígenas (MEC, 2004). No setor privado essa democratização viria por meio do PROUNI. O sistema de cotas trouxe fatores bastante positivos que de fato visaram a democratização, permitindo a entrada em instituições públicas e privadas de vários jovens que antes eram barrados de ingressarem num curso superior, a partir de uma meritocracia que desconsidera por completo as diferenças de oportunidade e de acesso ao ensino que esses jovens receberam.

Enfim é de se considerar os aspectos positivos promovidos pela política voltada para a educação adotada no governo Lula, todavia devem-se ter um olhar mais crítico dessas políticas e do modelo de desenvolvimento que as direcionaram, bem como a forte influência do mercado e dos organismos internacionais que atuam na defesa dessa privatização e mercantilização do ensino. Atingir a inclusão e a equidade, se é que de fato exista equidade dentro do sistema capitalista onde o acúmulo de capital é predominante em detrimento do bem social, é algo bastante intangível dentro de uma sociedade onde os alicerces da desigualdade social orientam e sustentam o sistema econômico vigente em grande parte do mundo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao analisar as principais mudanças ocorridas no pensamento da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, a fim de explicitar a nova abordagem proposta pela CEPAL nos anos de 1990 para as políticas governamentais dos países da América Latina e o Caribe, percebeu-se que o novo modelo desenvolvimentista, denominado de *novo desenvolvimentismo*, demonstrou a adoção de práticas neoliberais dentro de suas diretrizes, apesar de seus principais fundadores, como o economista chileno Fernando Fajnzylber, apontarem o *novo desenvolvimentismo* enquanto uma proposta oposta a visão neoliberal.

Ressalta-se que no final do século XX os governos neoliberais que se instauraram na América Latina demonstravam sinais de esgotamento vistos tanto pelo plano econômico devido aos constantes desequilíbrios macroeconômicos, tanto no campo social em consequência do aumento da taxa de desemprego, da pauperização da população e da redução dos direitos sociais.

Nesse contexto histórico de crise e insatisfação popular aos governos neoliberais que a CEPAL passa a redirecionar seus estudos para o debate desenvolvimentista enquanto uma alternativa as políticas neoliberais. Dentre as produções que serviram de base para essa mudança do pensamento da CEPAL destacam-se as produzidas e organizadas pelo economista chileno Fernando Fajnzylber que receberam influência dos estudos desempenhados a respeito da experiência de desenvolvimento industrial tardio dos países do sudeste asiático: “*La Industrialización trunca de América Latina*”; “*Transformação Produtiva com Equidade: a tarefa prioritária do desenvolvimento da América Latina e do Caribe nos anos 1990*” e “*Industrialização na América Latina: da ‘caixa preta’ ao ‘conjunto vazio’*”.

Fajnzylber defende nessas produções a redução do protecionismo praticado pela política de substituição de importações feita pelos Estados da América Latina e assegura ao mercado uma posição de destaque enquanto um mecanismo essencial na arrecadação de recursos sociais. O protecionismo econômico possibilitou, para Fajnzylber, uma maneira de limitar a criatividade e a inovação tecnológica desses países, na medida em que promoveu uma imitação passiva das tecnologias advindas dos países centrais. Assim, a nova abordagem da CEPAL baseada nas ideias defendidas por Fajnzylber garantiu centralidade a revolução tecnológica, principalmente no campo, e a mundialização financeira, combinando crescimento econômico com melhorias distributivas que produzam uma equidade social. O papel do

Estado torna-se importante no intuito de reduzir as incertezas intrínsecas às economias capitalistas sobre as questões econômicas e as questões sociais nos países latino-americanos que padecem de uma vulnerabilidade externa estrutural em função do subdesenvolvimento. O mercado ganha papel de destaque nesse modelo, pois é direcionado a ele o papel de promover o desenvolvimento.

O *novo desenvolvimentismo* enquanto projeto da CEPAL se mostra, antes de tudo, como uma alternativa frente ao populismo burocrático, representado pelos setores arcaicos da esquerda, e o neoliberalismo. Destarte, o *novo desenvolvimentismo* da CEPAL demonstra um afastamento de sua visão proposta no passado que defendia: a prática de restrições na abertura da economia, sobre a intenção de proteger a indústria nacional; um desenvolvimento voltado para dentro; e de um papel do Estado ativo na promoção do desenvolvimento.

