



# ○ ESTADO EM METAMORFOSE

José Carlos Rothen



O ESTADO EM METAMORFOSE:  
CRUZAMENTOS DAS REFORMAS DO ESTADO EM  
CUBA, NA FRANÇA E NO BRASIL



José Carlos Rothen

O ESTADO EM METAMORFOSE:  
CRUZAMENTOS DAS REFORMAS DO ESTADO EM  
CUBA, NA FRANÇA E NO BRASIL

Uberlândia / Minas Gerais  
Navegando Publicações  
2025



**NAVEGANDO**



[www.editoranavegando.com](http://www.editoranavegando.com)  
[editoranavegando@gmail.com](mailto:editoranavegando@gmail.com)

Uberlândia – MG,  
Brasil

Direção Editorial: Navegando Publicações  
Projeto gráfico e diagramação: Lurdes Lucena  
Imagem Capa: José Carlos Rothen

Copyright © by autor, 2025.

J77 – ROTHEN, J. C. O Estado em metamorfose: cruzamentos das reformas do estado em Cuba, na França e no Brasil. Uberlândia: Navegando Publicações, 2025.

ISBN: 978-65-6070-094-9

DOI - 10.29388/978-65-6070-094-9

1. Cuba 2. Brasil 3. França 4. Estado I. José Carlos Rothen. II. Navegando Publicações. Título.

CDD – 370

Índice para catálogo sistemático

Educação

370

Navegando Publicações



**NAVEGANDO**  
[www.editoranavegando.com](http://www.editoranavegando.com)  
[editoranavegando@gmail.com](mailto:editoranavegando@gmail.com)

Uberlândia – MG  
Brasil

## Editores

Lurdes Lucena – Esamc – Brasil  
Carlos Lucena – UFU – Brasil  
José Claudinei Lombardi – Unicamp – Brasil  
José Carlos de Souza Araújo – Uniube/UFU – Brasil

## Conselho Editorial Multidisciplinar

### Pesquisadores Nacionais

Afrânio Mendes Catani – USP – Brasil  
Anderson Brettas – IFIM – Brasil  
Anselmo Alencar Colares – UFOPA – Brasil  
Carlos Lucena – UFU – Brasil  
Carlos Henrique de Carvalho – UFU, Brasil  
Gilson César Fagiani – Uniube – Brasil  
Dermeval Saviani – Unicamp – Brasil  
Elmirio Santos Resende – UFU – Brasil  
Fabiane Santana Previtali – UFU, Brasil  
Gilberto Luiz Alves – UFMS – Brasil  
Inez Stampa – PUCRJ – Brasil  
João dos Reis Silva Júnior – UFSCar – Brasil  
José Carlos de Souza Araújo – Uniube/UFU – Brasil  
José Claudinei Lombardi – Unicamp – Brasil  
Larissa Dahmer Pereira – UFF – Brasil  
Livia Diana Rocha Magalhães – UFSB – Brasil  
Marcelo Caetano Parreira da Silva – UFU – Brasil  
Mara Regina Martins Jacomeli – Unicamp, Brasil  
Marta J. A. Rosário – UFPA – Brasil  
Newton Antonio Paciulli Bryan – Unicamp, Brasil  
Paulino José Orso – Unioeste – Brasil  
Ricardo Antunes – Unicamp, Brasil  
Robson Luiz de França – UFU, Brasil  
Tatiana Dahmer Pereira – UFF – Brasil  
Valdemar Sguissardi – UFSCar – (Apos.) – Brasil  
Valéria Lucília Forti – UERJ – Brasil  
Yolanda Guerra – UFRJ – Brasil

### Pesquisadores Internacionais

Alberto L. Blalakowsky – Universidad de Buenos Aires – Argentina  
Alicia Maná de Castro Martins – (I.S.M.T.), Coimbra – Portugal  
Alexander Steffanell – Lee University – EUA  
Ángela A. Fernández – Univ. Aut. de St. Domingo – Rep. Dominicana  
Antonino Vidal Ortega – Pont. Un. Cat. M. y Me – Rep. Dominicana  
Armando Martínez Rosales – Universidad Popular de Cesar – Colômbia  
Atemis Torres Valenzuela – Universidad San Carlos de Guatemala – Guatemala  
Carolina Crisorio – Universidad de Buenos Aires – Argentina  
Christian Cwik – Universität Graz – Austria  
Christian Hauser – Universidad de Talca – Chile  
Daniel Schugurensky – Arizona State University – EUA  
Elizet Payne Iglesias – Universidad de Costa Rica – Costa Rica  
Elsa Capron – Université de Nimés / Univ. de la Réunion – France  
Elvira Aballi Morell – Vanderbilt University – EUA  
Fernando Camacho Padilla – Univ. Autónoma de Madrid – Espanha  
José Javier Maza Avila – Universidad de Cartagena – Colômbia  
Hernán Venegas Delgado – Univ. Autónoma de Coahuila – México  
Isidre Gjerjagi – Universidade de Coimbra – Portugal  
Iván Sánchez – Universidad del Magdalena – Colômbia  
Johanna von Grafenstein, Instituto Mora – México  
Lionel Muñoz Paz – Universidad Central de Venezuela – Venezuela  
Jorge Enrique Elias-Caro – Universidad del Magdalena – Colômbia  
José Jesus Borjón Nieto – El Colegio de Vera Cruz – México  
José Luis de los Reyes – Universidad Autónoma de Madrid – Espanha  
Juan Marchena Fernandez – Universidad Pablo de Olavide – Espanha  
Juan Paz y Miño Cepeda, Pont. Univ. Católica del Ecuador – Equador  
Lerber Dimas Vasquez – Universidad de La Guajira – Colômbia  
Marvin Barahona – Universidad Nacional Autónoma de Honduras – Honduras  
Michael Zeuske – Universität Zu Köln – Alemanha  
Miguel Perez – Universidade Nova Lisboa – Portugal  
Pilar Cagiao Vila – Universidad de Santiago de Compostela – Espanha  
Raul Roman Romero – Univ. Nacional de Colombia – Colômbia  
Roberto Grozilles Aranas – Universidad del Norte – Colômbia  
Ronny Viales Hurtado – Universidad de Costa Rica – Costa Rica  
Rosana de Matos Silveira Santos – Universidad de Granada – Espanha  
Rosario Marquez Macias, Universidad de Huelva – Espanha  
Sérgio Guerra Vilaboy – Universidad de la Habana – Cuba  
Sylvia Mancini – Université de Lausanne – Suíça  
Teresa Medina – Universidade do Minho – Portugal  
Tristan MacCoaw – Universit of London – Inglaterra  
Victor-Jacinto Flecha – Univ. Cat. N. Señora de la Asunción – Paraguai  
Yoel Cordovi Núñez – Instituto de Historia de Cuba v Cuba – Cuba



Dedico  
Aos meus pais João e Maria!  
A minha esposa Maria José!  
Aos meus filhos Ana Manuela e Luís Miguel!



## AGRADECIMENTOS

Ao final desta jornada, o sentimento que predomina é o de gratidão. A presente pesquisa é resultado de um longo processo, marcado pela significativa contribuição de inúmeras pessoas e instituições.

Primeiramente, agradeço ao Estado brasileiro, por viabilizar minha formação acadêmica ao longo dos anos e pelo financiamento das minhas pesquisas. Em particular, registro meu reconhecimento à FAPESP (Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo), pelo financiamento de dois projetos fundamentais para esta pesquisa; ao CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico), pela concessão de bolsa de produtividade; e à CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), pela bolsa de pós-doutorado na Université de Strasbourg, França. A Universidade Federal de São Carlos, principalmente ao Departamento de Educação que me acolheu e apoiou o meu trabalho a partir de 2008.

Os meus pais João e Maria, baseados na ideologia do Capital Humano, tinham a firme convicção de que a educação era a maior herança que poderiam me deixar. Agradeço profundamente por esta herança. Agradeço, também, aos meus irmãos, Clis, Dalton, Ressler, Marcos e Margô, que fazem parte dessa mesma herança.

Agradeço a minha esposa, Maria José, companheira de todas as horas. Aos meus filhos Ana Manuela e Luís Miguel pelas inúmeras conversas.

Agradeço aos meus colegas de profissão, com os quais compartilhei 40 anos de magistério, e aos meus alunos, cujas interações acadêmicas e pessoais enriqueceram minha perspectiva e contribuíram para a formação das minhas ideias. Expresso meu reconhecimento à Gladys Beatriz Barreiro, parceira de pesquisa e amiga, pela colaboração contínua e fundamental em diversos projetos.

Agradeço à rede Universitas, no nome da prof. Deise Mancebo, pela estimulante convivência nas pesquisas que desenvolvemos juntos e pelo compromisso político em defesa da educação superior pública.

Agradeço, ainda, às colegas do Departamento de Educação, Géssica P. Ramos e Maria Cristina S. Galan Fernandes, e aos ex-orientandos Ana Paula Silveira, Regilson Maciel Borges, Ivan dos Santos Oliveira e Thiago J. Esteves, pela parceria no desenvolvimento das pesquisas e na redação dos relatórios finais dos projetos FAPESP.

Agradeço também aos meus orientadores de doutorado, Prof. Dr. Valdemar Sugissardi, e de mestrado, Prof. Dr. Luis Alberto Peluso, bem como ao meu supervisor de pós-doutorado, Prof. Dr. Romuald Normand, pela orientação, incentivo e contribuições inestimáveis ao meu desenvolvimento acadêmico.

Agradeço ainda aos professores do doutorado em educação, do mestrado e da graduação em Filosofia

Agradeço aos professores do ensino médio e fundamental, cujos ensinamentos foram pilares da minha formação. Do ensino médio é forte a lembrança da professora de história, o professor de Física e da professora da disciplina de formação profissional. Do ensino fundamental, a professora de ciências (Célia), o professor de história (La Torre), o de geografia e o de artes. Do antigo ensino primário da professora Edith e da professora Lucia.

Agradeço a Luiz Bezerra Neto pela parceria na disciplina "Leituras Marxistas". A Géssica P. Ramos, Maria Cristina S. Galan Fernandes e Erico Lopes Pinheiro de Paula, agradeço a leitura de parte dos meus rascunhos e questionamentos ao trabalho.

Agradeço a Maria Carolina Rosa Orlando Barbosa pelo apoio administrativo.

Finalmente, manifesto minha gratidão aos membros da banca examinadora, Prof. Dr. João dos Reis Silva Junior, Prof. Dr. Carlos Alberto Lucena, Profa. Dra. Elisabete Monteiro de Aguiar Pereira, Prof. Dr. José Carlos Souza Araújo e Prof. Dr. José Claudinei Lombardi (Unicamp), pela disponibilidade, dedicação e pelas valiosas contribuições à qualificação deste trabalho.

A todos, meu mais profundo agradecimento. O sucesso deste trabalho é, em grande parte, o reflexo do apoio e da colaboração que recebi ao longo desta trajetória.



# Sumário

PREFÁCIO — O ESTADO EM MOVIMENTO: TRÍPTICO HISTÓRICO DA MUTAÇÃO ADMINISTRATIVA João dos Reis Silva Júnior.....	17
1 INTRODUÇÃO.....	25
Metodologia.....	32
2 O ESTADO ADMINISTRATIVO: UMA ABORDAGEM HISTÓRICA.....	39
2.1 ESTADO MODERNO.....	40
2.1.1 Hobbes: o Estado Absoluto.....	41
2.1.2 John Locke: Do Estado de Natureza à Sociedade Civil e ao Estado Limitado.....	43
2.1.3 Rousseau: Contra o Leviatã - Uma Defesa da Soberania Popular.....	45
2.1.4 O Contrato Social e o Estado Moderno.....	48
2.2 ESTADO ADMINISTRATIVO NA VISÃO MARXISTA-LENINISTA.....	49
2.2.1 Os fundamentos teóricos do Estado na visão marxismo-leninista.....	50
2.2.2 A luta operária e a revolução.....	53
2.2.3 Estado socialista, fase de transição.....	54
2.2.4 Teoria do Valor e a distribuição das riquezas.....	55
2.2.5 O Estado Administrativo.....	59
2.3 O ESTADO ADMINISTRATIVO SOBRE O ADVENTO DA ADMINISTRAÇÃO CLÁSSICA.....	59
2.4 CONSIDERAÇÕES SOBRE O ESTADO ADMINISTRATIVO.....	65
3 ASCENSÃO DO ESTADO EM REDE E DA NOVA GESTÃO PÚBLICA.....	69
3.1 A transição neoliberal para o Estado em Rede.....	69
3.2 O Estado Mínimo e a Privatização: As Ideias de Milton Friedman.....	72
3.3 O Estado como Ator-Rede:.....	74
3.4 O Estado-rede e a tipologia de atores.....	77
3.5 Estado-rede: o espírito e o discurso hegemônico do capitalismo.....	82
3.6 Características do Estado em Rede e da Nova Gestão Pública.....	84
3.7 Padronização e controle.....	85
3.8 O novo imperialismo.....	89
3.9 Considerações sobre o Estado em Rede.....	96

4 A METAMORFOSE CUBANA: A Institucionalização da Revolução e a Nova Gestão Pública.....	99
4.1 A FASE DO OTIMISMO REVOLUCIONÁRIO (INSTITUCIONALIZAÇÃO DA REVOLUÇÃO).....	101
4.1.1 A revolução socialista e o estado cubano.....	103
4.1.2 Imperialismo estadunidense.....	104
4.1.3 A relação com a União Soviética.....	106
4.1.4 A transição para o comunismo.....	108
4.1.5 Ditadura do Proletariado, o centralismo democrático e o partido de vanguarda.....	110
4.1.6 O PCC como Vanguarda da Revolução Cubana.....	114
4.1.7 Partido Político formação de quadros.....	116
4.1.8 Os organismos do poder popular.....	117
4.1.9 A divisão Político-Administrativa.....	123
4.1.10 Planificação da economia e da sociedade.....	123
4.1.11Tipos de propriedades dos meios de produção.....	128
4.1.12 Divisão internacional do trabalho socialista.....	131
4.1.13 A Luta Ideológica em Cuba.....	132
4.1.14 Política Científica.....	138
4.1.15 Considerações sobre a fase otimista.....	140
4.2 REESTRUTURAÇÃO DO ESTADO CUBANO (1980-1990).....	144
4.2.1 O III Congresso do PCC: Relutância em Aceitar o Fim do Otimismo.....	144
4.2.2 Retificação dos erros:.....	147
4.2.3 Período Especial em Tempos de Paz.....	150
4.2.4 Considerações sobre a fase Reestruturação do Estado Cubano.....	159
4.3 A REFORMA DO ESTADO CUBANO.....	160
4.3.1 Partido, Estado e Poder.....	162
4.3.2 Oferta de bens sociais e de bens econômicos.....	166
4.3.3 Reforma Administrativa: a direção por objetivos.....	167
4.3.4 Atualização do modelo econômico.....	169
4.3.5 Política macroeconômica.....	173
4.3.6 Considerações sobre A reforma do Estado Cubano.....	174
4.4 A TEORIZAÇÃO DA REFORMA DO ESTADO CUBANO E A TRANSIÇÃO PARA AS NOVAS GERAÇÕES.....	175
4.4.1 Consolidando a Atualização do Modelo Econômico-Social (2016) ..	176

4.4.2 A Transição Geracional e o Refinamento da Reforma (2021): Análise do 8 congresso .....	183
4.5 CONSIDERAÇÕES SOBRE A METAMORFOSE CUBANA .....	191
5 A METAMORFOSE FRANCESA: O Ensino Superior Francês no Contexto da Transição do Estado Administrativo para o Estado em Rede.....	197
5.1 A Universidade sob a Tutela do Estado: Os Primórdios da Edu- cação Superior na França.....	198
5.2 O Estado Administrativo Francês e as Revoltas Estudantis de 1968 ...	203
5.3 A UNIVERSIDADE FRANCESA EM TRANSIÇÃO: DO ESTADO ADMINISTRATIVO AO ESTADO EM REDE .....	206
5.3.1 Nova Gestão Pública e Contratualização no Ensino Superior Francês: Da Lei Savary à Gestão Jospin.....	209
5.3.2 O Ensino Superior Francês e a Integração Europeia: o momento Claude Allègre .....	214
5.3.3 A Influência Europeia no Ensino Superior Francês: Os momentos da Comissão Europeia. ....	218
5.3.4 Rankings, Competição e o Estado em Rede: os momentos do mercado.....	224
5.3.5 Reformas dos anos 2000: O momento performativo.....	227
5.3.6 Lei de Liberdades e Responsabilidades das Universidades: o momento da Autonomia e Competitividade no Ensino Superior Francês. ....	232
5.4 CONSIDERAÇÕES SOBRE A METAMORFOSE FRANCESA.....	238
6 A METAMORFOSE BRASILEIRA: o ensino superior brasileiro no contesto da transição do estado administrativo para o estado em rede. ....	243
6.1 OS PRIMÓRDIOS DA UNIVERSIDADE BRASILEIRA. ....	244
6.2 1968: A REFORMA UNIVERSITÁRIA E O ESTADO ADMINISTRATIVO.....	255
6.3 ENTRE A DEMOCRATIZAÇÃO E A NOVA GESTÃO PÚBLICA: O ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO NOS ANOS 1980.....	262
6.4 A ASCENSÃO DO ESTADO EM REDE E A NOVA GESTÃO PÚBLICA NO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO. ....	271
6.5 CONTINUIDADES E RUPTURAS: O NEOLIBERALISMO SOCIAL DA ERA PT.....	281
6.5.1 Política Social.....	282
6.5.2 O Estado em Rede e a Nova Gestão Pública:.....	284
6.5.3 A Planificação o PDE .....	286
6.5.4 O Reuni .....	287

6.5.5 Expansão do Ensino Superior Privado.....	289
6.5.6 Política de Ciência e Tecnologia:.....	290
6.6 CONSIDERAÇÕES SOBRE A METAMORFOSE BRASILEIRA..	292
7 METAMORFOSES ESTATAIS: Hibridização entre o Estado Administrativo e o Estado em Rede .....	295
7.1 ESTADO ADMINISTRATIVO.....	296
7.2 ESTADO EM REDE.....	299
7.2.1 A Privatização em Perspectiva: Cuba, França e Brasil.....	300
7.2.2 Conectividade.....	301
7.2.3 Da Gestão burocrática à Nova Gestão Pública .....	303
7.2.4 Políticas Sociais em metamorfose: Uma Comparação entre Cuba, França e Brasil .....	306
7.2.5 Economia do Conhecimento e a metamorfose estatal. ....	308
7.3 CONSIDERAÇÕES SOBRE AS METAMORFOSES ESTATAIS ..	310
8 ÚLTIMAS CONSIDERAÇÕES.....	313
9 REFERÊNCIAS.....	317
10 SOBRE O AUTOR.....	345

## PREFÁCIO

### O ESTADO EM MOVIMENTO: TRÍPTICO HISTÓRICO DA MUTAÇÃO ADMINISTRATIVA

Não é de hoje que os estudiosos do Estado — em suas formas, transições e contradições — debruçam-se sobre as linhas sinuosas que atravessam a história dos aparelhos de poder. Mas poucos o fazem com a coragem de articular, em uma só narrativa, três realidades nacionais tão distintas e marcadas por trajetórias singulares como Cuba, França e Brasil. Eis a ousadia deste trabalho: evitar a armadilha do paralelismo simplificador e, em vez disso, trilhar a via sinuosa da história cruzada, buscando nas inflexões de cada caso os traços de um processo mais largo, ainda que diferenciado, de metamorfose estatal. José Carlos Rothen não apenas enfrenta o desafio de articular realidades diversas, como o faz com notável sobriedade metodológica e um olhar que desconfia dos maniqueísmos fáceis. Seu gesto é o de quem compreende que a história, como diria Gramsci, é sempre um terreno de forças desiguais, movidas por compromissos e rupturas, inércias e revoluções.

A escolha por trabalhar com a noção de "metamorfose" — em vez de "ruptura", "modernização" ou "ajuste estrutural" — já denota uma tomada de posição teórica e simbólica. A metamorfose não se faz por decreto. Ela não é decretável, nem tampouco linear. Envolve o trânsito prolongado, às vezes contraditório, de formas que se enroscam, se enredam e se refazem em estruturas híbridas. O Estado que emerge desse trabalho não é aquele da caricatura neoliberal ou da nostalgia burocrática, mas uma entidade complexa, muitas vezes instável, que ora resiste e ora se adapta às pressões da Nova Gestão Pública, dos imperativos da competitividade e das injunções transnacionais. É um Estado que já não se reconhece mais apenas nos seus próprios espelhos históricos e, por isso mesmo, precisa ser analisado nos reflexos cruzados das experiências que o tensionam.

A primeira parte da obra oferece um mergulho rigoroso nos fundamentos filosóficos e teóricos do Estado moderno. Retomando Hobbes, Locke e Rousseau, Rothen não se contenta com um resumo escolar das teorias contratualistas. Ele as lê como operadores conceituais que ainda informam os debates sobre a legitimidade do poder, a soberania, a propriedade e a liberdade. Há, nesse momento do texto, um gesto tipicamente bosiano: o de restituir à tradição clássica seu poder de interrogar o presente. E mais: há uma transição fluente da teoria política à leitura marxista-leninista do Estado, que permite reinterpretar o Estado administrativo não como um resíduo anacrônico, mas como uma tecnologia de poder que ainda sustenta parte da infraestrutura contemporânea. Essa abordagem dialógica entre contratualismo burguês e crítica marxista estrutura a seção como um campo de tensões, e não de síntese harmônica. Nesse ponto, o livro se distancia tanto do tecnicismo neoliberal quanto das interpretações marxistas dogmáticas. Ao modo de Bosi, o texto acena para uma crítica histórica que é, ao mesmo tempo, estruturante e aberta à incompletude do real.

