

## **Políticas públicas do ensino superior no contexto de reestruturação produtiva: conceitos e papel da universidade**

Yara Fonseca de Oliveira e Silva (UFRJ/UEG/FAPEG)

Carla Conti de Freitas (UFRJ/UEG/FAPEG)

Marlene Barbosa de Freitas Reis (UFRJ/UEG/FAPEG)

**Resumo:** O estudo a seguir trata de discutir o relacionamento entre universidade e desenvolvimento socioeconômico local no contexto de reestruturação produtiva. Dentre o referencial teórico destacam-se Evans (1998, 2004), Santos (2005), Stiglitz (2002) e Sen (2009). O artigo é o resultado parcial de uma reflexão bibliográfica, tendo como suporte pesquisas de doutorado em andamento. Para tanto, o texto desenvolve alguns conceitos como o de globalização, de Estado, de desenvolvimento e de conhecimento que compõem o contexto e que são fundamentais para compreender as orientações políticas de ensino superior, que revela uma dependência entre o campo econômico e o da educação. A par desse contexto histórico, a década de 1990, firmou-se como palco das discussões acerca do processo de mudanças que vem ocorrendo nas economias mundiais capitalistas e a economia brasileira acompanha o movimento da economia mundial capitalista e tem tido alternância no decorrer de sua história. Essa discussão possibilita esclarecer e contribuir com a escolha da universidade no contexto atual quando é chamada a repensar o seu papel e o tipo de conhecimento que produzirá na nova configuração uma vez que a humanidade apresenta novas necessidades sociais e econômicas, pois a proposição é que, a produção do conhecimento deve se modificar para acompanhar os países desenvolvidos e o Brasil consiga se colocar em condições de igualdade em sua economia e em sua condição social em nível mundial. A política pública não é pronta e acabada; ela sempre muda, de acordo com o contexto e com o movimento dos atores sociais no decurso da história, assim os conceitos apresentados nesse estudo no decorrer do processo histórico também podem ser transformados, o que significa dizer que as ideias ao serem refeitas, novas orientações políticas poderão ser elaboradas, e, portanto, é substancial a compreensão desse contexto e suas relações para impulsionar um desenvolvimento local que garanta melhorias para toda a sociedade.

**Palavras-chave:** Estado; Políticas públicas; Reestruturação produtiva; Globalização; Universidade.

**Abstract:** The following study discusses the relationship between University and local socioeconomic development in the context of productive restructuring. As theoretical reference it considers Evans (1998, 2004), Saints (2005), Stiglitz (2002) and Sen (2009). This study is a partial result of a bibliographical reflection which support doctoral research in progress. The text develops some concepts like State, globalization, and development that make up the knowledge and context that are fundamental to understand the guidance teaching policies which reveal a dependency between economy and education. The historical context of the Decade of 1990 established itself as the stage of discussions about the process of change that has taken place in capitalist economies and Brazilian economy follows the movement of the capitalist world economy and has been switching over its history. This discussion clarifies and contributes to the choice of the University in the current context when it is called to rethink its role and the type of knowledge that will be produced. Public policy is not finished and ready. It always changes according to the context and with the movement of the social actors in the course of the story, so the concepts presented in this study during the historical process can also be processed. It means that the

ideas will be presented, new policy guidelines could be drawn up and it is substantial to the understanding of this context and its relationship to local development to ensure improvement to the society.

**Key-words:** State, Policy; Productive restructuring; Globalization; Universidade.

**CATEGORIA:** Sessões de Comunicações

**ÁREA 4: Estados e Nações face à nova configuração do capitalismo**

**SUB-ÁREA:** 4.2. Estado e políticas públicas

### **Apresentação:**

Este estudo apresenta uma discussão sobre o relacionamento entre universidade e desenvolvimento socioeconômico local no contexto de reestruturação produtiva e de inovação, pois, em uma economia globalizada, faz-se necessário a implantação de políticas públicas para ensino superior nas quais o conhecimento ganha destaque como um instrumento importante para o desenvolvimento. Assim, o que interessa discutir aqui é a importância deste contexto que marca a relevância da relação entre universidade e desenvolvimento.