Por conseguinte o que se apreende do modelo novo desenvolvimentista é uma aproximação com as políticas neoliberais, ao defender as reformas neoliberais favoráveis ao mercado, como uma estratégia para promoção do desenvolvimento. A aproximação com as propostas neoliberais também são constatadas na medida em que esse modelo defende uma intervenção estatal mais seletiva, além de propor uma abertura comercial sem entraves econômicos e dar prioridade às decisões políticas que atuam em defesa da iniciativa privada.

No que diz respeito às questões sociais, o *novo desenvolvimentismo*, ao apoiar uma equidade social, propõe ações por parte do Estado de investimentos em políticas educacionais. Contudo, por trás de um discurso de igualdade de oportunidades, o que se pretende na realidade é promover políticas de acesso, principalmente às que são voltadas para o Ensino Superior, no intuito de qualificar a mão-de-obra e atender as exigências do mercado e da iniciativa privada.

Ao refletir sobre a configuração do *novo desenvolvimentismo* proposto pela CEPAL na intenção de promover uma reflexão sobre a importância da educação dentro dessa nova abordagem, pode-se demonstrar, através dos documentos desenvolvidos pela CEPAL sobre a educação, a defesa da transformação produtiva com equidade social. Para promover essa transformação produtiva seria necessário incentivar a inovação tecnológica, essa seria possível, de acordo com a CEPAL (2000), através da formação de recursos humanos. Nesse sentido, a CEPAL (2000) prioriza a educação e a coloca como uma ferramenta imprescindível

de modo a atuar estimulando a competitividade internacional, o desenvolvimento, e a cidadania.

De acordo com essa ótica a promoção de ampliação do acesso à capacitação e a formação da mão de obra partiria de uma ação coletiva, através de uma parceria com instituições privadas que busquem juntamente com o Estado apoiar esse processo de preparação dos recursos humanos. Essa parceria entre o público e o privado é vista como importante, já que o Estado, segundo a CEPAL, não possui os recursos necessários para atuar na efetivação das mudanças nos sistemas de qualificação. Com essa postura do *novo desenvolvimentismo* da CEPAL exime do Estado a responsabilidade de garantidor dos direitos sociais, como propiciar a educação de qualidade que colabore na formação da consciência e na construção do conhecimento humano.

O que se compreende é o incentivo de competências específicas necessárias para inserir os jovens no mercado de trabalho. As Instituições de ensino passam a ter o papel de fornecer o saber básico necessário para atender às exigências do mercado, a fim de promover a inovação dentro do processo produtivo. Com isso, se altera as características do saber em prol da produção, contribuindo assim para a sua fragmentação, o que representa uma característica comum do modelo de produção toyotista que se manifesta por meio da subdivisão do trabalho em tarefas.

Dessa maneira, se presencia o fortalecimento e o crescimento das instituições privadas de ensino, sob a tarefa de contribuir para a capacitação e formação imposta pelo mercado. Logo, o que ocorre a partir disso, é uma mercantilização da educação, já que essas instituições tendem a se preocupar mais com a obtenção de lucro que a prestação de um ensino de qualidade que corrobore para a formação humana. Nesse contexto o Estado passa a investir menos em recursos públicos, principalmente na Educação Superior, nos centros de pesquisa e de formação das instituições públicas de Ensino Superior.

Os investimentos propostos pela corrente novo desenvolvimentista da CEPAL no que tange a ampliação do acesso a capacitação de mão de obra, esbarram com um grande entrave, a falta de emprego para suprir esses recursos humanos. Na atual realidade dos países latino-americanos e também de muitos países centrais, há uma grande dificuldade em inserir os jovens recém-formados no mercado de trabalho, isso em função do sistema de produção

capitalista não demonstrar interesses em empregar mais trabalhadores no processo produtivo, antes se visa produzir com recursos humanos reduzidos e lucros elevados.

O *novo desenvolvimentismo* no Brasil, marcado pelo governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), causou bastantes impactos na educação, por meio da adoção de políticas públicas que seguiram as orientações propostas por esse modelo. Os programas educacionais desenvolvidos e modificados nesse período buscaram possibilitar, direcionados por esses parâmetros defendidos pela nova CEPAL, uma ampliação do acesso no intuito de garantir a qualificação precisa para o desenvolvimento e maior equidade social a fim de contribuir para a cidadania. Dentre esses programas destacam-se o FIES, o SINAES e o PROUNI. O SINAES é um sistema de avaliação criado pelo governo Lula sob o pretexto de melhorar a qualidade do ensino, contudo o que se demonstrou foi um ranqueamento entre as instituições de ensino, as que conseguiam atingir resultados mais positivos estavam, com isso atendendo as expectativas do mercado, às que atingiam notas insatisfatórias estavam a mercê da retaliação também promovida pelo mercado.