A discussão sobre a ascensão do Estado em Rede e da Nova Gestão Pública, que constitui a terceira seção do livro, merece destaque especial. Rothen se empenha em desnaturalizar o discurso gerencial, expondo-o não apenas como um conjunto de práticas administrativas, mas como expressão de uma racionalidade política mais ampla. Uma racionalidade que articula controle, eficiência, métricas e discursos de responsabilização em um novo modelo de Estado, no qual a lógica da competição substitui o imperativo do direito. Aqui, como em Alfredo Bosi, a crítica não se resume ao diagnóstico: ela carrega um lastro ético. O que está em jogo não é apenas uma mudança de paradigma administrativo, mas a reconfiguração da relação entre Estado e cidadania, entre gestão e justiça, entre número e valor. A pedagogia da excelência esconde uma pedagogia da obediência. A substituição do burocrata pelo gestor não significa menos rigidez, mas outro tipo de docilidade, regulada por metas, rankings e índices de desempenho.

O estudo da metamorfose cubana, que ocupa o quarto capítulo da obra, é um dos momentos mais ousados do trabalho. Rothen não cede à tentação de idealizar a experiência cubana como um bastião imune à racionalidade neoliberal, tampouco a reduz a um processo de adaptação oportunista. Em vez disso, observa com acuidade as inflexões internas da política estatal, os deslocamentos no discurso do Partido Comunista e as adaptações à lógica da eficiência e do controle. É particularmente instigante notar como elementos da Nova Gestão Pública, como a gestão por resultados e a racionalização da máquina estatal, são incorporados sob a retórica da revolução. A crítica, aqui, assume um tom mais soterrado, mais insinuante — à maneira de Bosi ao tratar das ambiguidades da modernização brasileira. Há momentos em que a metamorfose cubana é lida como resistência adaptativa, e outros em que parece uma capitulação disfarçada. A dialética é mantida em aberto, o que constitui uma das virtudes interpretativas mais densas da obra.

A análise da metamorfose francesa, por sua vez, revela uma trajetória de adesão progressiva e calculada à Nova Gestão Pública. A França, com sua longa tradição de centralismo estatal e de um ethos republicano da educação, é abordada com cuidado histórico e precisão conceitual. Rothen não apenas reconstrói a cronologia das reformas — da Lei Savary aos dispositivos europeus de avaliação — como também demonstra como a retórica da autonomia universitária se converteu em instrumento de responsabilização institucional e empresarialização do ensino superior. O momento “Claude Allègre” e a integração ao Processo de Bolonha são lidos como pontos de inflexão em que o discurso da excelência e da internacionalização encobre a inserção da universidade no jogo da concorrência global. O autor segue atento à historicidade francesa, mas sem cair na armadilha do excepcionalismo. Como em Bosi, há aqui um movimento de interpretação que respeita a densidade do passado, mas que não o mitifica: a França das reformas universitárias não é apenas o espaço da tradição republicana, mas também da racionalidade neoliberal em versão tecnocrática.

O caso brasileiro, tratado na sexta seção, é o mais longo e, talvez, o mais dramático dos três. Aqui, o texto atinge sua densidade crítica máxima. Ao rastrear a constituição da universidade brasileira desde seus primórdios coloniais até as reformas mais recentes, Rothen evidencia como o Estado em Rede foi se impondo no Brasil de forma acelerada, desestruturando lentamente as bases da universidade pública. A análise do Reuni, da expansão do ensino superior privado, dos processos de avaliação e da reconfiguração do trabalho docente revela um panorama de hibridização conflitiva: convivem, no mesmo espaço, elementos do Estado administrativo e dispositivos da Nova Gestão Pública. A universidade brasileira aparece, nesse ponto, como uma instituição cindida, submetida ao duplo imperativo da inclusão social e da performatividade institucional. A tensão entre democratização e mercantilização é tratada com sobriedade analítica, sem escorregar para o tom lamurioso. Há uma indignação crítica — como havia em *Dialética da Colonização* — que nunca se faz panfleto. É essa qualidade que transforma o diagnóstico em interpretação.

A sétima seção, ao articular os três casos nacionais sob o prisma da “hibridização”, é talvez a mais original do ponto de vista teórico. Em vez de buscar um modelo comum, Rothen se detém naquilo que distingue, tensiona e atravessa os diferentes modos de transição. A hibridização, nesse caso, não é apenas um termo descritivo, mas uma chave analítica para compreender como os elementos do velho e do novo se entrelaçam em formas concretas e contraditórias. A análise das políticas sociais, da economia do conhecimento, da conectividade e da privatização é feita com um olhar que combina historicidade e teoria crítica. É aqui que o texto atinge sua maturidade interpretativa: não há juízo final, mas uma constelação de possibilidades que se oferecem ao leitor como provocação e abertura. Tal como em Bosi, o prefácio se converte — e aqui a leitura da obra — em gesto hermenêutico: não para encerrar sentidos, mas para desdobrá-los.

Por fim, a conclusão da obra, longe de oferecer um ponto de repouso, aprofunda as inquietações. O autor retorna à pergunta inaugural — o que é o Estado em tempos de transição

e financeirização? — e não a responde com certezas, mas com uma cartografia crítica do presente. Recolhe os fios do argumento, reexpõe as fissuras, recusa soluções fáceis. O gesto conclusivo, aqui, não é o da totalidade reconfortante, mas o do inacabado fecundo. A obra encerra-se como se recomeçasse: voltando ao conceito de Estado, convocando novos cruzamentos, abrindo janelas para investigações futuras. É nesse movimento espiralado que Rothen se aproxima mais uma vez de Alfredo Bosi — não no estilo retórico, mas na postura interpretativa: aquela que resiste à banalização do tempo histórico, à tecnocracia das soluções apressadas e à ilusão da neutralidade acadêmica.

Com este livro, José Carlos Rothen oferece mais que um estudo comparativo. Ele nos propõe uma ética da leitura crítica do Estado: não como entidade abstrata, mas como corpo vivo, mutante, contraditório e implicado nos dramas sociais de cada tempo. Sua escrita é clara, mas não simplista; crítica, mas não panfletária; densa, mas não hermética. E sobretudo: necessária. Porque nos convida a pensar as metamorfoses do poder não como fatalidades, mas como campos de disputa simbólica e material.

Se a primeira virtude de uma obra acadêmica está em sua coerência metodológica e argumentativa, sua segunda e talvez mais difícil virtude é a de provocar pensamento. Este livro não apenas demonstra, mas inquieta. Ele não apenas informa, mas convoca. O gesto de Rothen é, nesse sentido, semelhante ao de um historiador da cultura que sabe que toda transformação institucional é também uma metamorfose de sentidos, valores e formas de vida. Ao cruzar Cuba, França e Brasil, o autor não traça um mapa de convergências técnicas, mas expõe as nervuras mais íntimas das experiências estatais: suas inflexões, hesitações, resistências e adaptações. Cada país, cada modelo, cada temporalidade emerge como peça de um quebra-cabeça cujo contorno não é dado de antemão. A metamorfose é o nome dessa indeterminação fecunda, dessa transição que é, ao mesmo tempo, destrutiva e produtiva.

Mas há ainda uma dimensão menos visível da obra — e por isso mesmo mais valiosa — que merece atenção. Trata-se da crítica do Estado como crítica das formas de racionalidade que o sustentam. O que está em jogo, em última instância, não é apenas o redesenho institucional promovido pela Nova Gestão Pública, mas a reconfiguração do próprio imaginário político contemporâneo. O Estado em rede, com seus dispositivos de avaliação, controle e performatividade, opera como um modelo que se infiltra para além da máquina pública. Ele impõe modos de ser, de pensar e de agir que reconfiguram a subjetividade dos agentes e o próprio vocabulário da cidadania. Nessa direção, o livro se aproxima da crítica cultural no sentido mais profundo: ao examinar a administração, denuncia a dominação; ao descrever as reformas, revela as ideologias; ao analisar documentos oficiais, ilumina os dispositivos simbólicos que moldam o presente.

É aqui, justamente, que Rothen encontra seu ponto mais bosiânico. Não se trata de repetir o estilo, mas de adotar o gesto: o gesto de pensar criticamente a tradição, de reconhecer nas estruturas administrativas as marcas do conflito, de reconstituir com acuidade filológica o percurso dos discursos e, acima de tudo, de não ceder à neutralidade fetichista dos enunciados acadêmicos. Alfredo Bosi, ao escrever sobre a dialética da colonização, não oferecia apenas uma interpretação da história brasileira: ele punha em questão os mecanismos de justificação e silenciamento que a sustentavam. Do mesmo modo, este livro, ao dissecar as reformas do Estado, está também desvelando os mecanismos de adaptação, recodificação e expropriação simbólica que compõem o cenário do século XXI.

Não é à toa, portanto, que a universidade ocupe lugar central nas análises do autor. Ela não é um exemplo entre outros, mas o lugar privilegiado em que o Estado se reflete e se refaz. Em Cuba, a universidade é convocada a preservar a revolução, ainda que incorporando formas de avaliação próprias da racionalidade capitalista. Na França, é a arena por excelência da transição silenciosa entre o modelo republicano e o gerencialismo europeu-

zado. No Brasil, ela se torna um campo tenso, marcado pela expansão quantitativa, pelo declínio do financiamento e pela intensificação do controle gerencial. Em todos os casos, a universidade é o espelho onde o Estado testa sua imagem e sua legitimidade. Mas também — e isso é decisivo — o lugar onde podem nascer resistências, contra imaginários e fissuras. A universidade, como o próprio Estado, não está dada: está em disputa.

Daí a relevância política da obra. Em tempos de naturalização da precariedade, de esvaziamento das instituições públicas e de fetichização das métricas, pensar o Estado — e pensá-lo criticamente — torna-se um gesto de resistência. José Carlos Rothen não escreve com ingenuidade. Seu texto é marcado por uma consciência aguda das tensões do presente, mas também por uma esperança cuidadosa na possibilidade de crítica. Não a crítica panfletária, que conforta pela denúncia, mas a crítica paciente, que interroga os fundamentos, revela os silêncios e sugere os desvios possíveis. É essa crítica que precisa ser praticada hoje, e este livro é, sem dúvida, um convite rigoroso e fecundo a essa prática.

Dizia Alfredo Bosi, em um de seus ensaios mais agudos, que pensar criticamente exige “renunciar à cumplicidade com as ideias feitas, com os slogans repetidos, com as soluções fáceis”. Esse livro, sem dúvida, segue à risca esse imperativo. E é por isso que, mais do que um estudo comparado sobre as reformas do Estado, ele é também um exercício de pensamento. Um pensamento que não se acomoda, que se desloca entre contextos, que cruza histórias e que nos convida — como leitores e cidadãos — a reavaliar as formas pelas quais aceitamos ser governados.

José Carlos Rothen escreveu um livro que resiste. Resiste à linearidade dos modelos, à colonialidade dos saberes, ao fascínio pelas boas práticas e à euforia dos diagnósticos apressados. E nos lembra que o pensamento, quando crítico, é sempre também um gesto de desobediência. Um gesto que, como neste livro, se sustenta na erudição, na delicadeza do estilo e na firmeza da ética intelectual.

Ao leitor e à leitora que se aproximam desta obra, desejo não apenas uma leitura atenta, mas um envolvimento profundo. Porque este é um daqueles livros que não apenas se lê — mas que também se responde.

*João dos Reis Silva Júnior*

Outono de 2025

# 1.

## INTRODUÇÃO

O objeto central desta tese é a transição do Estado Administrativo para o Estado em Rede, e da gestão burocrática para a Nova Gestão Pública, um processo que tem reconfigurado a organização do Estado e os modelos de gestão em todo o mundo. Essa transição, impulsionada pela globalização, pelo neoliberalismo e pela ascensão do capital financeiro, impacta profundamente as relações entre o Estado e a sociedade, a formulação de políticas públicas e a própria concepção de cidadania. A tese busca compreender essa transição a partir da história da filosofia política, analisando três casos específicos: Cuba, França e Brasil, utilizando a educação superior como um exemplo nos casos brasileiro e francês.

A minha origem é de uma família paranaense que em 1969 migrou para a cidade de São Paulo, na qual passei a maior parte da minha infância e adolescência. Estudei em escola pública. Os meus pais apesar de terem cursado apenas o “primário”, compreendiam, quem sabe inspirados no exemplo de alguns dos meus tios que cursaram a educação superior, que a educação, principalmente a escolar, seria a herança que iriam nos deixar, visão coerente com a Teoria do Capital Humano em voga na época. Na minha percepção de criança, a minha família nunca teve preemente o risco da instabilidade alimentar e conseguia alguns dos bens de consumo desejado pela classe média, na época nos definíamos socialmente como uma classe média, “média”. Eu como os meus irmãos ingressamos muito cedo no mercado de trabalho, aos 14 anos trabalhava como office boy. No ensino médio duas vocações se manifestavam, uma a do magistério, gostava de ensinar, e a outra a de pensar a organização da produção industrial. O que me levou a cursar o primeiro ano da Faculdade de Engenharia Industrial (FEI). Ao final do primeiro ano, decidi, por motivos religiosos, abandonar a engenharia para ingressar no seminário, o que implicou em

cursar o curso de Filosofia na PUC de Campinas. Após decidir sair do seminário, no último ano do curso de Filosofia, me dediquei ao magistério da Educação Básica. Nos anos que se seguiram fiz o mestrado em filosofia, também na PUC-Campinas, na qual elaborei uma dissertação discutindo a relação entre epistemologia e ética nas críticas de Kal Popper ao marxismo.

Esta pesquisa tem a sua origem no meu doutorado, que se iniciou no ano de 2000, quando investiguei a influência do Conselho Federal de Educação na reforma universitária de 1968. Nessa época comecei também a estudar as políticas de avaliação da educação superior, motivado pela minha atividade profissional em duas Instituições particulares, pertencentes a um mesmo grupo, ao prepará-las para os processos de avaliação pelos órgãos públicos, tanto em relação ao Exame Nacional de Cursos como a recepção de comissões de avaliação com fins de reconhecimento de cursos. Coincidiu o início da minha atividade profissional, segundo semestre de 1995, com a implantação do Exame Nacional de Cursos, conhecido na época como Provão, que teve a sua primeira edição no final de 1996. Nessa época, ainda não compreendia que o Brasil estava passando por uma Reforma Gerencial do Estado, inspirada nos princípios da Nova Gestão Pública. No entanto, essa experiência me permitiu observar como essa nova forma de gestão impactava diretamente as práticas organizacionais das Instituições da educação superior.

A partir da indicação de uma colega de trabalho, li o artigo de Valdermar Sguissardi e João dos Reis Silva Junior *Reconfiguração da Educação Superior no Brasil e Redefinição das Esferas Pública e Privada* nos [anos] 90. A partir do artigo de Sguissardi e Silva Junior, comecei a compreender como a Reforma Gerencial do Estado Brasileiro, inspirada nos princípios neoliberais da Administração Gerencial (Nova Gestão Pública), impactava a educação superior. O artigo tem uma característica de conciliar a análise da implantação de políticas públicas com uma análise de discurso oficial que se aproxima de análises filosóficas. A leitura deste texto foi uma das motivações para eu prestar o processo seletivo

da Universidade Metodista de Piracicaba com a intenção de ser orientado pelo professor Sguissardi, o que acabou acontecendo.

Tanto o doutorado, como a minha atividade profissional me levaram a perguntar sobre o que é o Estado? O que é a educação superior? Como se configura a relação entre o Estado e as Instituições de Educação Superior? Estas perguntas me instigaram a investigar como a Nova Gestão Pública, a agenda neoliberal, reconfigura o Estado e impacta a educação superior, buscando compreender a inter-relação desses atores institucionais no contexto da sociedade contemporânea.

Após o término do doutorado, fui contratado para trabalhar no Programa de Pós-graduação em Educação do Centro Universitário do Triângulo. Por sugestão de Sguissardi, me aproximei da prof. Gladys Beatriz Barreiro da Universidade de São Paulo, com quem desenvolvi um programa de pesquisa acompanhando as políticas de avaliação da educação brasileira.

O programa de pesquisa analisou a história recente da educação superior brasileira, desvendando os modelos de universidade e as políticas educacionais presentes na elaboração e implementação das práticas de avaliação das instituições, incluindo os debates políticos sobre os modelos de avaliação. A investigação também buscou compreender os motivos que levaram a avaliação a se tornar o referencial para a regulação do sistema a partir da LDB de 1996. Para alcançar esses objetivos, a pesquisa foi estruturada em cinco eixos: concepções de avaliação, política e história da avaliação da educação superior, legislação/atos normativos, agências e atores, e as implicações dos aspectos técnicos da avaliação na constituição de modelos de Instituições de Ensino Superior.

Em 2008, passei a trabalhar na Universidade Federal de São Carlos. Essa nova etapa da minha carreira profissional permitiu aprofundar a minha pesquisa sobre a Nova Gestão Pública e a educação superior, especialmente no contexto da avaliação. Nesse período intensifiquei a minha participação na Rede Universitas/BR, por meio do Grupo de Pesquisa Observatório e Pesquisa das Políticas de Avaliação da Educação

Superior, que discutiu os parâmetros oficiais de qualidade utilizados em processos de avaliação dos cursos de graduação a partir do período pós Sinaes que integrou o projeto Observatório da Educação - OBEDUC: Políticas de Expansão da Educação Superior no Brasil da Rede Universitas/Br com financiamento complementar do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico Tecnológico (CNPq).

A partir da constatação de que a literatura sobre políticas internacionais de avaliação da educação frequentemente aponta para a influência dos Estados Unidos e da Inglaterra na formação das ideias neoliberais da Nova Gestão Pública, e considerando a minha experiência nos projetos desenvolvidos anteriormente, comecei a me indagar sobre como outros países, como a França e o Brasil, aderiam a elas por meio da influência de órgãos internacionais como o Banco Mundial, a UNESCO, a OCDE e a Comissão Europeia. Essa influência se intensificou nos países europeus com o Processo de Bolonha e a fundação da ENQA em 2000 (Rothen, 2018). A partir dessas indagações decorreu o primeiro dos dois projetos de pesquisa cujos resultados são apresentados nesta tese: a pesquisa de estágio de pós-doutorado, com bolsa do Programa Estágio da Capes, realizada no *Laboratoire Sociétés, Acteurs et Gouvernement en Europe* (SAGE) da *Faculté des Sciences Sociales* (Université de Strasbourg), cujo objetivo foi realizar um estudo das particularidades da dinâmica de adesão e apropriação das políticas de avaliação da educação superior no Brasil e na França visando explicitar e discutir o significado das diferenças e similaridades entre os processos desenvolvidos por estes países. Um extrato dos resultados desta pesquisa foi publicado na Revista Eletrônica de Educação (Reveduc) “O ensino superior e a Nova Gestão Pública: aproximações do caso brasileiro com o francês” (Rothen, 2019).

Ainda no âmbito da rede Universitas/BR desenvolvi em conjunto com as professoras da UFSCar Géssica Ramos e Maria Cristina S. G. Fernandes, com o professor Regilson Maciel Borges e minha orientada de doutorado Ana Paula Silveira o projeto “A nova gestão pública e a reconfiguração da avaliação

da educação superior: o caso da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar)”, que teve como objetivo geral analisar as políticas institucionais da UFSCar e suas repercussões nas práticas de avaliação e gestão com base nos processos atuais de reconfiguração das políticas e procedimentos de avaliação e de regulação da educação superior brasileira, bem como sua relação com os meios de supervisão estatal, no âmbito do Reuni. Foram tomados como objeto de análise os mecanismos de controle, tendo como referência a performance institucional, que se tornou um elemento central da Nova Gestão Pública.

O terceiro projeto que subsidia a elaboração desta tese tem a sua origem na participação, no 12º Congresso Internacional de Educação Superior "Universidad 2020", em Cuba, chamou a atenção para as semelhanças entre os procedimentos de acreditação e avaliação da educação superior cubana e os processos inspirados na Nova Gestão Pública. Em parceria com a professora Maria Cristina S. G. Fernandes, Thiago Esteves Martins (pós-doutorando sob minha supervisão na UFSCar) e Ivan Santos Oliveira (na época doutorando), elaboramos um projeto de investigação que foi submetido e aprovado pela FAPESP intitulado "Política de Avaliação Educacional em Cuba: reforma do Estado e Nova Gestão Pública". Durante a execução da pesquisa, tivemos a preocupação de identificar os resultados do trabalho individual e os resultados do trabalho coletivo. Neste texto, os resultados da pesquisa coletiva recebem os créditos com a citação dos autores.

A análise documental dos Congressos do Partido Comunista Cubano, que se realizaram a partir de 1975, teve como objetivo identificar as propostas de reforma do Estado cubano, as suas implicações para a educação superior e as relações entre o Estado e a sociedade. Os resultados da pesquisa sobre Cuba demonstram que a reforma do Estado cubano, embora contextualizada em um sistema político e econômico distinto, apresenta elementos que convergem com as teorias da Nova Gestão Pública, como a ênfase em avaliação, gestão por resultados e a busca por eficiência.

A escolha desses países se justifica por suas características específicas: Cuba, um país socialista que passou por reformas significativas após a crise do bloco soviético; a França, um país europeu com forte tradição estatal e que aderiu à Nova Gestão Pública de forma gradual; e o Brasil, um país latino-americano que implementou reformas neoliberais com base na Nova Gestão Pública.

Outra frente de desenvolvimento da pesquisa foi a oferta da disciplina "Leituras Marxistas sobre Educação", que foi desenvolvida em conjunto com o Prof. Luiz Bezerra Neto no Programa de Pós-Graduação em Educação da UFSCar. Na disciplina "Leituras Marxistas sobre Educação", abordamos o pensamento de Marx, Engels e Lênin sobre o Estado, a luta de classes e a transição para o socialismo. Na disciplina "Fundamentos da Administração Escolar", ofertada ao curso de pedagogia, resgatei as principais correntes clássicas da administração geral, como Taylor, Fayol e Weber, buscando relacioná-las com a gestão escolar. Essas experiências, ministrando disciplinas que abordam perspectivas marxistas e a administração escolar, contribuíram para a minha compreensão sobre a transição do Estado Administrativo para o Estado em Rede, a qual é o foco desta tese. Ao mesmo tempo que a minha experiência como professor contribuiu para o desenvolvimento da pesquisa, a pesquisa também influenciou o meu trabalho docente, permitindo que eu abordasse os temas com mais profundidade e criticidade.