A universidade é chamada a revisar seu papel, orientada pela ordem vigente do sistema capitalista, e a contribuir para a criação da riqueza de um estado, pois, nesse contexto, seu papel tem sido transformado pela necessidade de formação, capacitação dos trabalhadores, infra-estrutura tecnológica e inovação que promovem o desenvolvimento sócio-econômico do Estado.

Discutir a temática do ensino superior nos remete inicialmente à compreensão das políticas públicas vinculadas à organização de uma sociedade dividida em classes sociais. Em outras palavras, entende-se a educação superior como ação determinada pela organização das relações de produção e de gestão do Estado, que sofre alterações no tempo e no espaço. Assim, este trabalho tem por objetivo tecer algumas considerações acerca do contexto atual no qual se insere a universidade na perspectiva de reconhecer seu papel e sua contribuição no desenvolvimento do estado.

No processo de reestruturação produtiva, a proposta é pensar uma nova economia, um novo ensino e perspectivas políticas a partir de um diálogo entre esses atores que possibilite o desenvolvimento local. Nesse sentido, o processo de mudanças nas questões socioeconômicas provoca uma nova posição para o ensino superior que visa a atender às demandas da sociedade. Assim, é necessário apresentar alguns conceitos – globalização, Estado, desenvolvimento e

conhecimento, que marcam o contexto no qual a universidade é chamada a repensar o seu papel uma vez que “a história de todos os países que floresceram e se desenvolveram é a história da sua cultura e a história de sua cultura é, hoje, a história das suas universidades” (TEIXEIRA, 1953, p. 101).

A escolha destes conceitos se dá pelo fato de se relacionarem ao crescimento econômico do país de acordo com seu processo histórico e para compreender os fatores internos e externos que influenciaram no processo de desenvolvimento. Por isso, é preciso considerar as mudanças econômicas e os diferentes momentos do capitalismo, pois o capitalismo historicamente se constitui e se reproduz principalmente a partir do consumo, na busca do lucro. Assim, a sociedade ao se desenvolver, institui mudanças no campo econômico e define novos padrões de relações sociais e políticas em cada país; e o processo de globalização e seus impactos nos países em desenvolvimento, como o Brasil, provocam uma nova ordem e criação de políticas públicas para acompanhar a lógica da produção econômica.

### **Considerações sobre o contexto de reestruturação produtiva**

As mudanças estruturais pelas quais passa a sociedade têm levado muitos estudiosos a identificar uma crise de paradigmas na contemporaneidade, que cada vez mais vem exigindo novos modelos econômicos, sociais, políticos e educacionais, impulsionados pelo processo de globalização dos mercados e pela revolução tecnológica das últimas décadas. Entretanto, a década de 1990 assumiu feições de um processo modernizante e inovador, implicando ajustes nas políticas econômicas e, principalmente, sociais. O momento foi profícuo para gerar mudanças substanciais nas políticas públicas, em conformidade com as exigências do novo mercado globalizado.

Coraggio (1999) ressalta que tais mudanças, além de interferirem diretamente na economia e na cultura, também tendem a provocar uma redefinição do papel do Estado. A esse respeito, o autor observa que

[...] em uma época marcada pela globalização, as instâncias deverão logicamente assumir maior premência e, como consequência, o conceito de autodeterminação nacional deverá ser redefinido, enquanto os processos básicos da economia passam a estar cada vez mais determinados em escala mundial [...], o que passa a requerer instâncias mais próximas da sociedade: um Estado

descentralizado ou organizações da mesma sociedade civil. (CORAGGIO, 1999, p. 47)

Nesta mesma vertente, o modelo de desenvolvimento econômico é caracterizado por Santos (2005, p. 14) como neoliberalismo ou globalização neoliberal, que a partir dos anos 1980 se impôs internacionalmente e conduziu à perda geral de prioridade das políticas públicas do Estado em relação ao desenvolvimento.

Desse modo, a década de 1990 firmou-se como palco das discussões acerca do processo de mudanças que vem ocorrendo nas economias mundiais capitalistas, caracterizando-as como mudanças multifacetais que assumem diferentes matizes com a mundialização do capital. Essas mudanças, todavia, não afetam apenas o modelo econômico, mas o modelo de desenvolvimento.