Assim, como o Provão, realizado no governo Fernando Henrique Cardoso, o ENADE demonstra uma característica presente dentro do sistema educacional como um todo no Brasil, uma educação que se baseia através de índices e da meritocracia, onde os resultados emitidos por esses índices têm a função de elevar padrões impostos por organismos internacionais como o Banco Mundial, e o Fundo Monetário Internacional. A característica principal dessa política é se basear nas evidências, onde a sociedade passa a orientar suas decisões partindo da análise dos resultados obtidos pelos índices de desempenho alcançados por essas avaliações.

O FIES e o PROUNI foram políticas desenvolvidas pelo governo brasileiro para ampliar o acesso ao Ensino Superior. No governo Lula essas políticas são incentivadas e sofreram alterações na intenção de agir, segundo o discurso político defendido, em prol da equidade social. Todavia, o que se demonstrou por trás dessa visão de democratização do acesso foi um maciço investimento de recursos públicos direcionados a atender as necessidades da iniciativa privada. Logo, ambos os programas contribuíram para a absorção de vagas ociosas nas instituições privadas de Ensino Superior e atuaram também em prol da redução dos danos gerados pelos altos índices de inadimplência. Constata-se ainda que muitos desses recursos deixados de ser repassados para o governo federal pelas instituições privadas,

por meio da isenção de impostos garantidos pelo PROUNI, deixaram de ser investidos nas Instituições de Ensino Superior públicas.

O Estado não tem mais um papel preponderante em atuar na defesa de uma educação de qualidade que atenda a todos os cidadãos. Nesse contexto de predominância da financeirização, onde se estabelecem novas formas de poder e dominação, o conhecimento passa a ser uma moeda de troca no mercado de trabalho, assim a expansão da informação e da certificação proporcionada pela qualificação da população reforça a mercantilização da educação, momento em que o mercado passa a impor seus interesses sobre a educação.

Todas essas repercussões que envolvem as políticas educacionais durante o governo Lula demonstram a congruência com as diretrizes educacionais propostas pelo novo desenvolvimentismo da CEPAL e demonstram os impactos que as mesmas têm proporcionado a educação brasileira, uma educação que tem correspondido cada vez mais aos anseios do mercado e que se distancia sobremaneira do seu papel de contribuir para a formação humana.

6 REFERÊNCIAS

AGUIAR, V. . **Um balanço das políticas do governo Lula para a educação superior: continuidade e ruptura.** Rev. Sociol. Polit. [online]. 2016, vol.24, n.57, pp.113-126. Disponível: < <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v24n57/0104-4478-rsocp-24-57-0113.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

AMARAL, N.C. **Financiamento da educação superior: Estado X mercado.** São Paulo: Cortez; Piracicaba: UNIMEP, 2003.

ANDERSON, Perry. **As antinomias de Gramsci.** *Crítica Marxista.* São Paulo, Jorúês, 1986.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao Trabalho?: ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho.** 16. ed. São Paulo: Cortez, 2015.

AVILA, S. F. O; LÉDA, D. B; VALE, A. A. **Configurações do setor privado-mercantil na expansão da educação superior privada: notas para a análise do trabalho docente.** Mancebo, Deise e Silva Júnior, João dos Reis (org) – Trabalho docente e expansão da educação superior brasileira. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2012.

BANCO MUNDIAL. **La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia.** Washington, D.C: Banco Mundial, 1995.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo.** Lisboa: Ed. 70, 2004.

BARREYRO, G. B.; ROTHEN, J. C. **“SINAES” Contraditórios: considerações sobre a elaboração e a implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior.** *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 27, n. 96, p. 955-977, out. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v27n96/a15v2796.pdf>>. Acesso em: 16 ago. 2018.

_____. **Avaliação da Educação Superior no Segundo Governo Lula: “Provão II” ou a Rendição de Velhas Práticas?.** *Educ. Soc.*, Campinas, v. 32, n. 114, p. 21-38, jan.-mar. 2011. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/es/v32n114/a02v32n114.pdf>>. Acesso em: 14 jul. 2018.