O ponto de partida desta pesquisa foi a tentativa de compreender o significado do conceito de Universidade Autônoma e Competitiva no contexto da organização contemporânea do Estado. No entanto, ao aprofundar a investigação, o objeto de estudo se ampliou para uma questão mais abrangente: o próprio conceito de Estado e sua transformação nas últimas décadas. A busca por uma resposta levou à compreensão da transição do Estado Administrativo para o Estado em Rede, um processo impulsionado pela globalização, pelo neoliberalismo e pela hegemonia do capital financeiro. A partir desta trajetória profissional e

de investigação científica esta tese tem como objetivo geral **compreender a transição do Estado Administrativo para o Estado em Rede**. Como objetivos específicos:

- 1 Analisar teoricamente a transição do Estado Administrativo para o Estado em Rede;
  - 1.1 Resgatar a discussão do pensamento moderno tomando referência Hobbes, Locke e Rousseau sobre o poder e a constituição das sociedades por meio do contrato social, com foco na relação entre Estado e indivíduo e a questão da propriedade privada,
  - 1.2 Explicitar o conceito de Estado Administrativo a partir do pensamento de Marx, Engels e Lênine estabelecendo relações com os teóricos da administração clássica;
  - 1.3 Compreender teoricamente a constituição do Estado em Rede a partir de autores como Gramsci, David Harvey, Foucault, Boltanski e Chiapello, Callon e Latour, abordando os seguintes aspectos: novo imperialismo, fragmentação do poder, hegemonia, governamentalidade, redes de atores e a conectividade;
2. Analisar em três casos a transição do Estado Administrativo para o Estado em Rede:
  - 2.1 A partir da análise dos documentos dos Congressos do Partido Comunista de Cuba, identificar os elementos que caracterizam a reforma do Estado cubano, analisando a transição para a Nova Gestão Pública nesse contexto específico;
  - 2.2 Reconstruir o percurso de alteração do Estado Francês e do Estado Brasileiro, utilizando a educação superior como exemplo, visando comparar as características e as consequências da transição para o Estado em Rede em ambos os contextos.
3. Cruzar as transições do Estado Administrativo para o Estado em Rede e da gestão burocrática para a Nova Gestão Pública em Cuba, França e Brasil, identificando padrões e especificidades.

Esta tese argumenta que a passagem do Estado Administrativo para o Estado em Rede não configura uma substituição total, mas uma hibridização, onde elementos de ambos os modelos coexistem na estrutura estatal contemporânea. Apesar de certas semelhanças, essas hibridizações são moldadas pelas singularidades históricas, contextos ideológicos e posicionamentos em relação ao capitalismo de cada Estado.

## **Metodologia**

Embora pesquisas sociais frequentemente utilizem múltiplos casos buscando evidências em diferentes contextos (Gil, 2002), esta tese não emprega uma metodologia comparativa formal, que pressupõe simetria entre os casos. A história cruzada, proposta por Werner e Zimmermann(2003) , oferece uma alternativa aos métodos comparativos tradicionais para o estudo de fenômenos sociais em contextos inter-relacionados, partindo do pressuposto que cada um têm especificidades e historicidade própria. A interação entre contextos diferentes significa que há influências mútuas, transformações recíprocas (embora assimétricas), e resistências. A ausência de hierarquia entre contextos diversos, abrangendo escalas locais, regionais e transnacionais, permite análises não-eurocêntricas.

Embora, como a história comparada, a história cruzada dependa de escolhas do pesquisador, a ênfase recai sobre as conexões entre múltiplos contextos. Uma escolha fundamental é o objeto de estudo, selecionado com base no potencial para revelar essas conexões (ex: a escola e as políticas educacionais). Outra escolha diz respeito à escala, que pode variar de contextos micros (um bairro) a macros (um continente). A combinação dessas escolhas permite uma abordagem que transcende a análise de entidades isoladas.

Werner e Zimmermann (2003) identificam quatro tipos de cruzamento. Primeiro, o cruzamento intrínseco ao objeto de estudo. Segundo, o cruzamento entre diferentes perspectivas sobre o objeto, comparando a visão do pesquisador com outras.

Terceiro, o cruzamento reflexivo entre o pesquisador e o objeto, considerando como as referências culturais do pesquisador influenciam a análise, principalmente quando o objeto se encontra em um contexto cultural diferente do pesquisador. Por fim, o cruzamento de escalas espaciais e temporais, combinando análises micro e macro.

A história cruzada problematiza o uso de categorias analíticas. Na história comparada, as categorias são frequentemente concebidas como conceitos universais, aplicáveis dedutivamente a casos particulares, resultando numa abordagem essencialista e abstrata que ignora a historicidade dos contextos. Em contraste, a história cruzada, sem abandonar totalmente os métodos dedutivos, propõe que as categorias sejam entendidas como esquemas de interpretação e procedimentos de generalização, construídos a partir da análise dos dispositivos das práticas e dos contextos específicos de ação.

O cruzamento entre diferentes perspectivas dos casos de Cuba, França e Brasil, será guiada pelas seguintes questões: como o Estado é organizado? e como ocorre a transição do Estado Administrativo para o Estado em Rede?

Para cada caso, procurou-se identificar os períodos de constituição do Estado administrativo e os momentos-chave da transição para o Estado em rede. Não se buscou uma simetria temporal entre os casos, mas sim, a possibilidade de realizar o cruzamento que permitissem analisar as semelhanças e diferenças na dinâmica de transformação entre contextos históricos e socialmente diferentes.

A metamorfose cubana é analisada a partir da institucionalização da revolução no I Congresso do PCC, seguindo-se a caracterização das fases de transição através dos Congressos subsequentes. A análise prioriza a compreensão da reforma do Estado cubano como resposta ao fim da relação com a União Soviética e a busca de manter-se uma país socialista, apesar de incorporar dinâmicas capitalistas.

A análise da metamorfose francesa tem como ponto de partida a implantação da universidade napoleônica, no século

XIX, acompanhando sua evolução, períodos de crise e o processo de integração ao Espaço Europeu de Educação Superior.

A análise da metamorfose brasileira inicia com a chegada da família real em 1808 e o estabelecimento das primeiras faculdades, seguindo com a consolidação do Estado burocrático durante os governos de Getúlio Vargas (década de 1930). Posteriormente, examina-se o período desenvolvimentista e, finalmente, a implementação das políticas neoliberais e suas consequências para a organização estatal.

A metodologia utilizada neste trabalho na análise dos casos é a epistemologia política, uma abordagem que busca desvendar as relações de poder, as ideologias e os "regimes de verdade" que permeiam a produção de conhecimento em documentos oficiais. Esta metodologia que foi proposta na minha tese de doutorado (Rothen, 2004) tem os seguintes procedimentos:

- **Identificar paradigmas e modelos de pensamento utilizados no documento:** Quais teorias, conceitos e ideias foram mobilizados para construir os argumentos e as proposições do documento?
- **Analisar as regras e normas que estruturam o conhecimento do documento:** Como o documento define os problemas legítimos, as soluções aceitáveis e os princípios inquestionáveis?
- **Desconstruir as "verdades" apresentadas:** Quais "verdades" o documento busca construir ou reforçar? Como ele justifica essas "verdades"? Quais são as implicações políticas, sociais e culturais dessas "verdades"?

No estudo do caso cubano, de 1975 a 2021, foram utilizadas fontes primárias como documentos produzidos pelo Partido Comunista de Cuba (PCC) durante os congressos, incluindo Teses e Resoluções, "Informes Centrais", discursos de Fidel Castro, Raúl Castro e Miguel Díaz-Canel, além de documentos oficiais do governo cubano, como a Constituição e

leis específicas. Como fonte secundária foram utilizados textos acadêmicos que interpretam o desenvolvimento político e econômico de Cuba, como livros e artigos sobre a Revolução Cubana e as reformas do Estado.

No estudo histórico do caso Francês, que se inicia no século XIX com as reformas napoleônicas e termina no início do século XXI com as atuais reformas da universidade francesa, foram utilizadas como fontes primárias:

- **Leis e Decretos:** documentos originais que moldaram a organização e o funcionamento do ensino superior na França, como a "Lei d'orientation sur l'éducation (nº89-486 du 10 juillet 1989)".
- **Relatórios Oficiais:** produzidos por órgãos governamentais, como o Ministério da Educação, com o intuito de apresentar diagnósticos, propostas e análises de políticas públicas, como o "Rapport Pour un modèle européen d'enseignement supérieur".
- **Declarações Oficiais:** textos que marcaram momentos cruciais na história da educação superior francesa e europeia, como a "Déclaration de la Sorbonne".
- **Documentos de Organismos Internacionais:** regulamentos e diretrizes que influenciam a organização e o funcionamento do sistema educacional, como os "Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area", produzidos pela ENQA (European Association for Quality Assurance in Higher Education).

Para complementar a investigação, foram utilizadas como fontes secundárias livros e artigos de autores franceses que se dedicam ao estudo da educação superior francesa, como Christophe Charle, Jacques Verger e Jean-Louis Derouet além de glossários elaborados pelo governo francês, como o "Glossaire des Synthèses".

O estudo do caso brasileiro toma o desenvolvimento do ensino superior brasileiro a partir do final do século XIX para compreender a evolução do Estado brasileiro. A pesquisa se

baseia em uma análise crítica, tendo como referência revisão da literatura das seguintes fontes primárias: Documentos legais como a Lei de 1893, os decretos de Francisco Campos e a Lei da Reforma Universitária de 1968 para revelar as diferentes concepções de ensino superior e os modelos de gestão implementados em cada época. A Constituição de 1988, por sua vez, consagra princípios importantes como a autonomia universitária e a liberdade de iniciativa privada no ensino superior, moldando o cenário da educação superior nas últimas décadas. Na análise de relatórios oficiais, como o PAIUB e os documentos da Comissão Nacional para a Reformulação do Ensino Superior Brasileiro, permite desvendar as estratégias de avaliação e as diferentes concepções de qualidade que permearam as políticas educacionais ao longo do tempo. Na pesquisa utilizei fontes primárias para interpretar como as políticas de regulação do ensino superior, expressas em leis, decretos e relatórios oficiais, impactaram a autonomia das universidades, a expansão do ensino superior privado e o desenvolvimento da pesquisa científica no Brasil. Além disso, a pesquisa se baseou em documentos de organismos internacionais, como o relatório "O Ensino Superior: Lições da Experiência do Banco Mundial", para contextualizar as influências internacionais sobre as políticas educacionais brasileiras.

Na fase de pesquisa, esta tese utilizou o modelo de linguagem Bard do Google como ferramenta auxiliar na escrita e organização. A Inteligência Artificial (IA) auxiliou na revisão de trechos, estruturação de capítulos, comparação de informações e apoio para a tradução de textos. A autoria, análise e interpretação dos dados e a redação final, porém, são de exclusiva responsabilidade do pesquisador; a IA atuou como ferramenta de apoio.

Este trabalho é dividido em três partes, a primeira que constitui as seções 2 e 3 na qual é elaborada uma discussão teórica, no âmbito da história da filosofia política, sobre o Estado e a sua metamorfose de Estado Administrativo para o Estado em Rede. A segunda parte que constitui o estudo empírico da

metamorfose do Estado em três casos específicos Cuba, França e Brasil. Para analisar os contextos brasileiro e francês, o fio condutor será a implantação do conceito de Universidade Autônoma e Competitiva, enquanto o caso cubano será analisado a partir dos Congressos do Partido Comunista Cubano. A ordem dos capítulos foi definida pela compreensão de que a adoção da Nova Gestão Pública foi menor impacto em Cuba, sendo mais intensa na França e maior no Brasil. Com a sequência pretende-se discutir a gradualidade da metamorfose. A última parte consiste em uma síntese teórica dos resultados da pesquisa.



## 2.

### **O ESTADO ADMINISTRATIVO: UMA ABORDAGEM HISTÓRICA**

A transição do Estado Administrativo para o Estado em Rede resulta de uma profunda reconfiguração das relações de poder e da gestão pública, impulsionada pelo neoliberalismo e pela Nova Gestão Pública. Para compreender essa transformação, analisaremos nesta seção a evolução histórica do conceito de Estado, desde a perspectiva dos contratualistas – fundamental para entender os fundamentos do Estado Moderno do qual o Estado contemporâneo é herdeiro – até a análise marxista-leninista, integrando as contribuições da administração clássica e a burocracia weberiana. Essa abordagem multifacetada permitirá analisar não apenas o papel repressivo do Estado Administrativo, mas também sua função no planejamento da produção, na gestão de bens sociais e na seguridade social, contrastando-o com as características distintivas do Estado em Rede, que serão detalhadas nas seções seguintes.

Nesta seção, argumento de que o Estado é a institucionalização e centralização do poder em uma instituição histórica, separada da sociedade civil, com soberania territorial e uma população com a qual se relaciona com maior ou menor legitimidade. Nesta definição não inserimos os meios pelo qual o Estado se relaciona com a sociedade (leis e instituições) e nem as suas funções (proteção, defesa da propriedade, promoção do bem-estar-social etc.) pois a definição destes termos caracteriza cada um dos tipos de Estado que iremos discutir.

Para compreender o Estado Administrativo, tomarei para análise três eixos: 1) as relações de poder nos Estados Nacionais; 2) as políticas públicas (ação estatal para manutenção e reprodução social); e 3) a gestão burocrática. Para o primeiro e segundo eixo, utilizaremos os contratualistas e a análise marxista-leninista; para o terceiro, os teóricos da administração clássica e Weber.

## 2.1 ESTADO MODERNO

Na Idade Moderna (séculos XV-XVIII), a transição do feudalismo para o capitalismo e a mudança de uma visão teocêntrica para uma antropocêntrica resultaram na ascensão do Estado como ator central. A posse dos meios de produção substituiu a terra e o poder religioso/militar como base do poder social, e o Estado assumiu novas funções para garantir a ordem e impulsionar o desenvolvimento econômico capitalista. O declínio da crença na vontade divina como fundamento do poder estatal levou a uma busca por novas legitimação para a autoridade estatal.

Pensadores como Hobbes, Locke e Rousseau, entre outros, desenvolveram a teoria do contrato social como resposta às transformações em curso. Nesse contexto de transição das estruturas feudais para as capitalistas e da organização social medieval para a moderna, surge uma nova classe social: a burguesia, que buscava maior participação política e econômica. A teoria do contrato social, portanto, refletia as mudanças estruturais e as novas demandas sociais do período.

Thomas Hobbes (1588-1679) e John Locke (1632-1704), contemporâneos que viveram as transformações políticas da Inglaterra do século XVII, marcadas por conflitos religiosos e a transição do absolutismo para um regime constitucional consolidado pela Revolução Gloriosa (Martins; Monteiro, 1988), analisaram esse contexto de mudança de poder. No século XVIII, Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), profundamente influenciado pelo Iluminismo e pela crise do Antigo Regime, contribuiu para a Revolução Francesa com suas ideias de liberdade e igualdade (Chauí, 1987), e sua crítica à propriedade privada influenciou pensadores críticos do capitalismo. A seguir, analisaremos as diferentes perspectivas desses autores para compreender as bases teóricas do Estado moderno.

## 2.1.1 Hobbes: o Estado Absoluto

Para Hobbes (1974), a natureza humana é intrinsecamente egoísta, guiada por paixões (busca por prazer e aversão à dor) e não pela razão. No "estado de natureza", essa natureza egoísta leva a uma "guerra de todos contra todos", onde a competição constante é necessária para a sobrevivência. A máxima "o homem é o lobo do homem" sintetiza essa visão pessimista do ser humano, onde a autopreservação impulsiona ações predatórias. Sem um poder comum capaz de impor respeito, o egoísmo humano resulta em guerra perpétua, segundo Hobbes:

[...] durante o tempo em que os homens vivem sem um poder comum capaz de os manter a todos em respeito, eles se encontram naquela condição a que se chama guerra; e uma guerra que é de todos os homens [e mulheres] contra todos os homens [e mulheres] (Hobbes, 1974, p. 79).

No estado de natureza hobbesiano, caracterizado pela guerra perpétua e insegurança, o ser humano, movido pelo instinto de autopreservação, renuncia a parte de sua liberdade em troca da segurança oferecida pela sociedade. Essa organização social, porém, não surge da cooperação, mas de um pacto social motivado pelo interesse individual de sobrevivência. Ao celebrarem esse pacto, os indivíduos transferem irrevogavelmente seus direitos e poder a um soberano absoluto, criando um estado que não pode ser dissolvido sem retornar à violência do estado de natureza. A obediência ao soberano é, portanto, compulsória. Para Hobbes, tanto a vida em sociedade quanto a moral são construções artificiais, definidas pelo soberano, que detém o poder de ditar as leis e normas.

Partindo do princípio de que "o homem é o lobo do homem", Hobbes defende a necessidade de um poder centralizado – seja nas mãos de um monarca absoluto ou de uma assembleia soberana – para garantir a segurança e a ordem social. A concentração de poder evita o caos resultante da fragmentação da autoridade, pois a liberdade individual em um cenário de

poder difuso comprometeria a segurança coletiva. A guerra civil inglesa, com as disputas entre Parlamento e Rei, ilustra, para Hobbes, os perigos da fragmentação do poder, reforçando a necessidade de um soberano absoluto.

Na filosofia hobbesiana, as liberdades de expressão e intelectual são restringidas. Sua fé na razão e sua visão pessimista da natureza humana o levam a crer que a livre expressão gera conflitos desnecessários. O controle dessas liberdades é fundamental para a ordem social; a diversidade religiosa, por exemplo, justifica a imposição de uma religião oficial pelo soberano.

Questionar o soberano é ilegítimo, pois seu poder absoluto e indivisível garante a paz social. A insubordinação, motivada por interesses pessoais, ameaça essa ordem. A força é necessária para garantir a obediência ao pacto social. Embora reconhecendo o potencial de abuso, Hobbes acredita que o medo da punição divina inibe a tirania. Como ele mesmo afirma (1974, p. 113):

Por esta instituição de um Estado, cada indivíduo é autor de tudo quanto o soberano fizer, por consequência aquele que se queixar de uma injúria feita por seu soberano estar-se-á queixando daquilo de que ele próprio é autor, portanto não deve acusar ninguém a não ser a si próprio; e não pode acusar-se a si próprio de injúria, pois causar injúria a si próprio é impossível.

A filosofia política de Hobbes propõe a concentração do poder em um soberano absoluto, restringindo liberdades individuais para garantir a paz e a ordem social em um contexto de violência e caos. O Estado Absoluto, o Leviatã, é uma instância de poder criada para regular as relações sociais por meio da força, protegendo os indivíduos uns dos outros. Como resume Hobbes:

Feito isto, à multidão assim unida numa só pessoa se chama Estado, em latim civitas. É esta a geração daquele grande Leviatã, ou antes (para falar em termos mais reverentes) daquele Deus Mortal, ao qual devemos, abaixo do Deus Imortal, nossa paz e defesa. Pois graças a esta autoridade que lhe é dada por cada indivíduo no Estado, é-lhe conferido o uso de tamanho poder e força

que o terror assim inspirado o torna capaz de conformar as vontades de todos eles, no sentido da paz em seu próprio país, e ela [pela] ajuda mútua contra os inimigos estrangeiros. (Hobbes, 1974, p. 109–110).

Ao priorizar a segurança coletiva, Hobbes, em sua defesa do Estado absoluto, nega a liberdade individual, um princípio fundamental do liberalismo. A contribuição de Hobbes para a constituição do Estado Moderno reside principalmente na configuração do Estado como uma unidade que se articula em torno do soberano e do bem comum, que, em sua visão, se resume na defesa da segurança individual e à proteção contra a violência. Em contraponto a essa visão, John Locke, também no contexto da Revolução Inglesa e da ascensão da burguesia, propõe um Estado liberal fundamentado na liberdade individual e na propriedade privada, tema a ser abordado na próxima seção.

### 2.1.2 John Locke: Do Estado de Natureza à Sociedade Civil e ao Estado Limitado

Em contraposição a Hobbes, Locke critica o Estado absolutista, argumentando que o Estado, baseado no contrato social e não no direito divino, visa atender às necessidades individuais. Para Locke, o indivíduo, livre e igual em estado de natureza, possui liberdade e direito à propriedade, esta última decorrente do trabalho. Essa visão contrapõe-se à submissão ao poder absoluto, defendendo a autonomia individual. O trabalho transforma os bens comuns da natureza em propriedade privada, como ilustra Locke:

Se ele trocasse suas nozes por um pedaço de metal cuja cor lhe agradara, ou trocasse seus carneiros por conchas, ou a lã por uma pedra brilhante ou por um diamante, e os guardasse com ele durante toda a sua vida, não estaria violando os direitos dos outros; podia guardar com ele a quantidade que quisesse desses bens duráveis, pois o excesso dos limites de sua justa propriedade não estava na dimensão de suas posses, mas na destruição inútil de qualquer coisa entre elas (Locke, 1994, p. 48).

Locke (1994) justifica a acumulação de bens, contanto que não haja desperdício, considerando justa a desigualdade resultante do trabalho individual. Essa perspectiva, porém, ignora a dimensão coletiva do trabalho e as consequências da acumulação em larga escala, servindo, ainda assim, como base para sua defesa da propriedade privada como direito natural e pilar do Estado.

A transição para o Estado, segundo Locke (1994), ocorre por meio da sociedade civil, um conjunto de indivíduos que se organizam através de normas e costumes, evoluindo – com a criação de instituições e leis – para uma sociedade política e, posteriormente, para o Estado, cuja função é garantir os direitos naturais, assegurando a segurança e a preservação da vida. Embora, como Hobbes, defenda que o Estado emerge de um acordo onde os indivíduos renunciam à liberdade de julgar e punir, Locke diverge ao afirmar o direito à rebelião quando o Estado falha em proteger os direitos naturais – liberdade, igualdade, vida e propriedade.

Ao contrário de Hobbes, Locke (1994) propõe a divisão do poder em três ramos – legislativo, executivo e federativo – para garantir a liberdade e a igualdade. O poder federativo, relativo às relações externas, abrange guerra, defesa e diplomacia, com o executivo desempenhando papel central, embora o legislativo também se envolva na aprovação de tratados. Essa concepção influenciou a formação dos Estados modernos, buscando a soberania nacional e a autonomia em suas relações internacionais.