A partir desta contextualização, apresentam-se os conceitos de globalização, Estado, desenvolvimento e conhecimento, considerando que conceitos são explicações e idéias construídas a partir de um corpo teórico que busca caracterizar o contexto no qual se insere a universidade.

## **Globalização**

A globalização é o processo de internacionalização do capital, responsável por desencadear mudanças também no volume e na intensidade da circulação das informações. Conforme Diniz (2010, p. 25), a globalização é um

[...] fenômeno multidimensional, que obedece a decisões de natureza, não só econômica, mas também política. Em outros termos, a economia não se move mecanicamente, independente da complexa relação de forças políticas que se estruturam em âmbito internacional, através da qual se tecem os vínculos entre economia mundial e economias nacionais.

Por assinalar de forma tão marcante a contemporaneidade, a globalização é um conceito que está presente tanto nos debates oficiais como nas práticas cotidianas. Porém, o conceito traz em si o antagonismo: se, por um lado, a globalização acelera os processos globais e encurta distâncias entre economias, por outro, exacerba o processo de exclusão dos menos favorecidos dos meios de produção intelectual.

Stiglitz (2002) caracteriza a globalização como uma “força contraditória”, pois, ao mesmo tempo que traz benefícios tais como a abertura do comércio internacional e a diminuição da sensação de isolamento entre as nações, também mostra seus malefícios ao favorecer a acentuação das desigualdades sociais. O autor enfatiza o lado negativo da globalização ao declarar que, mesmo com os esforços bem-intencionados de redução dos índices de pobreza feitos durante a última década do século XX, os resultados não são o que se esperava.

Em muitas situações, os benefícios da globalização têm sido menores do que seus defensores apregoaram, e o preço pago tem sido maior, já que o meio ambiente foi destruído e os processos políticos, corrompidos, além de o ritmo acelerado das mudanças não ter dado aos países tempo suficiente para uma adaptação cultural. (STIGLITZ, 2002, p. 35)

A virada no contexto econômico provocada pela globalização desencadeou reformas substanciais nos países em desenvolvimento, como no Brasil e demais países da América Latina, principalmente, no campo do ensino superior. Desta maneira, as políticas públicas, base de sustentação desta reorganização, passam também a ser reorientadas. O Banco Mundial – instituição multilateral responsável pelo financiamento de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento – ganha relevo na década de 1990 por colocar a educação no centro de sua agenda. Essa orientação se alinha à tese de Amartya Sen quando faz referência às capacidades humanas por meio da escolaridade.

Por isso, o acesso à educação e ao conhecimento é importante. Vale dizer que o conceito de educação formal, conforme aqui entendido, vai além da acepção ampla que a considera uma “prática social cujo fim é o desenvolvimento do que na pessoa humana pode ser aprendido” (BRANDÃO, 2007, p. 72). Na verdade, a educação é vista como um importante instrumento a serviço do desenvolvimento econômico e, corroborando Brandão, da “formação de tipos de sujeitos, de acordo com as necessidades e exigências de sua sociedade, em um momento da história do seu próprio desenvolvimento” (BRANDÃO, 2007, p. 75).

## **Estado**

Tais mudanças têm levado à reformulação do papel do Estado e a sua reconfiguração organizacional e administrativa. Desse modo, a concepção weberiana de Estado parece oportuna para refletir sobre as questões postas para esta discussão. Weber (apud GIDDENS, 1994, p. 31),

numa análise institucional, reconhece o papel do Estado no processo de desenvolvimento, sem destacar a determinação de uma ordem sobre as outras, pois vê a importância da interação entre elas: o social, o político e o econômico e suas respectivas influências nos processos de mudanças.

Ademais, reconhece-se no Estado sua capacidade institucional de conexão com a sociedade, devendo, por isso, “ser tratado como instituição e ator social em si, com poderes de influir no curso das mudanças econômicas e sociais” (EVANS, 2004, p. 44). As evidências históricas sedimentam as análises do papel do Estado no processo de desenvolvimento, por meio das instituições e dos atores que as compõem. Por isso, é histórico, isto é, depende da trajetória percorrida a partir das modificações herdadas do passado, conforme as especificidades do contexto local. É preciso, portanto, identificar a forma como as instituições produzem seu trajeto diante dos desafios, o que Evans (1998) denomina de dependência da trajetória.