BARREYRO, G. B. La educación superior en el primer gobierno de Lula Da Silva en Brasil: políticas, actores y grupos participantes. **Revista de la Educación Superior**, vol. XXXIX (1), Distrito Federal, México, n. 153, pp. 105-115, 2010. Disponível em: < <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=60416813007> >. Acesso em: 18 junho 2017.

BEHRING, E. R. **Brasil em Contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos.** São Paulo: Editora Cortez, 2ª edição, 2008.

BIELSHOWSKY, R. Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL – uma resenha. In: BIELSHOWSKY, R. (Org.) **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL.** V. 1. São Paulo: Editora Record, 2000.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição [da] República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. **Lei 10.260, de 12 de julho de 2001**. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 jun. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10260.htm>. Acesso em: 24 abr. 2018.

_____. **Lei 10.861, de 14 de abril de 2004**. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras Providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 abr. 2004. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.861.htm >. Acesso em: 23 abr. 2018.

_____. **Lei 11.096, de 13 de janeiro de 2005**. Institui o Programa Universidade para Todos – PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei no 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 jan. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111096.htm>. Acesso em: 24 abr. 2018.

_____. Ministério da Educação (MEC). **Projeto de Lei que institui o sistema especial de reservas de vagas para estudantes egressos de escolas públicas**. Brasília, DF: MEC, 2004. Disponível em: <www.mec.gov.br>. Acesso em: 15 jul. 2018.

_____. Ministério da Educação (MEC). **Prestação de contas ordinárias anual relatório de gestão do exercício de 2010**. In Processo de Contas Anuais – Fies, 2011. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=14949&Itemid=1166>. Acesso em: 23 jul. 2017.

_____. Ministério da Educação (MEC). Programa Universidade Para Todos (PROUNI), 2017a. Disponível em: < <http://siteprouni.mec.gov.br/> >. Acesso em: 23 jun. 2017.

_____. Ministério da Educação (MEC). Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), 2017b. Disponível em: < <http://fiessselecao.mec.gov.br/> >. Acesso em: 23 jun. 2017.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo Escolar de 2005**. Brasília: INEP, 2005.

BRUNO, L. Educação e desenvolvimento econômico no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, vol. 16, núm. 48, pp. 545-562, 2011. Disponível em: < <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=27520749002> > . Acesso em: 17 junho 2017.

BURGINSKI, V. M. . **O “novo” desenvolvimentismo da CEPAL: contrarreforma do Estado, empregabilidade e redução de direitos no século XXI**. 2016. 336 f., il. Tese (Doutorado em Política Social)—Universidade de Brasília, Brasília, 2016. Disponível em: < <http://repositorio.unb.br/handle/10482/22683>> Acesso em 12 jun. 2017.

CARCANHOLO, M. D. **Neoconservadorismo com roupagem alternativa: a nova CEPAL dentro do Consenso de Washington**. In: *Revista Análise Econômica*. V. 26, n. 49, p. 133-161,

Rio Grande do Sul: 2008. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/AnaliseEconomica/article/view/10901>. Acesso em: 18 de Jun. 2017.

CARVALHO, C.A., 2006. **O PROUNI no governo Lula e o jogo político em torno o acesso ao Ensino Superior**. Educação & Sociedade, Campinas, v. 27, n. 96, pp.979-1000. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/es/v27n96/a16v2796.pdf>>. Acesso em: 19 ago. 2018.

CARVALHO, Laura. **Valsa Brasileira: do boom ao caos econômico**. São Paulo: Todavia, 1ª ed., 2018.

CASTELO, R. **O novo-desenvolvimentismo e a decadência ideológica do estruturalismo latino-americano**. In: *Revista Oikos*, vl. 8 n°1. pp. 71-91, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <http://www.revistaoikos.org/seer/index.php/oikos/article/viewArticle/132>. Acesso em: 29 de jun. de 2017.

_____. **O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro**. In: *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo: out/dez., n° 112, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ssoc/n112/03.pdf>. Acesso em: 25 de jun. de 2017.

CASTRO, M.H.G. et al. **Ensino superior: perfil da graduação e da pós-graduação**. In: LANDI, F.R. (Coord.). *Indicadores de ciência, tecnologia e inovação em São Paulo: 2004*. São Paulo: FAPESP, 2005. v. 1, p.3-5; v. 2, p. 3-32.