A proposta de Estado de Locke (1994) prioriza explicitamente os possuidores de propriedade, considerando aqueles sem propriedade desinteressados na manutenção do Estado. Para Locke, a propriedade legítima é fruto do trabalho, excluindo nobres sem trabalho produtivo e indivíduos sem bens acumulados. A manutenção da propriedade é o principal objetivo da sociedade, como afirma Locke:

O grande objetivo dos homens quando entram em sociedade é desfrutar de sua propriedade pacificamente e

sem riscos, e o principal instrumento e os meios de que se servem são as leis estabelecidas nesta sociedade (Locke, 1994, p. 71).

Considerado um dos fundadores do liberalismo, Locke argumenta que o Estado deve proteger a propriedade privada, mas com poderes limitados pela liberdade individual, atuando apenas para minimizar riscos e garantir segurança sem cercear a liberdade natural.

O Estado, para Locke (1994), regula eticamente a sociedade, prevenindo a apropriação violenta de propriedade, porém sempre respeitando a liberdade individual, garantindo que a intervenção estatal seja justificada e não viole direitos individuais.

A separação entre sociedade civil, sociedade política e Estado, e o conceito de poder federativo, propostos por Locke no contexto da transição do absolutismo para o liberalismo e do feudalismo para o capitalismo, são importantes para compreender o Estado moderno. O seu pensamento contribuiu para limitar o poder estatal, desenvolver o Estado de Direito, garantir a previsão da participação cidadã, legitimar o governo e construir relações internacionais baseadas na diplomacia e no comércio. Ele difere de Hobbes ao definir o bem comum não como segurança e ordem sob um soberano absoluto, mas como a proteção dos direitos naturais, especialmente a liberdade e a propriedade privada. A próxima seção analisará a perspectiva de Rousseau, que, por meio da ideia de vontade geral, questiona o pessimismo antropológico de Hobbes e a ênfase de Locke na propriedade privada.

### 2.1.3 Rousseau: Contra o Leviatã - Uma Defesa da Soberania Popular

Rousseau apesar de compartilhar com Hobbes e Locke a perspectiva naturalista, diverge significativamente em suas conclusões. Em seu *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*, Rousseau demonstra familiaridade com

as ideias de seus antecessores, rejeitando o egoísmo natural do homem proposto por Hobbes e contrapondo-se à visão de Locke que considera a propriedade privada como base da sociedade, argumentando que ela é a raiz da desigualdade social.

Em estado de natureza, o ser humano, para Rousseau (1983a), é naturalmente bom e vive isolado, desenvolvendo robustez e resistência. A vida social, ao contrário, o enfraquece, multiplicando suas necessidades e tornando seus desejos insaciáveis, criando um ciclo de busca constante por satisfação.

Em estado de natureza, as necessidades humanas são limitadas, assim como os meios para satisfazê-las; a satisfação de uma necessidade encerra o desejo. Na sociedade, porém, as necessidades se multiplicam e os desejos se tornam insaciáveis. Embora reconheça, como Locke, a importância do trabalho na realização dos desejos, ou a propriedade na terminologia lockeana, Rousseau (1983a), enfatiza a natureza coletiva do trabalho na sociedade, cuja força excede a soma dos trabalhos individuais, permitindo maior satisfação do que no estado de natureza.

Para Rousseau (1983b), a associação humana inicial visava proteção contra animais. A busca por conforto levou à criação de ferramentas, gerando excedentes que despertaram a consciência da privação, intensificando a dor da privação em relação ao prazer da posse. A desigualdade surgiria com o ato de apropriação, simbolizado pela delimitação de um pedaço de terra e sua declaração de posse. Contrário a Locke, que vê a propriedade como fruto do trabalho individual, Rousseau a considera fruto do trabalho coletivo, marcando o início dos males sociais ao aumentar a capacidade de realização dos desejos.

No "Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens", Rousseau (1983a) argumenta que a desigualdade social não é natural, mas sim um produto da apropriação pelos ricos do trabalho dos pobres, tornando-se ilegítima. Diante dessa visão pessimista da vida em sociedade, que ele considera provavelmente irreversível, Rousseau propõe uma organização política e uma proposta educacional que visam

minimizar os efeitos da desigualdade e promover uma sociedade mais justa.

Em "Do Contrato Social ou princípios do direito político", Rousseau (1983b) busca resgatar os princípios do estado de natureza na vida em sociedade. Seu objetivo é construir um pacto social que preserve a igualdade e a liberdade dos indivíduos, evitando a submissão de uns aos outros e estabelecendo uma relação de dependência com a natureza.

Em contraposição aos seus antecessores, Rousseau (1983b) defende que um pacto social legítimo deve preservar a liberdade e o poder de cada indivíduo. Para tanto, ele distingue entre governo e soberano. O soberano seria a vontade geral, enquanto o governo, apenas seu executor. O exercício da soberania seria realizado pelo povo, sendo impossível delegar esse poder a um representante. A vontade geral deve ser expressa pelo todo, e uma lei só é válida se for ratificada pelo povo, como exemplificado pelos plebiscitos que permitem a decisão popular sobre a entrada em vigor de uma lei.

Rousseau (1983b) argumenta que a vontade geral é infalível, tese que pode ser expressa no ditado popular: "a voz do povo é a voz de Deus". Essa vontade deve ser cumprida por todos, com a minoria se submetendo à maioria. Ele não propõe um discurso dos direitos da minoria, pois acredita que a minoria, nesse caso, representa a monarquia francesa, que submete a maioria. Ao deslocar o foco do indivíduo, como proposto por Locke, ele considera possível a unidade de interesses do coletivo. A diferença fundamental entre Hobbes e Rousseau reside no poder absoluto: para Hobbes, o rei detém o poder absoluto, enquanto, para Rousseau, o poder absoluto reside no povo. A soberania, para Rousseau, é inalienável (não pode ser transferida), indivisível (não pode ser dividida), infalível e absoluta, ou seja, a vontade geral é a base da razão de Estado.

A filosofia de Rousseau entrelaça a noção de um individualismo natural (a bondade inerente ao homem, corrompida pela sociedade, tendo a necessidade de uma educação que afaste os vícios sociais e restaure a virtude natural)

com a ideia de uma coletividade social, sujeito do poder social estabelecido pelo pacto social. Essa perspectiva valoriza a liberdade individual e, simultaneamente, a submissão ao coletivo, representado pela vontade geral, expressão da vontade comum do povo, não a soma das vontades individuais. O Estado, nesse contexto, não detém o poder, mas o executa em nome da vontade geral. Rousseau critica veementemente a propriedade privada, considerando-a não natural, mas uma distorção que corrompe o ser humano e gera desigualdade social. A influência de Rousseau nos ideais de liberdade, igualdade e fraternidade da revolução francesa é tradicionalmente reconhecida.

#### 2.1.4 O Contrato Social e o Estado Moderno

As teorias contratualistas do Estado refletem a complexa relação entre poder, liberdade e a construção de uma sociedade justa. Hobbes prioriza a ordem e a paz, mesmo com a limitação da liberdade individual; Locke defende um Estado limitado, respeitando direitos naturais e a propriedade privada; Rousseau propõe um Estado que represente a vontade geral. Apesar das diferenças, todos consideram o Estado uma construção humana, abrindo o debate sobre a natureza e legitimidade do poder e a relação entre Estado, indivíduo e sociedade civil.

A legitimidade da propriedade privada é outro ponto central. Hobbes a considera um direito concedido pelo soberano; Locke, um direito natural a ser protegido pelo Estado; Rousseau, a raiz da desigualdade social. Locke influenciou o Estado Moderno como protetor da propriedade, enquanto movimentos sociais inspirados em Rousseau contestam essa organização, buscando maior justiça e igualdade.

O Estado Moderno, surgido da confluência dessas ideias, concilia a vontade geral com a necessidade de um Estado independente, porém regulador das relações sociais, internamente protegendo a propriedade e a liberdade, e externamente representando interesses nacionais em tratados e políticas internacionais.

O Estado Moderno define seu papel em relação ao bem comum: segurança e ordem (Hobbes); direitos naturais (Locke); igualdade e vontade geral (Rousseau). A partir do século XIX, com a industrialização, surge o Estado Administrativo, expandindo suas funções. Como veremos em seção posterior, mesmo as políticas neoliberais, com o Estado em rede, retomam esses conceitos, defendendo, porém, um Estado mínimo, com intervenção limitada na economia e na sociedade.

## **2.2 ESTADO ADMINISTRATIVO NA VISÃO MARXISTA-LENINISTA**

A análise do Estado Administrativo requer uma mudança de perspectiva em relação à discussão sobre o Estado Moderno. A transição da Idade Moderna para a Contemporânea, marcada pela industrialização e pela complexificação das relações sociais, demanda novas categorias analíticas como a reprodução da sociedade e a organização da estrutura administrativa do Estado.

Nesta seção, analisaremos as políticas públicas do Estado administrativo, focando na manutenção e reprodução da sociedade, sob a perspectiva marxista-leninista. Na próxima seção, abordaremos a gestão burocrática da máquina administrativa, utilizando a abordagem da administração clássica.

O marxismo contribui para a compreensão da manutenção e reprodução da sociedade capitalista, revelando a relação dialética entre o Estado e o sistema produtivo. Esta seção analisará o Estado Administrativo sob a perspectiva marxista-leninista, focando nas políticas públicas como ações para a reprodução social do capitalismo. A análise integrará as visões de Marx, Engels e Lénine<sup>1</sup> sobre o papel do Estado, reconhecendo que Marx não escreveu uma obra específica sobre o tema, mas que suas ideias sobre o capitalismo e o movimento operário permitem inferir sua visão de Estado. Por sua vez, Engels analisa

---

<sup>1</sup> A transcrição fonética do nome Владимир Ленин para o português pode ser representada de duas formas: "Lénine/Lênin" ou "Lénin/Lênin". (Prokopyshyn, 2011) Neste trabalho, utilizamos a grafia "Lénine", em concordância com a utilizada pela editora Avante.

a origem e a constituição do Estado em sua obra "A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado". Já Lênine, em obras como "O Estado e a Revolução", centra-se no papel do Partido na revolução socialista e na análise do Estado nesse contexto.

### 2.2.1 Os fundamentos teóricos do Estado na visão marxismo-leninista

Segundo a interpretação de Lênine (1977a) (2007b) do marxismo, o Estado é um produto histórico, intrinsecamente ligado ao modo de produção e à luta de classes. O materialismo histórico, fundamentado na dialética hegeliana e no materialismo de Feuerbach, postula que a evolução social é impulsionada pelo desenvolvimento das forças produtivas. A superestrutura (instituições políticas, ideias, crenças) reflete a infraestrutura (relações de produção), sendo o Estado, em cada modo de produção, o instrumento de domínio da classe economicamente dominante. No capitalismo, o Estado representativo serve ao capital para explorar o trabalho assalariado. Para tanto, o Estado é a violência organizada de um setor econômico e social, reprimindo as classes economicamente subordinadas, com a classe dominante mantendo o seu poder.

[...] o Estado antigo era, acima de tudo, o Estado dos escravistas, para manter os escravos submetidos, o Estado feudal era o órgão de que se valia a nobreza para sujeitar os camponeses servos, e o moderno Estado representativo é o instrumento de que se serve o capital para explorar o trabalho assalariado (Lênine, 2007b).

A mudança social ocorre através de um processo dialético de "negações da negação", impulsionado pela luta de classes, com o proletariado como força revolucionária, buscando o fim do capitalismo. A compreensão das ações humanas exige a análise materialista das condições históricas em que elas se realizam, utilizando a dialética como método de investigação.

Engels (2018) e Lênine (2006a) (2006c) concebem o Estado como um produto histórico da luta de classes. Em “A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado”, Engels, embora reconheça, como os contratualistas, a natureza humana do Estado, discorda de sua visão sobre sua origem. Para Engels, o Estado surge com a divisão em classes, servindo à dominação da classe economicamente dominante.

[...] o Estado surgiu da necessidade de manter os antagonismos de classe sob controle”, mas dado que surgiu, ao mesmo tempo, em meio ao conflito dessas classes, “ele é, via de regra, Estado da classe mais poderosa, economicamente dominante, que se torna também, por intermédio dele, a classe politicamente dominante e assim adquire novos meios para subjugar e espoliar a classe oprimida (Engels, 2018, p. 213).

Engels (2018) sintetiza algumas características do Estado que perduram na história: 1) vinculação com um determinado território, 2) poder que se organiza como um poder armado contando com prisões e instituições coercitivas; 3) se mantém por meio da contribuição dos cidadãos, os impostos; 4) para cobrar os impostos tem um corpo de funcionários e leis que estão como órgãos acima da sociedade; 5) a classe economicamente dominante por meio do Estado se torna politicamente dominante; 6) em raros momentos o estado se apresenta como um justo poder entre as classes.

Engels (2018) conclui que o Estado não é uma instituição imutável, mas um produto histórico, cuja existência está ligada à divisão em classes e, portanto, destinado a desaparecer com sua superação. Lênine (2006c), complementa essa análise, enfatizando o Estado como um instrumento de repressão de uma classe sobre outra, vinculado à luta de classes. Sua análise percorre as fases históricas do Estado, desde o comunismo primitivo (sem Estado) até o capitalismo, destacando a mudança nos instrumentos de dominação em cada modo de produção. Para

Lénine (2006a), a transição para uma sociedade sem classes pressupõe a superação dessa luta e a consequente extinção do Estado. Essa extinção não se dá por reformas, mas por revolução.

Marx (1998) desmistifica a ideia de que a acumulação primitiva de capital se deu por meio da poupança e do trabalho. Na verdade, violência, conquistas e roubos foram fundamentais para sua formação, constituindo a base da sociedade e do Estado capitalistas. A transição feudal-capitalista separou os meios de produção dos trabalhadores, transformando camponeses em proletários desprovidos de propriedade. Complementando essa análise, Engels (2018), em “A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado”, examina a transição da sociedade gentílica para a sociedade de classes, mostrando como o surgimento da propriedade privada e a divisão do trabalho levaram à necessidade de um Estado para controlar os conflitos entre classes. Para Engels, o Estado, produto histórico da divisão de classes, não é uma instituição atemporal, mas um instrumento da classe dominante para subjugar e explorar a classe oprimida, surgindo dos antagonismos de classe e, ao mesmo tempo, servindo para controlá-los.

Engels (2018), considera a república democrática burguesa a forma superior de Estado, palco da luta final entre proletariado e burguesia. Apesar do sufrágio universal, as diferenças de posse influenciam o exercício do poder, mascarando a representação de classe. Lénine (2006c) reforça essa ideia, argumentando que a democracia burguesa, mesmo com o sufrágio universal, é uma máquina de repressão da classe trabalhadora. A democracia burguesa cria a ilusão de que o Estado não representa uma classe específica, encobrendo a dominação capitalista. Lénine destaca os limites da democracia burguesa e a necessidade da revolução violenta para a conquista do Estado pelo proletariado, afirmando que o Estado burguês não pode ser substituído por meio de reformas pacíficas, apenas por uma revolução. (Lénine, 2006a).

## 2.2.2 A luta operária e a revolução

Lénine (2006b) analisa o capitalismo monopolista de seu tempo, caracterizado pelo monopólio, capital financeiro e imperialismo. O monopólio, fase superior do capitalismo, concentra a produção em grandes empresas, eliminando a concorrência e levando à formação de cartéis. A fusão do capital bancário com o industrial gera uma oligarquia financeira, com os bancos dominando o capital industrial. A exportação de capitais para países "atrasados" em busca de altos lucros intensifica o imperialismo, levando à formação de cartéis internacionais e à partilha do mundo entre as potências capitalistas. O imperialismo aprofunda a separação entre rentistas e produção, tornando as nações imperialistas parasitas. Lénine (2006b) argumenta que a luta principal não é contra o imperialismo, mas contra o capitalismo, do qual o imperialismo é apenas a fase superior. Combater somente os excessos do imperialismo teria resultados limitados, sem atingir as raízes do problema. A luta contra o imperialismo deve estar atrelada à luta pela superação do capitalismo, através da revolução socialista.

A visão marxista-leninista afirma que o fim do capitalismo é inevitável devido às suas contradições internas. O proletariado, desprovido dos meios de produção, lidera a revolução, impulsionada pelas crises do capitalismo. Marx e Engels (Marx, 2012a) (Marx; Engels, 1997) analisam movimentos sociais que não levam à revolução, como o socialismo cristão e o socialismo burguês (que busca apenas reformas administrativas sem alterar as relações de produção). Lénine (1977b) diferencia a luta econômica (sindical) da luta política (revolucionária), argumentando que a luta política, liderada por um partido de vanguarda, é essencial para a revolução. Ele critica o espontaneísmo e a ação "artesanal" dos sindicatos, enfatizando a necessidade de um partido revolucionário centralizado e clandestino, com membros profissionais e uma sólida base teórica marxista, capaz de conduzir a revolução e a implantação da ditadura do proletariado como etapa de transição para o

comunismo. A revolução não visa apenas o domínio do Estado, mas a destruição das relações de produção capitalistas, processo que implica na supressão violenta da burguesia.

Em "Sobre a Questão Judaica", Marx (2010) analisa a emancipação, distinguindo a emancipação política (separação entre Estado e religião, direito público e privado) da emancipação humana (superação do egoísmo burguês). A emancipação política burguesa, mesmo com violência, não supera o egoísmo individual, apenas o desloca para a sociedade civil. Marx contrapõe o "direito do homem" (individualista, egoísta) ao "direito do cidadão" (social, coletivo), demonstrando que a liberdade burguesa não liberta o indivíduo da alienação, mas apenas lhe concede a liberdade de ser egoísta. A emancipação política burguesa, portanto, é apenas um meio para manter a sociedade burguesa, não representando uma verdadeira transformação social. A revolução política burguesa é a revolução da sociedade burguesa.

### 2.2.3 Estado socialista, fase de transição

Marx (2012b) e Engels (2018) defendem que a transição para o comunismo requer uma fase intermediária: a ditadura do proletariado. Nesta fase: o Estado, ainda que repressivo para a burguesia, é necessário para superar as relações capitalistas de produção e a exploração.

Lénine (2007a), após a Revolução Russa, reforça a necessidade dessa fase de transição, argumentando que o Estado proletário, embora transitório, é fundamental para a superação das classes. Ele controlaria os meios de produção e organizaria a produção nacional, enquanto a luta de classes continua até a total superação das diferenças de classe. Lénine critica a visão anarquista da abolição imediata do Estado, defendendo a conquista do Estado pelo proletariado como condição para a emancipação da classe trabalhadora. Ele argumenta que a ditadura do proletariado é uma "democracia para a maioria", repressão apenas para os exploradores.

Após a superação das classes, o Estado deixará de ser um "governo sobre pessoas" e se tornará uma "administração de coisas" e a "direção dos processos de produção" (Lénine, 2007a). Ele critica a divisão de poderes, considerando-a uma farsa que mascara a concentração de poder nas mãos da classe dominante, e defende uma organização estatal onde aqueles que criam as leis também as implementam. Em uma sociedade sem classes, os processos administrativos serão técnicos, não políticos, eliminando a necessidade de ações repressivas e leis coercitivas.

A ditadura do proletariado é uma fase de transição para uma sociedade sem classes, na qual o "Estado político" se transforma em "Estado administrativo", passando do governo sobre pessoas para a administração das coisas e a direção da produção. A extinção do Estado não significa falta de organização social, mas sim a ausência de dominação política de classe. A discussão sobre o papel do Estado administrativo será retomada na próxima seção, utilizando a teoria marxista-leninista do valor e da distribuição de riqueza.

## 2.2.4 Teoria do Valor e a distribuição das riquezas

A compreensão da distribuição de riquezas no Estado socialista é importante para entender a natureza transitória entre o capitalismo e a sociedade comunista. Nesse contexto, a teoria do valor no marxismo-leninista é relevante para analisar como os resquícios do sistema capitalista se entrelaçam com os princípios da nova sociedade.

Segundo Lénine (2007b) a produção de mercadoria é que movimenta as relações sociais capitalistas. A mercadoria inicialmente tem o seu valor de uso, ou seja, ela deve ser útil a outras pessoas. Na troca de produtos diferentes a mercadoria assume o valor de troca. O que tem de comum em cada uma delas é que são resultados do trabalho humano. Assim, o valor da mercadoria é determinado pelo tempo socialmente gasto para produzi-lo.

Cada mercadoria considerada isoladamente não representa, portanto, senão uma certa parte do tempo de

trabalho socialmente necessário. A grandeza do valor é determinada pela quantidade de trabalho socialmente necessário ou pelo tempo de trabalho socialmente necessário para a produção de determinada mercadoria, de determinado valor de uso (Lénine, 2007b).

Apesar de compreender que as mercadorias são unidas pelo mercado, Lénine não considera que o valor de troca seja definido pela lei da oferta e procura, pois, para ele, o valor é determinado pelo trabalho, e não pelas forças de mercado.

A partir dessa compreensão do valor, outro conceito fundamental ao marxismo-leninismo é a mais-valia, que se refere à parte do valor criada pelo trabalho do trabalhador que não lhe é paga, sendo apropriada pela burguesia. Esse excedente de valor, não pago ao trabalhador, é transformado em capital pela burguesia, sendo reinvestido na produção de novas mercadorias, gerando um ciclo de acumulação de capital e exploração do trabalho.

Marx (2012b), na Crítica do Programa de Gotha, destaca que o trabalho é uma produção social, não individual. Antes da distribuição do fruto do trabalho coletivo, deduções devem ser feitas, as quais classificamos aqui, em dois tipos: custos diretos da produção e custos de organização e reprodução da sociedade. As relativas à produção são:

“Primeiro: os recursos para a substituição dos meios de produção consumidos.

Segundo: a parte adicional para a expansão da produção.

Terceiro: um fundo de reserva ou segurança contra acidentes, prejuízos causados por fenômenos naturais etc.” (Marx, 2012b, p. 29).