A adoção desse conceito de desenvolvimento imprime ao Estado novas responsabilidades sociais, ou seja, exige-se uma redefinição de seu papel. Observa-se, assim, o reforço do Estado como uma instituição que desempenha um importante papel no processo de desenvolvimento neste cenário de mudanças aqui trazidas para reflexão. Para Evans (2004), o processo de industrialização não é livre, e sim penetrado pelo Estado, que deve se embasar na proteção social e na sua regulamentação para atender às necessidades básicas da comunidade, dando-lhe proteção para garantir a sobrevivência, o que reflete também nas políticas de educação. Por isso é que não faz sentido pensar o Estado descolado das relações sociais.

Refletir a relação sociedade-Estado, portanto, implica considerar o grau de articulação entre os diferentes grupos sociais e os órgãos públicos. Requer ainda “repensar o papel do Estado e sua natureza, à luz das novas exigências de uma ordem globalizada” (DINIZ, 2007, p. 28), mas de modo que seja ele um instrumento efetivo para a consecução das metas coletivas.

## **Desenvolvimento**

Um aspecto que merece destaque uma vez que demarca uma importante mudança ocorrida na década de 1990, é o conceito de desenvolvimento. Este não se abriga mais sob a égide do crescimento econômico medido apenas pelo PIB de um país, pois passa a envolver outras variáveis, tais como a melhoria da qualidade de vida das pessoas, a perspectiva ética, a

sustentabilidade e a inclusão social. Por isso, é interessante pensar a relação estabelecida pela tríade globalização–educação–desenvolvimento numa vertente conceitual mais ampla e atual.

O economista indiano Amartya Sen, ganhador do prêmio Nobel de 1998 e um dos criadores do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) em 1993 – que desde então vem sendo usado no relatório anual do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento –, tem ganhado destaque no campo da análise econômica por estabelecer uma ligação direta entre o desenvolvimento de um país e as oportunidades de fazer escolhas e exercer sua cidadania que oferece à população.

O autor centra sua discussão no desenvolvimento, entendendo-o como a expansão das capacidades, e defende que uma sociedade com acesso aos bens fundamentais tem menor desigualdade social. Sen (2009), portanto, traz de volta a ideia do bem-estar social, ao pontuar que o indicador de desenvolvimento da contemporaneidade não é mais o PIB, conforme definido pela teoria econômica tradicional, pois “uma concepção adequada de desenvolvimento deve ir muito além da acumulação de riqueza e do crescimento do Produto Nacional Bruto e de outras variáveis relacionadas à renda” (SEN, 2009, p. 28).

Desenvolvimento, portanto, na concepção de Sen (2009), não é apenas a elevação do PIB porque só ela não garante a melhoria da qualidade de vida das pessoas, principalmente das mais pobres. Por isso, para o autor, de nada adianta um modelo de desenvolvimento que prime pelo acúmulo econômico se este não for capaz de garantir condição de vida digna a sua comunidade, uma vez que a utilidade da riqueza está nas coisas que ela nos permite fazer – as liberdades substantivas que ela nos ajuda a obter.

Sen (2009) pontua que existem áreas nas quais há maior índice de injustiça e pobreza e, se o mercado não as corrige, cabe ao Estado corrigi-las, pois são condições básicas para a garantia da sobrevivência. Isso inclui não apenas a garantia dos direitos sociais elementares, como saúde, habitação e saneamento básico, como também o conhecimento.

Em função destes entendimentos, Sen desenvolveu, junto com Martha Nussbaum, a Teoria das Capacidades ou o conceito “*capability*” que tem como foco de análise o desenvolvimento, sob a premissa de que é preciso investir nas capacidades e expandi-las, a fim de que as pessoas possam levar o tipo de vida que almejam e valorizam. Essas capacidades têm uma relação de mão dupla: podem ser aumentadas e garantidas pela política pública, mas a direção da política pública pode também ser influenciada pelo uso efetivo das capacidades participativas do povo (SEN, 2009, p. 32). E como o Estado pode então capacitar as pessoas para exercerem suas atividades econômicas? Sen (2009) argumenta que essa capacitação pode ocorrer

por meio do empoderamento, tanto da pobreza quanto de grupos que passam a defender determinados interesses e objetivos; e do intitlamento, que dá à comunidade o direito de propriedade, a oportunidade de adquirir um lugar para viver. Assim, para este autor, são as oportunidades criadas para diminuir as privações por meio de políticas públicas que fortalecerão as capacidades incidindo sobre a melhoria da qualidade de vida das pessoas.