CEPAL, COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Tendências y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina**. Serie Cuadernos de la CEPAL, n°20 (E/CEPAL/1027/Rev.1), Santiago de Chile, 1978.

CEPAL, COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa em América Latina**. Serie Cuadernos de la CEPAL, n°48 (LC/G. 1332), Santiago de Chile, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, n° de venta: S.84.II.G. 18, 1984.

CEPAL, COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Transformación Productiva con Equidad: la tareaprioritaria del desarrollo de América Latina y El Caribe nos años noventa (TPE)**. Santiago do Chile, 1990.

CEPAL, COMISSAO ECONOMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE. **Panorama social de América Latina**. Santiago de Chile: CEPAL/ONU, 1997.

CEPAL, COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Acerca da CEPAL**, 2017. Disponível em: < <https://www.cepal.org/pt-br/about>>. Acesso em 15 jul. de 2017.

CEPAL/UNESCO. “Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade”. In: BIELSHOWSKY, Ricardo (Org.) **Cinquenta anos de pensamento na Cepal**, v.2. Rio de Janeiro: Record, [1992] 2000.

CEPAL, COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE. **A Hora da Igualdade: brechas por fechar caminhos por abrir**. Brasília: CEPAL, 2010.

CHAVES, V. L. J. ; AMARAL, N. C.. **Política de Expansão da Educação Superior no Brasil – O PROUNI e o FIES como financiadores do setor privado**. Educ. rev. [online]. 2016, vol.32, n.4, pp.49-72. Disponível em:< <http://www.scielo.br/pdf/edur/v32n4/1982-6621-edur-32-04-00049.pdf>>. Acesso em: 28 jul. 2018.

CHESNAIS, F. “**A teoria do regime de acumulação financeirizado: conteúdo, alcance e interrogações**”, Revista Economia e Sociedade, Campinas, v.11, n.1 (18), 2002.

CLEAVER, Harry. **Leitura política do Capital**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE. **Programa de Governo, 2002**. Disponível em: < <http://1.uol.com.br/fernandorodrigues/arquivos/.../plano2002-lula.doc>> Acesso em: 15 jun. 2018.

COLISTETE, R. P. O desenvolvimentismo cepalino: problemas teóricos e influências no Brasil. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, n. 41, p. 21-34, 2001. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/ea/v15n41/v15n41a04.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2017.

CORBUCCI, P. R.; KUBOTA, L. C.; MEIRA, A. P. B. **Evolução da educação superior privada no Brasil: da reforma universitária de 1968 à década de 2010**. Radar: Brasília, n. 46, p. 7-12, ago. 2016. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/radar/radar46_art01.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2018.

CRESWELL, John W. **Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Tradução Magda Lopes. 3 ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

FAJNZYLBBER, F. **La industrialización trunca de América Latina**. México: Nova imagem, 1983.

_____. **Industrialización en América Latina: de la caja “negra” al “casillero vacío”. Comparación de patrones contemporáneos de industrialización**”, Cuadernos de la Cepal, nº 60 (LC/G.1534/Rev.1-P.). Santiago do Chile: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), 1999.

_____. **La industrialización trunca de América Latina**. México: Nova imagem, 1983.

FILGUEIRAS, L. et al. **Modelo liberal-periférico e bloco de poder: política e dinâmica macroeconômica nos governos Lula**. In Os anos de Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

FRANK, A. G. **Capitalism and development in Latin America**. New York: Monthly Review Press, 1964.

FREITAS, C. C. S.; SILVA, M. S. P. **O Plano de Desenvolvimento da Educação no contexto do novo desenvolvimentismo brasileiro**. Revista brasileira de política e administração da educação, vol. 32, nº 1, p. 69-88, jan./abril, 2016. Disponível em: < <http://seer.ufrgs.br/rbpae/article/viewFile/62674/37751>>. Acesso em: 16 jun. 2018.

FURTADO, C. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

_____. **Formação econômica da América Latina**. Rio de Janeiro: LIA, 1969.

GRAMSCI, A. **Os Intelectuais e a organização da cultura**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1979.

GRAMSCI, A. **Quaderni del carcere**: edizione critica dell'Istituto Gramsci. A cura di Valentino Gerratana. Turim: Giulio Einaudi, 2001.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Censo da Educação Superior**, 2010. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/censo-da-educacao-superior>>. Acesso em: 12 julho. 2017.