Os custos relativos à organização e reprodução da sociedade são:

Primeiro: os custos gerais da administração, que não entram diretamente na produção.

Essa fração será consideravelmente reduzida, desde o primeiro momento, em comparação com a sociedade

atual e diminuirá na mesma medida em que a nova sociedade se desenvolver.

Segundo: o que serve à satisfação das necessidades coletivas, como escolas, serviços de saúde etc.

Essa parte crescerá significativamente, desde o início, em comparação com a sociedade atual e aumentará na mesma medida em que a nova sociedade se desenvolver.

Terceiro: fundos para os incapacitados para o trabalho etc., em suma, para o que hoje forma a assim chamada assistência pública à população carente (Marx, 2012b, p. 29–30).

Entendo que o segundo tipo de custos, refere-se à manutenção do Estado Socialista, indicando assim as suas funções: organização geral da produção, ações sociais de reprodução da sociedade como educação e saúde, e assistência social. Marx não prevê custos com repressão, pois a divisão de classes já estaria superada.

Na mesma linha de raciocínio, ao discutir a distribuição da riqueza gerada pelo trabalho social, Lénine (2006a) retoma as ideias propostas por Marx e Engels na "Crítica ao Programa de Gotha". Considerando o aspecto reprodução dos meios de produção seria necessário separar da riqueza gerada “um fundo de reserva, um fundo para ampliar a produção, para a amortização das máquinas «usadas», etc., e, para além dos artigos de consumo, um fundo para as despesas de administração, para as escolas, hospitais, asilos para velhos, etc.” (Lénine, 2006a, p. 51).

A partir da análise dos fundos a serem separados, podemos concluir que Lénine propunha uma divisão em três categorias principais: reprodução dos meios de produção, reprodução da força de trabalho e da sociedade, e amparo social. A gestão da parcela destinada à reprodução da sociedade e do amparo social seria de responsabilidade do Estado.

A apropriação dos bens produzidos socialmente na fase comunista atenderá o princípio “De cada um segundo suas capacidades, a cada um segundo suas necessidades!” (Marx,

2012b, p. 33). No período de transição no qual o Estado ainda não é extinto, a apropriação dos bens será relativa à quantidade de trabalho ofertada pelo trabalhador à sociedade. Mantendo ainda uma relação mercantil “Aqui impera, é evidente, o mesmo princípio que regula a troca de mercadorias, na medida em que esta é troca de equivalentes.” (Marx, 2012b, p. 31). Ou seja, “a mesma quantidade de trabalho que ele deu à sociedade em uma forma, agora ele a obtém de volta em outra forma” (Marx, 2012b, p. 31) descontados os custos da produção.

Lénine (2006a), acompanha a proposição marxista de que o princípio da distribuição "de cada um segundo suas capacidades, a cada um segundo suas necessidades", é um ideal a ser alcançado na fase final da sociedade comunista, reafirma a ideia de que a plena implementação desse princípio só será possível quando a revolução comunista estivesse consolidada e as pessoas estiverem "tão habituados a observar as regras fundamentais da convivência e quando o seu trabalho for tão produtivo que trabalharão voluntariamente segundo as suas capacidades"(Lénine, 2006a, p. 51).

Durante a fase de transição para o comunismo, ainda marcada pelas desigualdades da sociedade capitalista, Lénine (2006a) entende que o princípio burguês "segundo o trabalho" não elimina os "males da distribuição e da desigualdade do 'direito burguês'" (Lénine, 2006a, p. 52). Para ele, a teoria do valor baseada na quantidade de trabalho não permite a plena realização do princípio "de cada um segundo suas capacidades, a cada um segundo suas necessidades". Devido à necessidade histórica, usando a teoria do valor baseado na quantidade de trabalho, ele propõe que cada um usufrua dos bens produzidos socialmente na mesma medida em que contribuiu para a produção social.

## 2.2.5 O Estado Administrativo

No marxismo-leninismo, o Estado socialista caracteriza uma fase de transição para o comunismo. Estendendo esta reflexão do estado socialista para o estado capitalista tem-se que o Estado, apesar de ser um instrumento de repressão da burguesia, desempenha um papel fundamental na gestão da riqueza socialmente produzida, ultrapassando a mera repressão, ou seja, caracteriza-se como Estado Administrativo. Suas funções principais incluem organizar e administrar a produção, garantir a manutenção e a reprodução da sociedade (por meio de serviços como educação e saúde) e prover amparo social. Apesar da predominância da produção privada, a existência de empresas estatais e a regulação estatal da produção privada (legislativa e por políticas de produção) mantêm a relevância do conceito de Estado administrativo na sociedade capitalista. Portanto, as funções do Estado podem ser tipificadas como: "Estado político," baseado na dominação de classe e repressão; e "Estado administrativo," responsável pela organização e administração da produção e pela manutenção e reprodução social (o bem comum).

Esta tese investiga a transição do Estado Administrativo para o Estado em rede, questionando como o Estado gerencia a riqueza socialmente produzida. Em outras palavras, como funciona a máquina administrativa estatal? Na próxima seção, considerando a perspectiva marxista-leninista de que a organização da indústria capitalista representa um estágio superior da sociedade, analisaremos teóricos da administração capitalista para compreender a gestão do Estado Administrativo

## **2.3 O ESTADO ADMINISTRATIVO SOBRE O ADVENTO DA ADMINISTRAÇÃO CLÁSSICA.**

O Estado moderno, inicialmente concebido pelos contratualistas como estrutura de poder, incorpora características da organização empresarial capitalista. Essa transformação acompanha o desenvolvimento de técnicas administrativas nas

indústrias, visando organizar o trabalho social e impulsionar a produtividade.

A crescente complexidade da sociedade capitalista e a necessidade de sua reprodução levam o Estado a transcender seu papel meramente político (como na visão marxista, que o limita à repressão das classes subalternas). Surge, então, o Estado Administrativo, atuando ativamente no planejamento e, muitas vezes, na execução da produção, além de administrar bens sociais essenciais (educação e saúde).

Ao assumir funções administrativas, o Estado garante a reprodução das relações capitalistas de produção, assegurando um ambiente favorável ao funcionamento das empresas e à geração de lucros. Sua estrutura administrativa, frequentemente, espelha a lógica das grandes corporações. A análise do Estado Administrativo, explorando seus elementos e características, se justifica para compreender essa dinâmica.

Nesta seção, iremos resgatar os princípios básicos da administração clássica com o objetivo de compreender a estrutura do Estado Administrativo. Para tanto, na primeira parte desta seção acompanharei a exposição dessa teoria reconstruída por Idalberto Chiavenato (2003) no livro “Introdução à Teoria Geral da Administração”, na sequência resgatarei a argumentação de Max Weber sobre a burocratização do Estado.

A abordagem Clássica da administração tem a sua origem no final do século XIX e início do XX. Esta tem como seus maiores expoentes o estadunidense Frederick Taylor e o francês Henri Fayol. Apesar dos autores não se conhecerem, as obras deles são complementares. Taylor enfatiza a organização e a divisão do trabalho, enquanto Fayol trata da estrutura organizacional da empresa.

Para aumentar a eficiência, Taylor propôs a divisão do trabalho em tarefas específicas, especializando os trabalhadores. Inicialmente, essa divisão separou o trabalho manual (operários) do intelectual (engenheiros e administradores). Estudando tempo, movimentos e fadiga humana, Taylor buscou organizar racionalmente o trabalho, propondo a divisão e especialização de

tarefas operárias, exigindo, assim, a estruturação de cargos e funções.

No pensamento de Taylor é fundante a ideia de que os operários são preguiçosos e por isso há necessidade, por um lado, de severa supervisão e, por outro, criar-se recompensas econômicas relacionadas à produtividade como mecanismos de incentivo.

Henri Fayol, por sua vez, analisa a organização da empresa capitalista como um todo. A sua proposta de divisão de trabalho está relacionada com as funções realizadas dentro da empresa. Ele aponta seis funções dentro da empresa: a técnica (relacionada à produção), comercial (compra e venda), financeira (gestão dos recursos), segurança da empresa e dos funcionários, contábil (registro das operações financeiras) e finalmente a administrativa que controla as demais funções da empresa.

Cada função empresarial possui um departamento responsável, com autonomia relativa apesar da interdependência e da existência de interesses divergentes entre os departamentos. A estrutura hierárquica e centralizada de tomada de decisão garante que cada nível hierárquico possua poder proporcional à sua função. A função administrativa, nesse modelo, engloba as seguintes atribuições: prever, organizar, comandar, coordenar e controlar.

A administração clássica não se limita a mecanismos de gestão; ela representa um tipo específico de exercício de poder, como demonstra Max Weber em sua análise da burocracia. Weber prefere o termo "dominação" a "poder", buscando compreender a submissão e a legitimidade jurídica da dominação. Em suas palavras,

A dominação, ou seja, a probabilidade de encontrar obediência a um determinado mandato, pode-se fundar-se em diversos motivos de submissão [...] Nas relações entre dominantes e dominados, por outro lado, a dominação costuma apoiar-se internamente em bases jurídicas, nas quais se funda a sua "legitimidade", e o abalo dessa crença na legitimidade costuma acarretar consequências de grande alcance (Weber, 1979, p. 128).

Weber identifica três tipos ideais de dominação: tradicional, carismática e legal-racional. Esta última se aproxima do modelo burocrático que fundamenta a empresa capitalista e o Estado moderno, com suas leis, regras e procedimentos formalizados.

Um dos pressupostos da administração burocrática, apresentadas por Weber, é a separação do público do privado, com as repartições, onde atuam os agentes administrativos, separadas do domicílio privado. Outro pressuposto, que se assemelha ao modo de produção capitalista, é a ausência de posse dos instrumentos (meios) de administração por parte do administrador, que pertencem ao Estado ou à empresa capitalista. Separação esta que reproduz a separação entre trabalho e capital, na qual o trabalhador não tem posse dos meios de produção que pertencem aos donos do capital.

A estas características, o autor, acrescenta que a administração burocrática se baseia em um ordenamento jurídico estabelecidos por leis ou normas administrativas; há uma hierarquia de postos, permitindo que os governados possam recorrer a uma autoridade superior das decisões de uma autoridade inferior; os atos administrativos são registrados em documentos escritos; pressupõem treinamento especializado; o desempenho do cargo é regido por regras, podendo ser apreendido.

Weber descreve que o funcionário na administração burocrática é um profissional, as suas atividades são obrigações relacionadas ao cargo e não como a de um servo pessoal do governante; ele é nomeado para o cargo, o qual normalmente é vitalício, a partir de normas preestabelecidas que definem as qualificações necessárias para o exercício do cargo; o salário é definido não pelos resultados do seu trabalho, mas sim pela sua função e grau hierárquico; na hierarquia do serviço público o funcionário desenvolve a sua carreira.

Weber compreende que o modelo burocrático de administração, baseado na dominação legal-racional, tem seu ápice no sistema capitalista, com sua estrutura hierárquica, seus

procedimentos formalizados e sua busca pela eficiência e racionalização. No entanto, ele identifica esse modelo em outros contextos históricos, como na China Imperial (século III a.C. ao século XX), em parte da história do Império Romano e no Egito Antigo, onde a administração se organizava em torno de uma estrutura hierárquica e de regras formais, mesmo que a divisão do trabalho não fosse nos moldes capitalistas. Também nas sociedades socialistas, que buscam superar o modo de produção capitalista, a burocracia se manifesta, ainda que com características próprias, como a busca por uma gestão centralizada dos meios de produção.

A burocratização, na análise de Weber, consiste em uma solução para os momentos que o tem a necessidade de manter estruturas estáveis, por exemplo, na manutenção de um exército permanente. Contudo, ele compreende que não está não é a única solução administrativa encontrada na história, ele exemplifica com o Estado Carolíngio (séculos VIII e IX) apesar de uma Estrutura centralizada no poder real e com um exército permanente, não tinha uma organização burocrática, mas sim patrimonial, caracterizada pela dominação tradicional, com base na fidelidade pessoal, no poder pessoal do soberano e na ausência de regras formais.

Na sociedade moderna, o Estado passa a atender a necessidades que “que anteriormente eram desconhecidas ou satisfeitas localmente ou por uma economia privada” (Weber, 1982, p. 247). Neste contexto, a burocratização, caracterizada pela dominação legal-racional e pela organização em torno de regras formais, hierarquias e profissionais especializados, encontra um ambiente fértil para o seu desenvolvimento. Weber argumenta que o processo de burocratização teria seu início com as aventuras marítimas de caráter oficial e o recrutamento para o exército. A isto se soma, segundo Weber, as exigências de segurança e da manutenção da ordem garantida pela polícia, como também as múltiplas tarefas das políticas de bem-estar-social. Podemos dizer que o processo de burocratização e com consequente expansão do Estado na sociedade capitalista se

caracteriza por ações coletivas para a manutenção e reprodução da sociedade, que podem ser encontradas nas políticas públicas de educação, saúde, transporte, cultura etc.

Segundo Weber, o financiamento público do Estado na burocracia moderna se diferencia dos sistemas antigos. Na antiguidade, os funcionários eram pagos com bens em natura ou tinham liberdade para tributar para garantir sua manutenção. Weber argumenta que a organização burocrática pura não se baseia na tributação pelos funcionários, pois isso fragiliza a disciplina e a hierarquia. Weber argumenta para que a administração burocrática funcione de forma eficiente é necessário um sistema estável de tributação. Segundo Weber, apesar de a administração burocrática ser a forma mais econômica para a realização dos serviços, sua implantação e democratização dentro da administração estatal "significam e aumentam os dispêndios em dinheiro do tesouro público" (Weber, 1982, p. 260). A necessidade de recursos para o financiamento das políticas públicas de reprodução da sociedade leva a questão da relação entre o Estado e a sociedade e as formas de arrecadação desses recursos.

A administração clássica, baseada na dominação legal-racional e em princípios como divisão do trabalho, especialização e normatização, fornece um modelo para compreender o Estado Administrativo. Ao assumir funções administrativas, este busca garantir a reprodução das relações capitalistas de produção, por meio das chamadas políticas públicas, como educação e saúde.

Na administração burocrática, a ênfase reside não nos resultados a serem alcançados, mas nas condições ideais para a execução do trabalho, o que se manifesta nos conceitos de meritocracia, eficiência e controle. A meritocracia, nesse contexto, se baseia na obtenção qualificações formais, tendo como principais indicadores diplomas e certificados, o quais "garantiriam" que o candidato/funcionário tem a capacidade para o desempenho de um cargo. A eficiência busca otimizar os processos, padronizar os procedimentos e garantir resultados previsíveis e mensuráveis, utilizando racionalmente os recursos

disponíveis. O controle, por sua vez, se manifesta em mecanismos de monitoramento e avaliação, visando que os procedimentos sejam realizados conforme as normas e regulamentos estabelecidos.

Assim, o Estado se configura como uma organização hierárquica e piramidal, com poder concentrado no topo e distribuído em níveis consoantes as funções. Atos normativos regulam as ações estatais, garantindo previsibilidade e controle. A organização em ministérios, cada qual responsável por uma área específica (educação, saúde etc.), reflete a divisão do trabalho e a especialização características da administração clássica e burocrática.

## **2.4 CONSIDERAÇÕES SOBRE O ESTADO ADMINISTRATIVO**

Esta seção iniciou abordando a concepção contratualista do Estado. Embora com perspectivas distintas, os contratualistas convergem na ideia do Estado como uma construção humana que necessita legitimar sua existência e atuação. O Estado articula os indivíduos, a sociedade civil e a sociedade política, exercendo o poder para regular a sociedade e garantir o bem comum. Essa ação gera uma tensão inerente entre liberdade individual e submissão ao poder estatal.

Identifico a partir da visão marxista-leninista do Estado duas tipologias: o Estado político, baseado na dominação de classe e na repressão; e o Estado administrativo, responsável pela organização e administração da produção e da manutenção e reprodução da sociedade, pela provisão de serviços essenciais como educação e saúde (o bem comum).

A análise marxista-leninista dos custos da produção, divididos em custos diretos e custos de organização e reprodução da sociedade, revela características essenciais do Estado Administrativo:

- Planejamento da Produção: O Estado assume o papel central no planejamento dos meios de

produção e na sua expansão, garantindo o acesso aos bens socialmente produzidos, tendo como métrica a mesma quantidade de trabalho ofertado pelo indivíduo a sociedade.

- Administração dos Bens Sociais: O Estado se responsabiliza pela administração dos bens sociais, como educação e saúde, assegurando o acesso universal e de qualidade à toda a população.
- Garantia da Seguridade Social: O Estado garante a seguridade social, amparando os necessitados e promovendo a justiça social.

O Estado administrativo também incorpora os seguintes princípios da empresa capitalista representados pela administração clássica proposta por Taylor e Fayol, como:

- Divisão do Trabalho e Especialização: Separação de funções e criação de departamentos específicos, espelhando a organização da empresa capitalista, visando a eficiência e a produtividade.
- Hierarquia e Centralização: Estrutura de poder piramidal, com tomada de decisões concentrada no topo.
- Normatização e Regulamentação: Criação de normas, procedimentos e rotinas padronizadas para garantir a previsibilidade e o controle.
- Burocracia Weberiana: Impessoalidade nas relações, ênfase na competência técnica, profissionalização e meritocracia como forma de acesso e ascensão.

O Estado Administrativo absorve duas outras características residuais que caracterizam as suas funções na sociedade capitalista atual:

- A formação de uma casta política profissionalizada em torno do estado, do qual é dependente.
- A transferência da renda da população para o sistema financeiro e a acumulação de capital.

Este capítulo analisou o Estado Administrativo como uma construção histórica, intimamente relacionada ao modo de produção capitalista, e aos interesses das classes dominantes (principalmente da fração de classe industrial), demonstrando como sua estrutura administrativa reflete a organização das empresas capitalistas. O próximo capítulo aprofundará a análise da transição para o Estado em Rede, examinando as mudanças nas relações de poder, na organização do Estado e na gestão do bem-público, no contexto do neoliberalismo.



# 3.

## ASCENSÃO DO ESTADO EM REDE E DA NOVA GESTÃO PÚBLICA.

Esta seção analisa a transição do Estado Administrativo para o Estado em Rede, impulsionada pela crítica neoliberal ao modelo burocrático e marcada por transformações na organização estatal, nas políticas públicas e na relação Estado-sociedade. Nesse processo emergiu a Nova Gestão Pública, que enfatiza eficiência, competitividade e gestão por resultados.

A análise da articulação entre a nova configuração estatal e a crítica neoliberal considera as características do Estado-Rede e da Nova Gestão Pública, examinando temas como novo imperialismo, fragmentação do poder, hegemonia, governamentalidade e redes de atores. Essa análise busca compreender a relação entre esse novo modelo de Estado e as transformações socioeconômicas e a nova configuração do capitalismo.

### 3.1 A TRANSIÇÃO NEOLIBERAL PARA O ESTADO EM REDE

A transição do Estado Administrativo para o Estado em Rede representa uma mudança radical. No Estado Administrativo, o poder é vertical e centralizado; o Estado é o principal provedor de serviços públicos; e a gestão se concentrava nos processos. Em contraste, o Estado em Rede caracteriza-se pela descentralização do poder, com uma rede de atores interdependentes; pela transferência de serviços públicos para a iniciativa privada via privatizações e contratos de gestão; e pela ênfase em resultados, prestação de contas e indicadores de desempenho.

Bezes (2009) examina essa mudança concentrando-se na crítica neoliberal ao modelo estatal burocrático. O autor identifica cinco argumentos centrais que sustentam essa crítica:

1. Peso excessivo do Estado e aumento da despesa pública: A expansão das funções estatais, segundo

a crítica neoliberal, gerou déficits fiscais e ineficiências.

2. Crise de eficiência na oferta de serviços públicos: O Estado, em sua forma tradicional, apresentava dificuldades em atender às demandas sociais de forma eficiente e eficaz.
3. Incapacidade de acompanhar a demanda social crescente: A complexa gama de necessidades sociais superava a capacidade de resposta do Estado tradicional.
4. Necessidade de maior transparência e abertura na burocracia: A crítica neoliberal defendia uma burocracia mais aberta e transparente para atender às demandas de uma sociedade mais participativa e informada.
5. Influência da comunicação global via internet: A ascensão da internet impactou as relações entre Estado e sociedade, exigindo novas formas de comunicação e participação pública.

Boltanski e Chiapello (2011) enfatizam o papel fundamental da crítica nas alterações radicais do Estado. A crítica atua em três frentes:

1. Deslegitimação: Questiona os valores e os "espíritos" dominantes do capitalismo, abalando suas bases.

2. Incorporação: O capitalismo absorve e assimila valores da crítica, transformando-os em seus próprios princípios.

3. Influência na Produção: A crítica direciona as mudanças nos modos de produção, como a transição do fordismo/taylorismo para o toyotismo.

Os autores ilustram essa dinâmica com o movimento de 1968, na França, onde a união das críticas social e artística impulsionou a transformação. A busca por segurança, liderada pelos trabalhadores, e por autonomia, encabeçada pelos estudantes, moldou essa mudança. Eles resumem

Os trabalhadores mobilizados contra as ameaças que pairam, particularmente sobre os trabalhadores dos

setores tradicionais (minas, estaleiros, siderurgia), as reestruturações e a modernização do aparelho produtivo empreendidas nos anos 60 (Boltansk; Chiapello, 2011, p. 263).

Os estudantes (e jovens trabalhadores recém-saídos de universidades ou grandes escolas) que viram seu número aumentar [...] e, ao mesmo tempo, sua condição se degradar e suas esperanças de acesso a empregos autônomos e criativos diminuir, vão desenvolver antes uma crítica à alienação (já presente nos Estados Unidos, no movimento hippie): por um lado, o desencanto, a inautenticidade, a 'miséria da vida cotidiana', a desumanização do mundo sob o domínio da tecnificação e da tecnocratização, e, por outro lado, a perda da autonomia, a falta de criatividade e as diferentes formas de opressão do mundo moderno (Boltansk; Chiapello, 2011, p. 264).