Sob esta ótica, “o êxito de uma sociedade deve ser avaliado primordialmente segundo as liberdades substantivas que os membros dessa sociedade desfrutam”, ou seja, pela expansão de seu conjunto capacitório (SEN, 2009, p. 32). Cabe ressaltar que as liberdades substantivas são tratadas, pelo autor, a partir de cinco liberdades instrumentais: a liberdade política, as facilidades econômicas, as oportunidades sociais, a garantia de transparência e a segurança protetora. Esse conjunto de liberdades dos indivíduos constitui o conceito de desenvolvimento de Amartya Sen.

## **Conhecimento**

A leitura específica e aprofundada da educação superior passa obrigatoriamente pelo exercício de pensar o conhecimento, sendo que a universidade é o principal *lócus* de conhecimento. Dentre os diversos conceitos de conhecimento é possível dizer que todos se convergem para indivíduo, para o ser humano e as contribuições das diversas áreas de conhecimento comprovam como é complexa a relação entre conhecimento e a realidade na qual este indivíduo se encontra e age. Assim, antes de considerar a produção do conhecimento da universidade como elemento de desenvolvimento da sociedade, é preciso compreendê-la como elemento de desenvolvimento do próprio indivíduo.

A valorização do conhecimento, especialmente do conhecimento tácito, reitera a importância do indivíduo e destaca, também, o caráter social do processo de geração de conhecimento, exigindo dos indivíduos o desenvolvimento de habilidades pessoais e interpessoais. Desta forma, “há que insistir fortemente na utilidade de um conhecimento que possa servir à reflexão, meditação, discussão, incorporação por todos, cada um no seu saber, na sua experiência, na sua vida”, como destaca Morin (2010, p. 30).

Diante disso, na atualidade, o conhecimento é uma ferramenta importante para o processo de desenvolvimento local. Por isso, é preciso identificar os tipos de conhecimento e de que forma se dá a sua criação. Segundo Gibbons *et al.* (1994), criar conhecimento sem propósito



de resultado definido, englobando apenas uma área do conhecimento (Modo 1) é hoje insuficiente para atender a demanda técnico-científica das empresas e da sociedade. Nesse sentido, a criação do conhecimento necessita de uma interação entre as diversas áreas de conhecimento e atores, de forma complexa e multidisciplinar (Modo 2). Mas um conhecimento não invalida o outro, pois consiste na criação de conhecimento a partir da necessidade deste para resolução de um problema, ou seja, há um contexto e uma aplicação para o conhecimento que será criado.

Nesse sentido, é preciso compreender o contexto de reestruturação produtiva e sua economia globalizada na atual sociedade de avanço tecnológico crescente e que considera o conhecimento importante para o desenvolvimento. Assim, para gerar conhecimento e capacitar o indivíduo, a universidade é chamada a revisar seu papel e se mostrar como instituição que contribui para a criação da riqueza de um estado, reforçando que “a forma como hoje é discutido o papel do ensino superior tem sido significativamente influenciada por considerações econômicas” (TEIXEIRA, 2009, p. 09).

### **Considerações finais:**

A par desse contexto histórico, a economia brasileira acompanha o movimento da economia mundial capitalista e tem tido alternância no decorrer de sua história. Ao esgotar um modelo econômico nesse modo de produção, um novo caminho é estruturado e isso desencadeia mudanças nas instituições e na sociedade. Ao mapear a conjuntura do contexto socioeconômico e político, verifica-se, portanto, a dependência entre o campo econômico e o educacional, o que redefine o papel da universidade no cenário de crescimento e desenvolvimento local.