LEITE, D. **Ameaças pós-rankings**: sobrevivência das CPA'S e da Autoavaliação. Avaliação, Campinas; Sorocaba, v. 13, n. 3, p. 833-840, nov. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/aval/v13n3/13.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

LIMA, K. Expansão da educação superior brasileira na primeira década do novo século. In: PEREIRA, Larissa Dahmer; ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de. (Orgs.). **Serviço Social e educação**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. (Coletânea Nova de Serviço Social).

MARQUES, R. M. O lugar das políticas sociais no capitalismo contemporâneo. **Argumentum**, Vitória, vol. 7, n. 2, jul/dez, 2015, p. 7-21. 2015. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/html/4755/475547145002/>>. Acesso em: 23 set. 2017.

MARX, Karl. O método da economia política. In: MARX, Karl. **Para a crítica da economia política; Salário preço e lucro; O rendimento e suas fontes: a economia vulgar**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MAY, Tim. **Pesquisa social**: questões, métodos e processos. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MINAYO, MCS; DESLANDES, SF (Org.). **Caminhos do Pensamento**: epistemologia e método. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2002.

MINTO, L. W. **A educação da "miséria"**: particularidade capitalista e educação superior no Brasil. São Paulo: Outras Expressões, 2014.

NOGUEIRA, M.A. **Educação, saber, produção em Marx e Engels**. São Paulo: Cortez, 1990.

OIT. Global Employment Trends for Youth 2017: Paths to a better working future International Labour Office. Geneva, 2017.

OLIVEIRA, Paulo de Salles (Org.). **Metodologia das ciências humanas**. 2. ed. São Paulo: HUCITEC/UNESP, 1998.

INTO, A. **Distribuição de renda na América Latina e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1973.

PEREIRA, P. A. P. **Política Social: temas e questões**. 1. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2008.

PINTO, J.M.R. **O acesso à educação superior no Brasil**. Educação & Sociedade, Campinas, v. 25, n. 88, p. 727-756, out. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v25n88/a05v2588.pdf>>. Acesso em: 16 ago. 2018.

_____. O governo Lula e a educação. **Insumos para o debate: Financiamento da Educação no governo Lula**, p. 52-66. São Paulo, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2009. Disponível em: <seer.ufrgs.br/rbpae/article/download/19500/11324>. Acesso em: 17 jul. 2018.

PORTELLI, Hugues. **Gramsci e o bloco histórico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

PREBISCH, R. O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas. In: BIELSCHOWSKY, R. (org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Vol. 1, Brasília: Record/ CEPAL/COFECON, 2000.

_____. **Hacia una dinamica del desarrollo latino americano**. México: Fondo de cultura econômica/CEPAL, 1963.

RODRÍGUEZ, O. **O estruturalismo latino-americano**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira/CEPAL, 2009.

SAMPAIO, H. **Diversidade e diferenciação no ensino superior no Brasil: conceitos para discussão**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 29, n. 84, pp.43-55, 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v29n84/02.pdf>>. Acesso em: 17 ago. 2018.

SAMPAIO JR., Plínio de Arruda. **Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa**. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 112, p. 672-688, 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ssoc/n112/04.pdf>>. Acesso em: 17 junho 2017.

SAVIANI, D. **Gramsci e a educação no Brasil: para uma teoria gramsciana da educação e da escola**. In: Anita Helena Schlesener. (Org.). **Filosofia, política e educação: leituras de Antonio Gramsci**. 1ed. Curitiba: UTP, 2014, v. 1, p. 137-164.

TCU. Relatório sobre as contas do Governo da República. Exercício de 2001. Brasília, 2002.

_____. **Relatório de Auditoria Operacional: Programa Universidade para Todos (ProUni) e Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES)**. Exercício de 2007. Brasília, 2009.

TOUSSAINT, E. A Bolsa ou a vida. A dívida externa do Terceiro Mundo: As finanças contra os povos. São Paulo: Perseu Abramo, 2002. Capítulo 4, Mundialização Financeira (p. 87-108; Capítulo 13, Ideologia e políticas neoliberais: uma perspectiva histórica.

TRUCCO, D. **Educación y desigualdad en América Latina**. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2014.

VYGOTSKY, L. **O desenvolvimento Psicológico na Infância**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.