A crítica neoliberal ao Estado burocrático contribuiu para a redefinição do papel do Estado na era das redes. Essa crítica impulsionou a transição da administração pública tradicional para uma nova abordagem, a Nova Gestão Pública. Bezes (2009, p. 35–36, tradução nossa), identifica os princípios organizacionais que sustentam essa nova teoria, como:

- 1) [...] a separação entre as funções de estratégia, pilotagem e controle e as funções operacionais de implementação e execução;
- 2) [...] a fragmentação das burocracias verticais pela criação de pequenas unidades administrativas autônomas (eventualmente sob a forma de agências), por descentralização ou por empoderamento de grupos de usuários;
- 3) [...] o recurso sistemático aos mecanismos de mercado (concorrência entre atores públicos e com o setor privado, individualização dos incentivos, externalização da oferta por meio da privatização);
- 4) [...] a transformação da estrutura hierárquica da administração, reforçando as responsabilidades e a

autonomia dos escalões responsáveis pela implementação da ação do Estado;

5) [...] a implementação de uma gestão por resultados baseada na realização de objetivos e na medição e avaliação do desempenho no âmbito de programas de contratualização.

Na sua análise ele afirma que, como paradigma político, a Nova Gestão Pública possui:

Reunindo diagnósticos de problemas, imagens e valores (imperativo de eficiência, transparência, responsabilização, etc.), normas gerais de ação (mudar a organização, desenvolver um governo por desempenho, reformar o procedimento orçamentário, etc.) e instrumentos (argumentos microeconômicos, contratualização, indicadores de desempenho, orçamento global, padrões de qualidade para os usuários, criação de agências, etc.) (Bezès, 2009, p. 37. Tradução nossa).

Essa ascensão do Estado em Rede e da Nova Gestão Pública, impulsionada pela crítica neoliberal ao modelo burocrático, demonstra uma profunda transformação na administração pública. A transferência da responsabilidade pelos serviços públicos para o mercado e para os indivíduos afeta os mecanismos de manutenção e reprodução da sociedade. A fragmentação do poder, a lógica de mercado, a gestão por resultados e a influência crescente de atores não estatais são consequências dessa mudança.

### **3.2 O ESTADO MÍNIMO E A PRIVATIZAÇÃO: AS IDEIAS DE MILTON FRIEDMAN**

O Estado Administrativo por meio de sua estrutura de gestão, buscava garantir a segurança pública e implementar políticas para o bem comum, assegurando a manutenção e reprodução social — o chamado Estado de bem-estar social. Nos EUA, o New Deal, implementado por Franklin Roosevelt na década de 1930, conciliava a intervenção estatal na economia (visão keynesiana) com políticas de bem-estar social. O

neoliberalismo, que tem por Milton Friedman<sup>2</sup> uma de suas grandes referências, surgiu como uma reação a esse modelo intervencionista, buscando resgatar os princípios liberais clássicos. Nesta seção irei resgatar o pensamento de Friedman com o objetivo de explicitar a visão neoliberal.

Em “Capitalismo e Liberdade”, Friedman (1985) retoma a ideia do liberalismo clássico, onde o Estado deve proteger a liberdade individual de ameaças externas e internas, além de promover mercados competitivos, reforçar contratos privados e garantir a lei e a ordem. Criticando o New Deal, ele defende a descentralização do poder governamental para garantir a liberdade individual, uma visão que converge com o conceito de Estado em Rede, baseado na fragmentação do poder.

Para Friedman (1985), as relações sociais são trocas voluntárias e competitivas, com a cooperação surgindo quando mutuamente benéfica. Em sociedades interdependentes, a liberdade se manifestaria em um mercado competitivo, onde a concorrência protegeria o consumidor e o trabalhador de abusos. O Estado, portanto, interviria apenas em casos de violência, assegurando a livre troca. Entretanto, essa visão é equivocada por ignorar o poder e a influência desproporcionais dos atores sociais e econômicos.

Friedman (1985) leva sua visão liberal ao extremo ao analisar o racismo, considerando o combate a ela indesejável por violar a liberdade individual. Para ele, leis antirracistas seriam tão prejudiciais quanto leis racistas, pois ambas restringiriam a liberdade. A solução, segundo Friedman, seria convencer as pessoas de que o racismo é economicamente desvantajoso. Essa posição, porém, prioriza a liberdade individual em detrimento da justiça social, ignorando o racismo estrutural na exploração histórica do trabalhador negro nos EUA.

---

<sup>2</sup> A influência de Milton Friedman no neoliberalismo global é significativa, demonstrada pela aplicação de suas ideias no Chile pós-golpe de 1973 por seus ex-alunos e por sua assessoria a presidentes americanos como Nixon, Ford e Reagan, apesar de nunca ter ocupado cargo público. (Wikipédia, [s. d.]

Para compreender a visão de Friedman sobre os serviços públicos, analisemos sua perspectiva sobre a educação. Ele a divide em básica e profissionalizante. A educação básica, segundo Friedman, é relevante para toda a sociedade, pois a consolidação dela é essencial à democracia. Seu acesso, portanto, deveria ser garantido pelo Estado. Já a educação profissionalizante beneficia os indivíduos, aumentando seus rendimentos; logo, seu financiamento deve ser individual.

A garantia da educação básica não significa a sua oferta pelo Estado. Friedman (1985) defende que a oferta ocorre por meio de escolas privadas, financiadas pelo Estado por meio de recursos destinados às famílias, que assim escolhem a escola dos filhos, num sistema competitivo. O Estado fiscaliza o padrão mínimo de qualidade.

Na educação superior, considerada profissionalizante por Friedman, a atuação estatal se limitaria a empréstimos aos estudantes, pagos posteriormente conforme a renda. Essa proposta ignora a pesquisa básica nas universidades e pressupõe a privatização da educação superior como mercadoria, e não como bem público a ser compartilhado.

A perspectiva de Friedman reduz as relações sociais à liberdade individual, pressupondo escolhas virtuosas no mercado. Essa visão ignora as distorções e injustiças inerentes ao mercado, como exploração e concentração de riqueza.

Apesar dessas limitações, o neoliberalismo, influenciado por Friedman, defende a transferência da responsabilidade pela manutenção da sociedade para os indivíduos, desobrigando o Estado de seu papel no bem comum. Isso contribuiu para a ascensão da Nova Gestão Pública e do Estado em Rede, modelos que priorizam eficiência e competitividade, e a transferência aos cidadãos a reponsabilidade pela reprodução da sociedade, enfraquecendo políticas sociais e agravando as desigualdades.

### **3.3 O ESTADO COMO ATOR-REDE:**

Para analisar a nova organização estatal, adoto a perspectiva de Foucault (1986), que, ao invés de um centro único

de poder, propõe uma rede complexa de relações. Nesta rede, o Estado se articula com diversos atores. O conceito de governamentalidade é fundamental para compreender essa nova configuração.

Com a palavra 'governamentalidade', quero dizer três coisas. Por governamentalidade, entendo o conjunto formado pelas instituições, procedimentos, análises e reflexões, cálculos e táticas que permitem exercer essa forma bem específica, bem mais complexa, de poder, que tem como alvo principal a população, como forma maior de saber, a economia política, e como instrumento técnico essencial os dispositivos de segurança. Em segundo lugar, por 'governamentalidade', entendo a tendência, a linha de força que, em todo o Ocidente, não parou de levar, e há muito tempo, à preeminência desse tipo de poder que se pode chamar de 'governo' sobre todos os outros: soberania, disciplina; o que levou, por um lado, ao desenvolvimento de toda uma série de aparatos específicos de governo e, por outro lado, ao desenvolvimento de toda uma série de saberes. Por fim, por governamentalidade, creio que se deve entender o processo, ou melhor, o resultado do processo pelo qual o Estado de justiça da Idade Média, que se tornou nos séculos XV e XVI Estado administrativo, se viu pouco a pouco 'governamentalizado' (Foucault, 1994, p. 655. Tradução nossa).

A partir da perspectiva de Foucault, propomos três objetos de análise inter-relacionados:

- Instituições (estruturas formais, procedimentos e estratégias de organização social);
- saberes (conhecimento e formas de conhecimento que influenciam e são influenciados pelo governo);
- Processo de governamentalização (mecanismos e estratégias para governar a população, incluindo a produção de saberes e a ação institucional). Embora analisados separadamente para fins didáticos, a compreensão de cada objeto requer a análise dos demais.

A abordagem de Foucault coloca ênfase no discurso, mas o autor do discurso já não está presente. Para identificar os "autores" dos discursos, recorreremos ao conceito de ator-rede, proposto por Callon. O autor, ao estudar a história da tecnologia, desenvolveu um modelo que integra as perspectivas internalista e externalista da ciência, ultrapassando a visão tradicional da relação sujeito-objeto. Sua contribuição fundamental é identificar os atores envolvidos na produção do conhecimento, considerando-os em uma rede de relações.

Callon amplia a visão tradicional da construção do conhecimento, propondo o conceito de ator-rede. A construção do conhecimento não se dá por um ator privilegiado, mas por uma rede complexa de interações e negociações entre diferentes atores. Para Callon, "atores" são todos os elementos que influenciam a pesquisa: o pesquisador, a comunidade científica, os instrumentos e o objeto (perspectiva internalista), além da sociedade, consumidores, produtores, governo, regulações e legislações (perspectiva externalista). Esses atores, individuais e coletivos, não se anulam, mas sim se afirmam mutuamente em um processo relacional (Callon; Bruno, 2006).

A rede ator-rede, entretanto, não é harmônica, caracterizando-se pela heterogeneidade e conflito. Ao considerar o Estado um ator-rede, descarta-se a centralização do poder no soberano, pulverizando-o na rede. Não há ator principal ou dominante, de acordo com Callon e Latour (1991, p. 125), que defendem o princípio da simetria para analisar a construção do conhecimento. Esse princípio exige a análise igualitária do sucesso e do fracasso, evitando mudar os critérios de análise dependendo do resultado (Callon; Latour, 1991).

Para Callon e Latour (2006), um ator, na teoria ator-rede, não se define pelo tamanho, podendo ser macro (instituições, Estados) ou micro (indivíduos, grupos). Um ator perturba a ordem estabelecida, impondo temporalidade, espaço, medidas, valores e regras.

A definição de "ator" é flexível. Dependendo do contexto, um conjunto de atores pode ser considerado um único ator ou

uma estrutura complexa. Callon, em seu estudo sobre a *Électricité de France* (EDF) e a Renault, considera cada empresa um ator. No entanto, a EDF, por ser complexa, pode agir de forma coesa ou apresentar conflitos internos, comportando-se como uma rede de atores. Essa flexibilidade na definição de "ator" decorre da própria natureza da ciência, marcada pela incerteza e divergências. Callon propõe o "ator-rede" como elemento ativo nos conflitos científicos e tecnológicos.

A próxima seção analisará os atores do Estado-rede, considerando as entidades e agentes que interagem nesse contexto.

### **3.4 O ESTADO-REDE E A TIPOLOGIA DE ATORES**

Para definir os atores do Estado-rede, retomamos a discussão sobre a definição de Estado, frequentemente centrada em seu tamanho e atividades. O Estado administrativo desempenha diversas funções: regulação, segurança, garantia da reprodução social (saúde, educação etc.), infraestrutura e até mesmo liderança empresarial. Entretanto, na perspectiva ator-rede, o Estado deixa de ser um ator único e homogêneo, configurando-se como uma rede de atores interligados. A atribuição de adjetivos como "providência", "regulador" ou "estratégico" ilustra essa diversidade funcional ao longo da história.

Associações esportivas internacionais, como a Federação Internacional de Futebol (FIFA), exemplificam o Estado-rede, onde a conectividade é fundamental. A regulamentação dessas associações impõe-se sobre as nacionais, como demonstra a interdição, prevista no artigo 56 do Estatuto da FIFA (2016), de recorrer a tribunais ordinários. Assim, conflitos entre, por exemplo, a CBF e seus clubes devem ser resolvidos internamente. Em 2024, a decisão do TJ-RJ de afastar o presidente da CBF foi anulada pelo STF, em parte porque poderia prejudicar a participação da seleção brasileira em competições internacionais, conforme decisão do Ministro Gilmar Mendes que considerou a interferência do TJ-RJ incompatível com as normas da FIFA (Supremo Tribunal Federal, 2024). Este exemplo demonstra a força dessa rede e os

potenciais conflitos decorrentes da interdependência entre atores. Mesmo após a recondução do presidente da CBF, e sua subsequente reeleição, a justiça o afastou novamente um ano depois, sob a acusação de fraudar a assinatura de um de seus vices para se manter no cargo.(G1, 2025) Esta nova situação não invalida a argumentação do Estado em Rede, demonstrando a força dessa rede e os potenciais conflitos decorrentes da interdependência entre atores.

O Estado-rede, em contraste com o modelo tradicional centralizado, caracteriza-se pela fragmentação do poder e pela interação de diversos atores. Para compreender essa complexa teia de relações, apresentamos uma tipologia desses atores. Essa tipologia considera a administração clássica (Taylor, Fayol), que propõe a departamentalização burocrática. O Estado-rede não nega o Estado administrativo, mas radicaliza sua fragmentação em órgãos com relativa autonomia, embora o Estado mantenha o monopólio da legislação e da polícia. Agências como a CAPES e o INEP (Brasil) ilustram essa autonomia em relação ao Ministério da Educação. Ou ainda a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) que é uma autarquia, por isso mesmo com relativa autonomia do Ministério de Minas e Energia, exercendo atribuições que englobam a regulação do setor elétrico em suas diversas etapas, desde a geração até a comercialização da energia (Ministério de Minas e Energia, 2023).

236 A tipologia a seguir busca classificar esses atores em categorias distintas, com base em seus poderes, sua jurisdição, seu vínculo com o Estado e as ideias que defendem. Essa classificação nos ajuda a visualizar como o poder se fragmenta e se distribui no Estado-Rede, desde o núcleo tradicional do Estado até agentes da sociedade civil. Embora a tipologia seja abrangente, daremos ênfase a exemplos do ensino superior, mostrando como esse setor se articula com o Estado-Rede.

### **Coração do Estado**

O núcleo do Estado, ou "coração do Estado", onde o poder tradicional reside, abrange os poderes Executivo,

Legislativo e Judiciário, com jurisdição nacional. Ele utiliza ações políticas para manter o poder, regula e formula políticas públicas, exercendo autoridade sobre todos no território nacional e produzindo documentos oficiais. A Nova Gestão Pública, com sua base neoliberal, transfere responsabilidades para órgãos independentes (universidades, agências reguladoras), diminuindo o papel central do "coração do Estado" na formulação e implementação de políticas públicas.

### **Órgão de regulação**

Órgãos de regulação, parte do Estado, implementam políticas públicas específicas. Compostos por funcionários públicos, sua atuação impõe-se à sociedade. As ideias que elas divulgam são oficiais. A Nova Gestão Pública defende sua atuação como agências independentes e flexíveis, responsivas às demandas de mercado. Exemplos incluem a Direção de Programação e Desenvolvimento Universitário (DPDU) na França e a Secretaria de Regulamentação do Ensino Superior (SERES) no Brasil.

### **Agência nacional.**

As agências reguladoras, ao contrário dos órgãos de regulamentação, possuem autonomia regulada em relação ao núcleo do Estado, conforme a Nova Gestão Pública. Essa autonomia baseia-se em um neotecnicismo que postula a neutralidade técnica na regulação, protegendo-a da política. Exemplos incluem o Conselho Superior de Avaliação da Pesquisa e do Ensino Superior (HCERES) na França (autorité administrative indépendante) (Vie Publique, 2024) e a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) no Brasil.

### **Organismo internacional**

O organismo internacional é uma associação de países que se submetem a convenções e objetivos comuns. Sua jurisdição

são os países membros. Por exemplo: Organização das Nações Unidas (ONU).

### **Agência internacional**

As agências internacionais regulamentam e avaliam um serviço público. Sua jurisdição são os países membros. Por exemplo, Rede Europeia para Garantia de Qualidade no Ensino Superior (ENQA).

### **Executores da Política Pública.**

Para a oferta de serviços públicos há uma rede de atores que vinculados ou não ao Estado tem autonomia com graus distintos a este. Para ilustrar essa diversidade, apresentaremos a seguir uma tipologia de atores, com foco em dois campos específicos: a educação superior e os museus.

### **Estabelecimento de ensino superior público.**

As instituições públicas de ensino superior prestam serviço público, oferecendo ensino superior. A relação de trabalho é a mesma que a dos demais funcionários do Estado, e a chefia é definida pela política acadêmica. Sob autonomia regulada por órgãos ou agências, essas instituições definem currículos e gerenciam recursos. Essa autonomia intelectual resulta em conhecimento não-oficial.

### **Estabelecimento de ensino superior privado.**

As instituições privadas de ensino superior, assim como as públicas, possuem autonomia regulada. Entretanto, diferentemente das instituições públicas, mantêm com funcionários e estudantes uma relação mercantil, visando lucro e otimização financeira. A Nova Gestão Pública considera este modelo ideal, propondo flexibilização normativa e mecanismos de avaliação para controlar, fomentar a competição e garantir a prestação de contas à sociedade.

## **Museus públicos**

Museus públicos, guardiões da memória e do saber, assumem a responsabilidade de preservar, pesquisar e comunicar o patrimônio cultural e natural à sociedade. Abrangem um espectro amplo de bens, desde objetos materiais até saberes imateriais, passando por obras de arte, documentos históricos e acervos científicos. Fazem parte da estrutura do Estado pelo qual são regulamentados, apesar de limitada, tem autonomia administrativa e financeira.

## **Museus privados**

Museus privados também se dedicam à preservação, pesquisa e comunicação de acervos, porém com financiamento majoritariamente privado (ingressos, patrocínios, doações). Comparativamente aos museus públicos, desfrutam de maior autonomia administrativa, financeira e curatorial, embora estejam sujeitos à legislação vigente.

## **Associação da sociedade civil**

As instituições da sociedade civil, sem exercer poder público, participam da discussão, formulação e implementação de políticas públicas. Seus documentos, representando a visão de segmentos específicos da sociedade, não possuem caráter oficial. Exemplos incluem a Conferência dos Presidentes de Universidades (CPU) na França e a Associação dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) no Brasil, além de entidades de defesa do meio ambiente e dos consumidores.

A tipologia apresentada nesta seção evidencia a complexidade e heterogeneidade do Estado-rede, onde o poder se distribui entre diversos atores: do núcleo estatal tradicional a organismos internacionais, agências reguladoras, instituições de ensino e associações da sociedade civil. A Nova Gestão Pública, com sua descentralização e mecanismos de mercado, acentua

essa fragmentação, reconfigurando as relações de poder. Contudo, essa nova configuração não elimina as tensões inerentes à busca por eficiência, democratização e bem comum.

### **3.5 ESTADO-REDE: O ESPÍRITO E O DISCURSO HEGEMÔNICO DO CAPITALISMO**

A complexidade do Estado-rede exige uma análise da construção, circulação e legitimação do saber. Que saberes sustentam essa nova configuração? Quais as regras para produção e disseminação do conhecimento sobre o Estado e as políticas públicas? Esta seção explorará essas questões articulando o conceito de hegemonia de Gramsci ao conceito de espírito do capitalismo de Boltanski e Chiapello.

Gramsci entende que a hegemonia é uma forma particular de dominação de uma classe social sobre a outra, que se realiza por meio de discursos. Um discurso é hegemônico quando a classe subordinada aceita o discurso da classe dominante como seu. É possível a oposição de outro discurso, contra-hegemônico, que questionará os fundamentos do discurso dominante e a sociedade que ele representa. A visão de Gramsci parte da concepção marxista de classes sociais. Assim, o discurso contra-hegemônico é o discurso revolucionário.

Boltanski e Chiapello (Boltanski; Chiapello, 2011, p. 45), não utilizam o conceito de hegemonia, empregam o conceito weberiano de "espírito do capitalismo"<sup>3</sup> para descrever os princípios que justificam o engajamento nesse sistema, legitimando ações e disposições coerentes com a ordem capitalista.

---

<sup>3</sup> Inspirando-se em Weber, Boltanski e Chiapello identificam três espíritos do capitalismo na França: 1) o espírito do capitalismo familiar do final do século XIX, onde patrões e funcionários mantinham relações pessoais; 2) o espírito do capitalismo burocrático (1930-1960), marcado pelo surgimento de grandes empresas e gestão profissionalizada, criticando o modelo familiar; e 3) o espírito do capitalismo globalizado (década de 1990 em diante), caracterizado pela globalização e novas tecnologias

Chamamos de espírito do capitalismo a ideologia que justifica o engajamento no capitalismo (Boltanski; Chiapello, 2011, p. 41. Tradução nossa).

O espírito do capitalismo é precisamente esse conjunto de crenças associadas à ordem capitalista que contribuem para justificar essa ordem e para sustentar, ao legitimá-las, as formas de ação e as disposições que lhe são coerentes (Boltanski; Chiapello, 2011, p. 45. Tradução nossa).

Boltanski e Chiapello argumentam que a análise tradicional de classes sociais, baseada na propriedade dos meios de produção (burguesia vs. proletariado), é insuficiente para o capitalismo contemporâneo. A mobilidade e conectividade, e não apenas a propriedade, definem a organização da produção e a exploração, onde o subcontratado desempenha papel crucial.

No conceito "espírito do capitalismo" a ênfase está nos princípios do bem comum para justificar a organização social, enquanto a hegemonia destaca a ligação entre ideias e dominação capitalista. Utilizamos o conceito de "espírito do capitalismo" para compreender novas relações sociais sem reduzir a análise a classes antagonicas, e o conceito de hegemonia para reconhecer a existência de uma visão dominante que exclui parte da população e não representa os interesses de toda a sociedade. Adaptamos o conceito de hegemonia para designar um consenso em torno de uma ideia política que organiza a sociedade e o Estado segundo uma estrutura econômica específica.

Boltanski e seus colaboradores afirmam que toda organização social se baseia em uma ideia de justiça, a "cidade", composta por princípios universais, lógica argumentativa e classificação de valores. Boltanski e Chiapello (2011) identificam um novo espírito do capitalismo, com seis "cidades" (princípios de justiça), incluindo a "cidade por projeto", baseada em mobilidade, conectividade, competição, adaptação e autonomia. Os autores distinguem duas abordagens de rede: a historicista e a naturalista. A abordagem historicista defende que:

[...] as análises de redes seriam especialmente adequadas para descrever as sociedades contemporâneas, porque o

desenvolvimento das atividades em rede seria característico dessas sociedades (Boltanski; Chiapello, 2011, p. 245).