A busca pela definição do conhecimento na nova configuração importa pelo fato dessa discussão possibilitar a escolha, a posição que a universidade adotará na atualidade uma vez que a humanidade apresenta novas necessidades sociais e econômicas, ou seja, qual o tipo de universidade que queremos ter ou desenvolver? Nesse contexto, o argumento de alguns estudiosos é que o estado brasileiro (país em desenvolvimento) precisa de instituições que correspondam às necessidades do modo de produção e, conseqüentemente, do mercado, a partir da produção do conhecimento. A proposição é que, a produção do conhecimento deve se modificar para acompanhar os países desenvolvidos, ou melhor, para buscar desenvolver os produtos das empresas-organizações (avanços tecnológicos) para se colocar em condições de

igualdade com os países desenvolvidos e conseguir maior autonomia em sua economia e em sua condição social.

Uma política pública não é pronta e acabada; ela sempre muda, de acordo com o contexto e com o movimento dos atores sociais no decurso da história. Por isso, não cabe dar a esta reflexão um teor conclusivo, mas tão somente tecer algumas considerações e problematizar outras. Os conceitos apresentados nesse estudo no decorrer do processo histórico podem ser transformados ou redesenhados, o que significa dizer que as ideias ao serem refeitas, novas orientações políticas também serão elaboradas, e, portanto, é substancial a compreensão desse contexto e suas relações para impulsionar um desenvolvimento local que garanta melhorias para toda a sociedade.

Compreender, portanto, a trajetória de um processo de mudança implica debruçar-se sobre aspectos e fatores capazes de explicar suas nuances na situação econômica, social, política e cultural, pois neste caso, esses âmbitos se interpenetram. Além disso, identificar os atores, o contexto e as circunstâncias em que ocorreram tais mudanças, bem como a clareza dos conceitos que as engendram e que tem variado no decurso histórico é fundamental.

## REFERÊNCIAS:

- BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2006**. Equidade e desenvolvimento: visão geral. Disponível em: [www.siteresources.worldbank.org](http://www.siteresources.worldbank.org). Acesso em: 20 out. 2011.
- BRANDÃO, Carlos Rodrigues. **O que é Educação**. 41. Ed. São Paulo: Brasiliense 2007.
- CORAGGIO, José Luiz. **Desenvolvimento humano e educação**: o papel das ONGs latino-americanas na iniciativa da educação para todos. São Paulo: Cortez, 1999.
- DINIZ, Eli (Org). **Globalização, Estado e Desenvolvimento**: dilemas do Brasil no novo milênio. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2007.
- \_\_\_\_\_. Estado, variedades de capitalismo e desenvolvimento em países emergentes. In: **Desenvolvimento em debate**, v. 1, n. 1, jan./abr. 2010, p. 7-27. Disponível em: [www.desenvolvimentoemdebate.org/index.php/revista/article/view/2](http://www.desenvolvimentoemdebate.org/index.php/revista/article/view/2). Acesso em: 15 mar. 2011.
- EVANS, Peter B. Análise do Estado no mundo neoliberal: uma abordagem institucional comparativa. In: **Revista de Economia Contemporânea**, UFRJ, n. 4 – julho de 1998.
- \_\_\_\_\_. **Autonomia e parceria**: estados e transformação industrial. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004.
- GIDDENS, Antony. Marx, Weber e o desenvolvimento do capitalismo. In: GERTZ, René E. (org. e trad.). **Max Weber e Karl Marx**. São Paulo: Hucitec, 1994, p.120-145.
- MORIN, Edgar. **Ciência com consciência**. Rio de Janeiro: Bertrant Brasil. 2010.
- SANTOS, Boaventura de Souza. **A universidade no século XXI**: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade. São Paulo: Cortez, 2005.

SEN, Amartya K. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

STIGLITZ, Joseph E. **A globalização e seus malefícios**. Tradução de Bazán Tecnologia e Linguística. São Paulo: Futura, 2002.

TEIXEIRA, Anísio. **Educação para a democracia: introdução à administração escolar**. 2 ed. São Paulo: Nacional, 1953.

TEIXEIRA, Pedro Nunes. **Financiamento do ensino superior: desafios e escolhas**. 2 Ciclo de Seminários Internacionais. Educação no século XXI: modelos de sucesso. Rio de Janeiro: SENAC, 2009.