#### A naturalista

Às explicações anteriores, por exemplo, em termos de conflitos de classe, grupos, culturas políticas, trocas simbólicas, essas redescrições substituem análises que visam descrever as mudanças históricas levando em conta apenas a estrutura das redes (Boltanski e Chiapello, 2011, 245).

Para conciliar as duas visões, Boltanski e Chiapello (2011) propõem que "na ordem do conhecimento, a forma mais ajustada à visão global que se tem do mundo a partir do ponto de vista de uma cidade baseada em uma lógica coneccionista" (247).

### **3.6 CARACTERÍSTICAS DO ESTADO EM REDE E DA NOVA GESTÃO PÚBLICA**

Esta seção caracteriza o Estado em Rede e a Nova Gestão Pública para fornecer ferramentas conceituais à análise subsequente dos casos brasileiros, cubanos e francêss.

A principal diferença entre o Estado em Rede e o Estado administrativo reside na distribuição de poder. Enquanto o Estado administrativo se caracteriza por uma estrutura hierárquica e centralizada, o Estado em Rede apresenta uma dispersão do poder entre múltiplos atores, incluindo órgãos estatais, agências reguladoras, organismos internacionais e entidades do mercado. Essa fragmentação impacta significativamente a formulação e implementação de políticas públicas, gerando, como consequências, a autonomia regulada de instituições e a crescente articulação entre os setores público e privado na gestão de políticas.

Ao contrário da hierarquia e do controle vertical do Estado administrativo, o Estado em Rede opera com base numa dinâmica horizontal, sendo a conectividade a sua principal distinção. No Estado em Rede, a ação governamental se dá por

meio de uma teia de relações horizontais, onde a influência mútua entre os atores é preponderante. Essa conectividade, porém, não é isenta de assimetrias: as relações são moldadas por assimetrias de poder, dependências econômicas e pressões internacionais. A interação entre os atores é constante, com o poder circulando pela rede, em vez de se concentrar em um único centro. Além disso, a comunicação global via internet transforma a relação entre Estado e sociedade, exigindo novas formas de participação pública.

A Nova Gestão Pública repousa sobre quatro pilares interligados. Em primeiro lugar, há uma separação entre as funções de planejamento, direção e controle, e as funções operacionais de implementação e execução. Essa separação, intensificada pela criação de agências autônomas e a descentralização de atividades para atores públicos e privados, contrasta com a centralização do Estado Administrativo. Em segundo lugar, as estruturas burocráticas verticais são fragmentadas em unidades administrativas autônomas (agências reguladoras, de fomento e de avaliação), mantendo a definição de metas gerais no núcleo estatal. Em terceiro lugar, o Estado em Rede emprega mecanismos de mercado para aumentar a eficiência, incentivando a competição entre atores públicos e privados e utilizando incentivos individuais (remuneração por desempenho). A privatização e a responsabilização por falhas também são características marcantes. Finalmente, a Gestão por Resultados, com metas claras, indicadores de desempenho e avaliações periódicas, substitui o foco nos processos e procedimentos do Estado Administrativo, impulsionando a busca por eficiência e responsabilização.

### **3.7 PADRONIZAÇÃO E CONTROLE**

A sociedade conectivista acarreta uma mudança nos mecanismos de controle, passam a ser menos diretos e mais a distância, combinando autocontrole, controle de mercado e controle informático (Boltanski; Chiapello, 2011, p. 516). Apesar dessa multiplicação de mecanismos, a autonomia de gestão ganha

relevância no Estado em Rede, em contraste com o Estado burocrático.

Essa mudança nos mecanismos de controle, com a migração de métodos diretos para mecanismos mais indiretos, gera um tipo de vigilância híbrida. No ensino superior, por exemplo, o controle estatal à distância se manifesta por meio de padrões, tanto os tradicionais (leis e regulamentos) quanto os novos, frequentemente estatísticos, configurando um controle pós-burocrático (Normand, 2016).

No Estado em Rede, o controle se dá por meio de instrumentos tradicionais (leis e regulamentos) e novas ferramentas, como padrões de qualidade. Enquanto as leis se baseiam na coerção, os padrões atuam pela busca de reconhecimento e legitimidade, influenciando a ação dos atores por meio da conectividade. Essa combinação de regulamentação pública e privada é evidente quando o Estado utiliza padrões estatísticos para regular a ação dos atores e influenciar o mercado. (Normand, 2016).

No Estado-rede, a legitimação se torna um jogo complexo, dividindo-se entre leis e regulamentos, que se apoiam no poder político, e os padrões, que demandam construção ativa. Identificamos, baseados em Normand (2016), três pilares que sustentam a legitimação dos padrões:

(1.) Hegemonia da Qualidade: Construção da ideia de que os padrões são essenciais para garantir a qualidade. Por exemplo, a definição de 16 indicadores pela Comissão Europeia, ligados à garantia da qualidade.

(2.) Accountability: Exigência de que as instituições prestem contas de seus resultados. Por exemplo, Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA) da OCDE, que monitora a qualidade do ensino básico.

(3.) Nova Tecnocracia: Produção de indicadores por especialistas em epistemologia voltada para soluções práticas.

A questão seguinte: o que é um padrão? Qual é seu papel? Normand propõe uma resposta:

[...] a padronização visa conciliar duas lógicas: uma lógica de regulação e uma lógica de objetividade. Uma lógica de regulação porque os padrões servem para fixar objetivos e implementar políticas educacionais. Uma lógica de objetividade porque os padrões estão ligados a testes, indicadores e benchmarks que objetivam essas políticas por meio de estatísticas e números. [...] Os padrões, portanto, têm uma função de ação coordenada. Os padrões também fornecem informações. Por exemplo, um benchmark fornece informações sobre a posição das universidades em relação aos seus concorrentes (Normand, 2016, p. 83. Tradução nossa).

Definimos os padrões em dois tipos básicos: os performativos, baseados em números, e os prescritivos. Classificamos os padrões performativos que medem a atividade dos estabelecimentos em

- Padrões para desempenho regulados por objetivo ou contrato: um resultado definido antes da execução de uma atividade, por exemplo, no contrato entre uma instituição de ensino superior e um Ministério, são definidos os números que o primeiro é obrigado a atingir, como o número de alunos diplomados.
- Padrão para desempenho regulado por comparação (classificação): um número que permite a classificação de estabelecimentos. Normalmente, é um índice que faz referência a um conjunto de números, por exemplo, uma pontuação que faz referência entre números de obras publicadas, números de prêmios Nobel, números de citações.

Padrões prescritivos orientam a realização de uma atividade.

- Padrão por benchmark: fazer a descrição das melhores práticas, por exemplo, a descrição de uma boa prática de alfabetização de uma escola

específica, ou ainda, o modelo médico cubano de família como prática de preservação da saúde.

- Padrão para orientação: ele indica quais são as características necessárias para realizar uma atividade; por exemplo, para avaliar a qualidade do ensino superior, é necessário verificar a utilização de procedimentos internos de garantia da qualidade; o desenvolvimento de processos externos de garantia da qualidade; os critérios de decisão, os processos adequados à finalidade.
- Padrão por regulamentação: leis, regras, etc. definindo, por exemplo, o número necessário de professores doutores para o funcionamento de uma instituição, ou a definição do número de médicos por habitantes.

No Estado em Rede, o controle migra de mecanismos diretos e centralizados para instrumentos mais sutis e a distância. A padronização – performativa e prescritiva – assume papel central, buscando conciliar regulação e objetividade. Padrões estatísticos, de benchmark ou regulatórios orientam as instituições e moldam o mercado de ensino superior, em uma "mistura de regulamentação pública e privada". Sua legitimidade, porém, depende da construção social da qualidade, da accountability e da influência de uma nova tecnocracia.

A fragmentação do poder, a lógica de mercado e a gestão por resultados, características centrais do Estado em Rede e da Nova Gestão Pública, articulam-se diretamente com as dinâmicas do capitalismo global. Para analisar essa articulação, recorreremos à obra de David Harvey sobre o "novo imperialismo", que ilumina a financeirização, a acumulação por espoliação e a crise de sobreacumulação como fatores que moldam as relações internacionais e as assimetrias de poder no sistema mundial. A próxima seção aprofunda essa conexão, examinando como o novo imperialismo interage com o Estado em Rede e a Nova Gestão Pública.

### 3.8 O NOVO IMPERIALISMO.

Nesta seção, analisaremos a argumentação de David Harvey (2005) sobre o novo imperialismo, investigando como esse fenômeno se articula com a financeirização e a sociedade conectivista.

Para Harvey, seguindo uma interpretação marxista, o capitalismo está sujeito a crises cíclicas de sobreacumulação, isto é, um excesso de capital sem aplicação rentável. Isso se manifesta no excesso de mercadorias sem demanda, na capacidade produtiva ociosa (máquinas, equipamentos e tecnologia) e em um volume de capital monetário sem investimentos rentáveis na produção.

Harvey identifica dois tipos de acumulação no capitalismo: a acumulação pela reprodução expandida e a acumulação por espoliação. A primeira consiste no reinvestimento de lucros para aumentar a produção (novas máquinas, contratação de trabalhadores etc.), gerando maior lucro. Já a acumulação por espoliação envolve a expropriação de bens e recursos de um grupo social para outro sem justa compensação. No imperialismo, isso se manifesta na expropriação de riquezas de uma nação por outra, por meio de relações comerciais assimétricas.

O fluxo de capital e sua relação com a construção do espaço geográfico, a partir das relações humanas de produção, são conceitos centrais na argumentação de Harvey. Ele identifica três circuitos principais de fluxo de capital: um primário, de reinvestimento direto na produção (máquinas, tecnologias etc.), gerando mais valor e mais-valia; um secundário, direcionado às condições de produção e consumo (parques industriais, portos, moradias, hospitais); e um terciário, que abrange investimentos de longo prazo, como gastos sociais em educação, saúde e pesquisa científica. Os circuitos secundário e, particularmente, o terciário, atuam como fluxos de longo prazo na dinâmica da acumulação.

Nas situações de sobreacumulação, Harvey identifica três possibilidades para a reabsorção do capital.

[...] (a) o deslocamento temporal mediante investimentos em projetos de capital de longo prazo ou gastos sociais (como a educação e a pesquisa) que adiam a futura reentrada em circulação de valores de capital; (b) deslocamentos espaciais por meio da abertura de novos mercados, novas capacidades produtivas e novas possibilidades de recursos, sociais e de trabalho, em outros lugares; ou (c) alguma combinação de (a) e (b) (Harvey, 2005, p. 93–94).

A opção por investimentos de longo prazo e gastos sociais é característica de estados social-democratas, que buscam "conter a exploração excessiva da força de trabalho e favorecem os interesses da classe trabalhadora sem abolir o capital" (Harvey, 2005, p. 81). Alternativamente, a busca por relações assimétricas com outras nações, opção tipicamente imperialista, permite aliviar as tensões sociais internas a curto prazo, por meio da aquisição de novos recursos externos.

O imperialismo, termo originário da expansão de cidades-estados antigas (como o Império Romano), caracterizava-se pela subordinação territorial por meio da força militar, diplomacia e novas infraestruturas. Embora Harvey (em *Novo Imperialismo*) não detalhe essa origem histórica, seu ponto de partida é o imperialismo capitalista descrito por Lênin, que apresenta duas lógicas: uma territorial (similar aos impérios antigos) e outra capitalista. Ele apresenta que há duas lógicas, a primeira a lógica territorial, a qual aproximamos aqui da lógica dos Impérios da antiguidade; uma segunda que é a lógica capitalista que se baseia na expansão dos mercados.

O imperialismo territorial envolve o domínio político e administrativo sobre os países subjugados, ao contrário do imperialismo capitalista, que, embora exija condições políticas favoráveis à expansão de mercados, não impõe necessariamente o domínio direto das instituições. Esta lógica capitalista encontra paralelo no Estado em Rede, com sua fragmentação de poder e

crescente influência de atores não estatais. A seguir, analisaremos a reconstrução histórica de Harvey sobre o imperialismo, considerando ambas as lógicas (territorial e capitalista) e sua relação com a fragmentação estatal.

A primeira crise de sobreacumulação (1846-1850), segundo Harvey, foi resolvida com investimentos em infraestrutura e expansão comercial. Esse período consolidou o poder da burguesia nos Estados-nação europeus. Entre 1870 e 1945, o imperialismo burguês europeu, marcado por patriotismo e racismo, coincidiu com o neocolonialismo na África, Ásia e Oceania, e a expansão estadunidense na América Central e no Caribe. Neste contexto, a lógica territorial e a lógica capitalista convergiam: a expansão territorial visava à acumulação de capital e à expansão de mercados, com o Estado intervindo diretamente na organização institucional e política dos países submetidos (como a submissão da Austrália e da Índia ao Reino Unido).

Após a Segunda Guerra Mundial, os EUA consolidaram sua hegemonia capitalista, tecnologicamente e produtivamente superior, mas enfrentaram o desafio da expansão da influência soviética. Esse contexto gerou uma postura paranoica nos EUA, manifestada externamente na Guerra Fria e internamente na repressão macartista. Em resposta, os EUA buscaram consolidar sua hegemonia por meio de uma ordem internacional baseada no livre comércio e no desenvolvimento econômico capitalista.

Para evitar conflitos entre si, as potências capitalistas, lideradas pelos EUA, adotaram políticas keynesianas de intervenção estatal e políticas social-democratas a partir da década de 1950. Como Harvey (2005) observa, esse contexto "keynesiano" refletia as lutas de classes internas a cada Estado-nação, com o fortalecimento do trabalho organizado e o surgimento de Estados de bem-estar social na Europa.

Este período foi marcado por forte acumulação por reprodução expandida, com reinvestimento do excedente de capital no que Harvey denomina círculo terciário: novas tecnologias, capital fixo e infraestrutura. Apesar das teorias neoliberais estarem sendo geradas e divulgadas, bem como as

ideias conservadoras, baseadas em um racismo excludente, a visão de um Estado desenvolvimentista era fortemente presente.

A busca pela paz social nos EUA, no contexto da Guerra Fria, combinou a intensificação do consumismo interno com a produção de armas, resumida no slogan do presidente Johnson "armas e manteiga". Essa estratégia gerou contradições internas, como o racismo, que apesar de formalmente rechaçado internacionalmente e fortemente presente nos Estados Unidos, gerou levantes urbanos e o movimento pelos direitos civis. A crise de sobreacumulação do final da década de 1960 expôs o caráter de curto prazo das soluções baseadas em consumo interno e gastos militares com a Guerra do Vietnã, enfraquecendo a hegemonia americana.

A crise do petróleo de 1973, com a redução da oferta e o aumento dos preços, gerou uma inflexão na acumulação capitalista. O abandono do padrão ouro e a ascensão do dólar fortaleceram a posição americana. Segundo Harvey (2005, p. 58), a alta do petróleo resultou de um acordo entre a "a administração Nixon e os sauditas e iranianos para elevar loucamente em 1973 os preços do petróleo", gerando um acúmulo de petrodólares que os EUA, com seu monopólio de "reciclagem", utilizaram para consolidar sua nova hegemonia financeira. Países importadores tornaram-se dependentes do sistema financeiro americano.

Apesar da política de financeirização, ter forte apoio do governo estadunidense, a lógica dominante deixou de ser territorial para ser capitalista, baseada na livre circulação internacional e na acumulação por espoliação. A lógica territorial, contudo, garante a segurança para essa livre circulação. Simultaneamente, a ascensão da lógica capitalista impulsionou críticas neoliberais ao modelo keynesiano e à social-democracia, que defendem a intervenção estatal na economia.

O Chile, após a queda de Allende e a ditadura de Pinochet, foi palco da primeira experiência de implementação neoliberal. Nos países centrais, Thatcher e Reagan lideraram essa guinada, reduzindo drasticamente o bem-estar social para "apoiar ativamente as condições da oferta da acumulação de capital"

(Harvey, 2005, p. 131), priorizando o aumento dos lucros das empresas em detrimento de investimentos em saúde, educação e assistência social. Redução de impostos, desregulamentação, privatizações e cortes de gastos públicos foram implementados, impulsionados pela crise do petróleo de 1973 e a influência do capital financeiro, criaram um terreno fértil para a difusão dessas ideias, apresentadas como a solução para os problemas econômicos da época.

O livre comércio internacional, defendido pelos neoliberais, foi impulsionado por avanços tecnológicos e redução de custos de transporte, aumentando a mobilidade das mercadorias manufaturadas. Essa "mobilidade geográfica do capital produtivo, na qual o capital financeiro crescentemente hipervolátil podia se alimentar" (Harvey, 2005, p. 60) causou desindustrialização nos EUA e em outros países desenvolvidos, concentrando a riqueza nas mãos dos rentistas. Priorizando a burguesia transnacional, os EUA "não se importaram em solapar a hegemonia dos Estados Unidos na produção" (Harvey, 2005, p. 152), (Harvey, 2005, p. 152), mostrando a ascensão da burguesia financeira sobre a industrial.

A financeirização, privilegiando a especulação em detrimento da produção, dificultou a reprodução expandida do capital. A dívida dos países mais pobres tornou-se um destino para o capital excedente, sustentando o sistema rentista. Nesse cenário, o FMI desempenhou papel crucial, exigindo ajustes fiscais para mitigar as crises de endividamento e aprofundando a dependência desses países do capital internacional, uma vez que a crise da dívida se caracteriza pela incapacidade de gerar riqueza suficiente para honrar compromissos financeiros. Como parte do Estado em Rede, o FMI exerce influência global, não por domínio territorial, mas por meio da condicionalidade de seus recursos: a adesão a suas políticas, baseada em conectividade, exige a aceitação de seus ajustes, criando uma forma de imposição econômica, e não militar.

Em resposta à crise da acumulação por reprodução expandida, Harvey destaca a intensificação da acumulação por

espoliação no capitalismo financeirizado. Esse processo, que expropria a riqueza dos países mais pobres, acentua as desigualdades globais, manifestando-se no despojamento de terras (por exemplo, das terras indígenas), na privatização de bens públicos (muitas vezes a preços abaixo do mercado), na exploração da mão de obra e na mercadorização de bens comuns. A privatização brasileira na década de 1990, influenciada pelas exigências fiscais do FMI, exemplifica essa dinâmica. Como Biondi (2003) argumenta em “*O Brasil Privatizado*”, esse processo enriqueceu um pequeno grupo de empresas nacionais e multinacionais, que adquiriram empresas estatais a preços baixos, após estas terem recebido significativos investimentos estatais para se tornarem atrativas ao capital financeiro.

Diferentemente do imperialismo anterior, baseado no Estado-nação (com trustes e carteis vinculados a nações específicas, como descrito por Lênine), o imperialismo financeiro transcende essas fronteiras, caracterizando-se pelo multilateralismo. Como Harvey (2005, p. 62) observa, esse “multilateralismo se organiza em torno de uma regionalização da economia global, governada por uma estrutura triádica: América do Norte (NAFTA), Europa (União Europeia) e o Leste e Sudeste Asiáticos.”

Embora apresente-se como cooperação internacional, o multilateralismo, segundo Harvey, perpetua as relações de poder assimétricas e impõe a lógica neoliberal aos países periféricos, atuando como elo entre organismos internacionais, Estados nacionais e corporações transnacionais.

O Consenso de Washington, que consiste em uma orientação de adaptação dos países latino americanos ao sistema financeiro internacional proposto pelos macroatores Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial e Departamento do Tesouro dos Estados Unidos é um dos resumos da internacionalização do capital financeiro.<sup>4</sup> O Consenso de

---

<sup>4</sup> Thiago Reis (2019) assim resume as 10 orientações do Consenso de Washington são 1. Disciplina fiscal; 2. Reordenamento nas prioridades dos gastos públicos; 3. Reforma tributária; 4. Liberalização do setor financeiro; 5. Manutenção de taxas de câmbio competitivas; 6. Liberalização comercial; 7. Atração de investimentos diretos

Washington, um macroator que impõem sem o uso de armas políticas de liberalização, privatização e austeridade, cria um ambiente favorável à acumulação por espoliação, permitindo que o capital financeiro se aproprie de ativos e recursos a preços baixos.

Ao impor suas políticas aos países em desenvolvimento, o Consenso de Washington reforça a lógica da "cidade por projetos", apresentada por Boltanski e Chiapello (2011). A adoção de princípios neoliberais de mobilidade, conectividade, competição, adaptação e autonomia molda as instituições e as relações sociais, favorecendo a acumulação de capital financeiro altamente volátil.

Para Harvey, a premente invasão do Iraque pelos EUA, em 2003, representava uma crise da visão neoliberal, gerando bolhas especulativas sem lastro material. A eleição de George W. Bush e os eventos de 11 de setembro fortaleceram os neoconservadores. Embora compartilhem com os neoliberais a crença que "os livres mercados de mercadorias e de capital contêm tudo o que é preciso para proporcionar a todos liberdades, bem-estar, sombra e água fresca" (Harvey, 2005, p. 162), os neoconservadores defendem a intervenção estatal para alcançar seus objetivos geopolíticos e ideológicos. A invasão do Iraque exemplifica essa combinação de livre mercado e intervenção militar para impor um modelo de desenvolvimento e controlar recursos estratégicos.

Essa análise evidencia a complexidade do Estado-Rede e do novo imperialismo, mostrando como a lógica neoliberal, apesar de hegemônica, pode se articular com outras formas de dominação, como a lógica territorial do neoconservadorismo, que se manifesta em características burocráticas e centralizadoras do Estado Administrativo, como o controle rígido de recursos estratégicos e a imposição de um modelo de desenvolvimento específico. Assim, princípios da Nova Gestão Pública, como a ênfase na eficiência, na competitividade e na avaliação de resultados, se articulam com princípios da administração burocrática,

---

estrangeiros; 8. Privatização de empresas estatais; 9. Desregulamentação da economia; 10. Proteção a direitos autorais.

como a padronização, o controle hierárquico e a centralização de decisões, buscando adaptar o Estado às demandas do mercado e promover a lógica neoliberal.

### **3.9 CONSIDERAÇÕES SOBRE O ESTADO EM REDE**

A partir da década de 1970, com o predomínio do capital financeiro e a persistência da acumulação por espoliação, as reformas neoliberais fragmentaram o poder dos Estados-nações em unidades autônomas e descentralizadas, organizadas segundo a lógica competitiva de mercado.

Esse Estado em rede interage não apenas internamente, mas também com atores internacionais, como o Banco Mundial, o FMI e a OMC. A articulação se dá pela conectividade entre atores, não pela subordinação territorial.

A Nova Gestão Pública, inspirada na administração privada, prioriza eficiência, competitividade e avaliação por resultados. Entretanto, essa ênfase na competição, em detrimento do bem-estar social, pode precarizar serviços públicos, aumentar a desigualdade e permitir a captura do Estado por interesses privados.

Nesse contexto, por exemplo, a autonomia universitária deixa de ser sinônima de liberdade acadêmica e auto-organização, transformando-se em um instrumento de competição mercantil entre instituições. Mecanismos de controle burocrático cedem lugar a mecanismos de controle remoto. A autonomia se reduz à capacidade de adaptação às demandas externas do Estado-rede e do mercado.

A autonomia se resume à capacidade de atender às demandas externas do Estado-rede e do mercado, por meio de mecanismos de controle indireto: rankings internacionais, avaliações de desempenho, indicadores de produtividade e metas. Esses mecanismos reforçam a lógica neoliberal e a mercantilização do ensino superior, sob o véu de uma tecnocracia supostamente neutra, ocultando os interesses políticos e econômicos subjacentes à produção do conhecimento.

O presente quadro teórico, que constitui a primeira parte desta tese, sintetiza a transição do Estado Administrativo para o Estado em Rede. Para tanto, revisamos as principais características do Estado Administrativo, com seu modelo burocrático de gestão, e o comparamos com o Estado em Rede, baseado na Nova Gestão Pública.

O Estado Administrativo planejava a produção, sobretudo em setores estratégicos como infraestrutura e energia. A privatização, contudo, levou ao abandono progressivo dessa função no Estado em Rede.

A gestão de bens sociais, característica do Estado Administrativo, passou para o mercado por meio da privatização, contratos de gestão e subsídios. Mesmo quando o Estado mantém esses serviços, a lógica é a da competição de mercado. Essa mercantilização de bens comuns como educação, saúde e cultura transfere a responsabilidade pela reprodução social do Estado para o indivíduo, podendo ampliar as desigualdades.

A seguridade social, central no Estado Administrativo, foi reconfigurada no Estado em Rede. A iniciativa privada ganhou espaço na previdência, e os benefícios sociais foram reduzidos. As poucas ações de seguridade mantidas pelo Estado são realizadas por meio de políticas focais. A lógica neoliberal, ao considerar o cidadão como um indivíduo ou consumidor, tende a fragilizar a proteção social coletiva, deixando os indivíduos mais vulneráveis aos riscos da velhice e aos infortúnios da vida.

A hierarquia e centralização do Estado Administrativo são atenuadas no Estado em Rede, com a criação de órgãos autônomos. Contudo, essa autonomia se limita à esfera executiva; as decisões estratégicas e o controle permanecem centralizados.

No Estado Administrativo, a meritocracia se baseava em qualificação formal. No Estado em Rede, a ênfase está na avaliação de resultados e produtividade, por meio de indicadores e metas, intensificando a competição e privilegiando resultados quantitativos.

Embora a Nova Gestão Pública ainda utilize leis e regulamentos, característicos do modelo tradicional de Estado,

ela passa a dar ênfase a padrões de qualidade, controlados à distância por meio de indicadores estatísticos de desempenho. Esses indicadores, regulamentados por objetivos, contratos ou comparações entre fornecedores de serviços públicos, se tornam um requisito para a conectividade e a participação em redes, reforçando a influência da regulamentação privada na lógica neoliberal do Estado em Rede.

Paradoxalmente, o Estado em Rede, ao criticar os controles burocráticos, impulsiona uma nova tecnocracia. Passando do controle dos processos para enfatizar os resultados os especialistas em agências e órgãos autônomos exercem controle remoto por meio de indicadores, metas e avaliações, moldando políticas públicas sob um discurso técnico que mascara as relações de poder e deslegitima o embate o político sobre as decisões a serem tomadas dos rumos da sociedade.

A financeirização da sociedade, intensificada após a crise do petróleo e o aumento da dívida pública, e o Consenso de Washington, com sua ênfase no equilíbrio fiscal, priorizam a transferência de renda da população para o sistema financeiro, acelerando a acumulação de capital.

Mas como essa transição do Estado Administrativo para o Estado em Rede, da administração burocrática para a Nova Gestão Pública, se manifesta na prática? Para responder a essa pergunta, analisaremos três casos empíricos: Cuba, um país socialista que passou por reformas significativas; a França, um país europeu com forte tradição estatal; e o Brasil, um país latino-americano que implementou reformas neoliberais.

## 4.

### **A METAMORFOSE CUBANA: A Institucionalização da Revolução e a Nova Gestão Pública.**

Esta seção investiga a reforma do Estado cubano como um caso particular de transição do Estado Administrativo para o Estado em Rede, articulando-se com os conceitos de Nova Gestão Pública discutidos nas seções anteriores. Considerando a definição de Estado Administrativo apresentada na seção 2, analisaremos a experiência cubana à luz da Nova Gestão Pública, a partir dos documentos dos Congressos do Partido Comunista de Cuba (1975-2021). O estudo busca compreender como o modelo socialista cubano se adaptou a novas realidades econômicas e geopolíticas.

A análise focará na descentralização da produção, na gestão por resultados e na manutenção dos serviços sociais, utilizando a metodologia da epistemologia política para discutir a articulação entre o discurso oficial do PCC e as transformações do Estado cubano. Este estudo contribuirá para uma compreensão mais profunda da adaptação de modelos da Nova Gestão Pública em contextos não capitalistas, revelando a complexidade da relação entre Estado e sociedade em Cuba.

A partir de 1975 o Partido Comunista de Cuba organiza os seus congressos com uma periodicidade de 5 anos, como forma de planejamento quinquenal do Partido e conseqüentemente do Estado cubano. Havendo apenas hiato entre os congressos de 1997 e 2011.

## Quadro 1 Congressos do Partido Comunista

Congresso	data
I	17 a 22 de dezembro de 1975
II	17 a 20 de dezembro de 1980
III	4 a 7 de fevereiro de 1986
IV	10 a 14 de outubro de 1991
V	8 a 10 de outubro de 1997
VI	16 a 19 de abril de 2011
VII	16 a 19 de abril de 2016
VIII	16 a 19 de abril de 2021

Fonte (EcuRed, 2024b)

A partir da análise dos documentos e da literatura sobre a história do desenvolvimento social de Cuba realizamos a seguinte periodização dos congressos em análise nesta pesquisa:

- Fase do otimismo revolucionário: Primeiro, Segundo e Terceiro Congresso.
- Reestruturação do Estado Cubano (1980-1990)<sup>5</sup>: A conclusão do Terceiro Congresso e o Quarto Congresso.
- A reforma do Estado Cubano Quinto e Sexto congresso.
- A teorização da reforma do Estado Cubano e a transição para as novas gerações: Sétimo e Oitavo Congresso.

Os documentos dos Congressos do Partido Comunista Cubano (PCC) utilizados para análises foram obtidos no site do *Centro de información para la Prensa (CIPRE)*<sup>6</sup>. Os documentos

---

<sup>5</sup> Este período é nomeado pelo governo cubano e pela literatura como Retificação dos Erros (anos 1980) e Período Especial em tempo de paz

<sup>6</sup> O Centro de información para la Prensa (CIPRE) em português Centro de Informações para a Imprensa é um órgão não governamental cubano – localizado em Havana/Cuba fundado em 7 de fevereiro de 1987 – que organiza material de fontes próprias ou externas para disponibilizar aos seus usuários. Tem como missão: “Coordinar la Red de Gestión de Información y del Conocimiento para el sistema de la prensa cubana, cuyos productos y servicios, soportados en las NTIC’s, coadyuvan al perfeccionamiento sistemático de los productos mediáticos cubanos, de manera tal que resulten un verdadero pivote de la batalla de ideas y presenten un alto grado de

também estão disponíveis no site do Partido Comunista de Cuba. No site do CIPRE há uma aba destinada a cada um dos congressos realizados pelo PCC, na qual há uma descrição das ações ocorridas durante o congresso e são disponibilizados documentos relativos aos temas tratados no mesmo. Ao final de cada documento há a indicação da fonte do qual o documento foi retirado. Para referenciar autoria dos documentos, havendo a indicação de autoria no final do documento ou na apresentação do documento no site do CIPRE será indicado este autor, não havendo a indicação usaremos como autor o Partido Comunista de Cuba. Em relação a data da publicação optou-se utilizar o ano da realização do Congresso visando facilitar a identificação pelos leitores o momento que o documento faz referência.

A primeira leitura e análise dos documentos foram realizadas na ordem em que são apresentados no site do CIPRE, como fio condutor inicial da análise tomamos a questão de como deveria ser organizado o estado cubano, com o desenvolvimento das leituras também se adotou a preocupação em identificar uma teoria do Estado socialista. A estruturação deste texto tem como norte explicitar a teoria de Estado presente no conjunto dos documentos. Como as temáticas de cada documento são singulares, cada um dos tópicos desenvolvidos acompanha principalmente o documento do congresso sobre o tema, também se recorreu a revisão bibliográfica realizada.

#### **4.1 A FASE DO OTIMISMO REVOLUCIONÁRIO (INSTITUCIONALIZAÇÃO DA REVOLUÇÃO).**

A fase do otimismo revolucionário compreende os três primeiros congressos do Partido Comunista de Cuba período este que coincide com os acordos econômicos entre os países socialista da época.

---

competitividad para la audiencia nacional e internacional. Su cobertura temática es amplia y multipropósito.” (EcuRed, 2019)

O I Congresso do Partido Comunista de Cuba (PCC)<sup>7</sup>, realizado em 1975, é um marco na institucionalização da Revolução Cubana, nele são discutidas e apresentadas teses sobre a organização do estado cubano, em outras palavras, há institucionalização do Estado Administrativo socialista que coincide com a proposta marxista-leninista<sup>8</sup> da organização da sociedade.

O I Congresso é realizado em um momento de otimismo em relação a consolidação internacional do socialismo, com a criação do Consejo de Ayuda Mutua Económica (Came)<sup>9</sup>, com a liderança da União Soviética. O movimento internacional e a Revolução cubana são interpretados como fases das “leis fundamentais do devir histórico” (Partido Comunista de Cuba, 1975e, p. 26). As crises que o capitalismo estava passando há mais de quatro décadas era outro indicativo de que seria irreversível a implantação do comunismo em escala mundial.

Os textos são escritos em uma linguagem acadêmica, ao mesmo tempo que são norteadores das ações do PCC. Tem-se a impressão de que foram escritos, também, como textos de divulgação da revolução cubana.

O conjunto das teses e resoluções apresentadas no Congresso podem ser lidas como uma reflexão teórica sobre o estado socialista; pois é nítido nas teses e resoluções do congresso a dupla preocupação de, por um lado, fundamentar as posições tomadas e, por outro, a de propor a organização ou reorganização do estado cubano. Adotam a tese marxista-leninista de que o Estado será abolido apenas no comunismo, a sociedade socialista é concebida como uma fase intermediária que requer a existência do Estado, concretizada na ditadura do proletariado. Os docu-

---

<sup>7</sup> Os documentos do I Congresso encontram disponíveis em <http://congresopcc.cip.cu/congresos/i-congreso-pcc/#sdfootnote1sym>

<sup>8</sup> Ver seção 2.2 O Estado Administrativo na Visão Marxista-Leninista

<sup>9</sup> É muito comum encontrar em artigos escritos em português o uso da sigla em inglês Comecon (The Council for Mutual Economic Assistance). Neste trabalho optamos por utilizar a sigla em espanhol (Came) pelo dos documentos estudados estarem nessa língua.

mentos do congresso cubano, ao combinarem a teoria com a prática da organização estatal, contribuem para o debate marxista sobre a estrutura de um Estado socialista.

O II Congresso do Partido Comunista de Cuba<sup>10</sup>, ainda com o mesmo tom otimista do fim do capitalismo, referenda as teses e resoluções aprovadas no primeiro Congresso e realiza um balanço da sua implantação. De maneira crítica os documentos do Congresso apontam avanços realizados e aspectos que precisariam ainda serem implantados. As teses e resoluções do Primeiro Congresso, funcionando como um planejamento estratégico para o desenvolvimento socioeconômico cubano, diagnosticaram a realidade, estabeleceram metas e ações. O Segundo Congresso, então, pode ser visto como uma etapa intermediária de avaliação desse planejamento, evidenciada pela similaridade entre os títulos dos documentos temáticos de ambos os congressos.

Como fase intermediária o discurso de abertura do III Congresso do Partido Comunista de Cuba Fidel Castro é permeado de falas que ressaltam a decisão cubana de ser um país socialista. No longo discurso Fidel Castro realizou um balanço crítico dos avanços de Cuba nos últimos cinco anos tanto no campo econômico como na assistência social, apontando as suas virtudes e limitações, bem como apresenta propostas de ação para o próximo quinquênio.

#### 4.1.1 A revolução socialista e o estado cubano

Dois documentos resultantes do I Congresso fazem o resgate histórico da revolução cubana e a caracterizam. O primeiro é o “Del Informe al primer congreso del Partido Comunista de Cuba”<sup>11</sup> apresentado por Fidel Castro Ruz (1975a) o segundo é

---

<sup>10</sup> O documentos analisados podem ser acessado no site <http://congresopcc.cip.cu/congresos/ii-congreso-pcc/>  
<http://congresopcc.cip.cu/referencias/glosario>

<sup>11</sup> Nas referências seguintes ao documento ele será nomeado. Informe al Primer Congreso

“Tesis y Resoluciones Sobre la Plataforma Programática del Partido”<sup>12</sup> (Partido Comunista de Cuba, 1975e). Os dois documentos iniciam o resgate histórico a partir da segunda metade do século XIX, dos diversos movimentos cubanos de libertação, os quais culminaram com a revolução cubana. A escolha do início do resgate histórico coincide com o qual atuou o idolatrado líder cubano José Martí.

Com uma metodologia centrada na compreensão de um devir histórico baseado em uma lei fundamental, nos documentos é reconstruída a história cubana buscando mostrar, primeiro que a revolução cubana é resultado da fusão de suas visões políticas, a libertadora e anti-imperialista do líder político cubano José Martí com o marxismo-leninista. Segundo que as lutas que precederam a revolução não conseguiram vitória por falta de unidade dos movimentos sociais. Terceiro, que todos os movimentos, principalmente o vitorioso de 1959, foram movimentos populares dos trabalhadores e camponeses; apesar dos documentos em grau menor ou maior citarem com frequência e louvar o nome dos líderes da Revolução Cubana, há forte preocupação em mostrar que a Revolução não foi um movimento dos seus líderes, mas sim do povo cubano. Por fim, os documentos como um todo buscam mostrar como que historicamente os Estados Unidos agiram como imperialistas com o objetivo de transformar Cuba como em uma colônia (neocolonialismo).

#### 4.1.2 Imperialismo estadunidense

Nos documentos como todo é presente a ideia que uma das grandes ações do povo cubano seria defender-se das ações imperialistas dos Estados Unidos. No resgate histórico do documento tem-se a preocupação em mostrar que ações imperialistas norte-americanas já se manifestavam no século XIX. Relatam que José Martí apontava que a luta de libertação

---

<sup>12</sup> Nas referências seguintes ao documento ele será nomeado como “Plataforma Programática”

da Espanha deveria também ser norteadada para defender-se das ações imperialistas dos Estados Unidos.

A independência de Cuba foi resultado da luta do povo, que teria enfraquecido as forças do exército Espanhol, contudo os Estados Unidos teriam aproveitado este enfraquecimento para finalmente efetivar o seu desejo antigo de dominar a ilha de Cuba. Segundo o documento:

Mediante o Tratado de Paris, firmado às costas dos cubanos que durante 30 anos lutaram pela sua independência, conseguiram que a Espanha lhes entregasse Cuba junto com Porto Rico, Filipinas e as ilhas Guam (Partido Comunista de Cuba, 1975e, p. 5. Tradução nossa).

Cuba passou de uma colônia da Espanha para uma semicolônia dos Estados Unidos, no documento este período é nomeado como neocolonialismo. Além do mais, em 1901 com a Emenda Platt os Estados Unidos assumiram o direito de intervir em Cuba. As ações imperialistas dos Estados Unidos contavam com o apoio da classe dominante cubana, a qual muitas vezes para se manter solicitava a intervenção norte-americana. Fidel Castro Ruz (1975a) relata que em todos os movimentos revolucionários os Estados Unidos acabavam cooptando as lideranças, os proprietários de terra e a burguesia local visando a sua ação imperialista.

A intervenção dos Estados Unidos gerou algum desenvolvimento das forças produtivas cubanas, mas fortaleceu um subdesenvolvimento baseado na monocultura e como uma economia dependente dos Estados Unidos. As relações capitalistas implantadas ocorreram com a manutenção de características feudais. (Partido Comunista de Cuba, 1975e).

Quando a revolução se mostrou inevitável os Estados Unidos teriam tomado ações criminosas, como o boicote econômico e a abertura do país para que cubanos qualificados pudessem exilar-se. Estas duas medidas teriam como objetivo sufocar o desenvolvimento econômico da ilha. Além do mais, relata o documento, diversas ações de apoio a grupos

contrarrevolucionários e a tentativa pela agência de inteligência CIA (Central Intelligence Agency) estadunidense de assassinar as lideranças cubanas. (Castro Ruz, 1975a). O imperialismo estadunidense reagiu com intenso bloqueio econômico e outras ações para desmobilizá-la. Nos termos do documento

A recusa em refinar o combustível proveniente da URSS, a suspensão do fornecimento de combustível a Cuba, a supressão da quota açucareira, o bloqueio econômico absoluto, a campanha de calúnias contra a Revolução Cubana, as pressões diplomáticas, o apoio à contrarrevolução interna; a utilização da Base Naval na Baía de Guantánamo, usurpada ao nosso país, como centro de ataques e provocações; a organização de atentados e sabotagens e a criação e equipamento de bandos de insurgentes, formam parte do arsenal de agressões perpetradas contra Cuba (Partido Comunista de Cuba, 1975e, p. 19. Tradução nossa).

Após o fracasso das ações contrarrevolucionárias apoiados pelos Estados Unidos, segundo o documento *Tesis y Resoluciones Sobre la Plataforma Programática del Partido*, não houve uma intervenção direta em Cuba por causa do apoio da União Soviética ao governo revolucionário, que teve o seu ápice com a crise de outubro de 1962<sup>13</sup>.

#### 4.1.3 A relação com a União Soviética.

A relação com a União Soviética é um dos destaques do documento *“Informe al Primer Congreso”*. A primeira é a sua influência ideológica e o modelo de organização do Partido Comunista. Outro destaque, importante, é o relato de que somente não houve a invasão da Ilha pelos Estados Unidos devido ao acordo firmado entre Cuba e a União Soviética sobre o estabelecimento de armas nucleares em Cuba, que desencadeou a crise dos mísseis de outubro de 1962, como resultado da crise os Estados Unidos se comprometeram a não invadir a ilha. O apoio econômico, técnico e militar também foi de extrema

---

<sup>13</sup> Esta crise é conhecida com a crise dos misseis russos.

importância para que Cuba conseguisse enfrentar o boicote econômico. Nas palavras de Fidel Castro

Sem a ajuda decidida, firme e generosa do povo soviético, nossa pátria não teria podido sobreviver ao enfrentamento com o imperialismo. Eles nos compraram o açúcar quando nosso mercado foi brutalmente suprimido pelos Estados Unidos; eles nos forneceram as matérias-primas e o combustível; eles nos fizeram chegar gratuitamente as armas com que fizemos frente aos mercenários de Girón e equipamos nossas Forças Armadas Revolucionárias, para cobrar o mais alto preço a qualquer agressão direta dos Estados Unidos (Castro Ruz, 1975a, p. 16. Tradução nossa).

O reconhecimento da importância da atuação da União Soviética para a revolução se manterá mesmo quando nos anos 1990 há o rompimento do apoio soviético. Segundo Fidel Castro Ruz (1975a, p. 16. Tradução nossa) "A dívida de gratidão contraída com o glorioso Partido da União Soviética e seu heroico povo jamais se apagará de nossos corações".<sup>14</sup>

A relação com a União Soviética é definida em vários momentos do documento "Plataforma Programática" do I Congresso como amizade fraternal revolucionária, o que entendemos ser um contraponto à ação imperialista dos Estados Unidos. Nesta linha, apresentam a criação do Conselho de Ajuda Mútua Economia (Came)<sup>15</sup>, que une economicamente os países socialistas, como um novo tipo de relação internacional que tem como base uma mesma visão ideológica e o respeito a igualdade de direitos, a soberania e independência de seus membros.

No documento "Plataforma Programática" é claro que o Came estabelece uma divisão internacional do trabalho entre os países socialistas. Compreendendo que a relação com os outros países socialistas seria fraternal e não de dependência nos moldes

---

<sup>14</sup> "La deuda de gratitud contraída con el glorioso Partido de la Unión Soviética y su heroico pueblo no se borrará jamás de nuestros corazones"

<sup>15</sup> É frequente o uso na literatura o uso da sigla em Inglês: Comecon (Council for Mutual Economic Assistance). Optamos por usar a sigla em espanhol, pois é assim usado nos documentos do PCC.

capitalistas, no documento é apresentada a ideia de que a participação cubana nesta divisão internacional seria vantajosa. Nos termos do documento.

Sobre esta base, estabeleceram-se novas formas de relações econômicas que visam combinar o interesse de cada país com o de todo o sistema, por meio da divisão internacional socialista do trabalho, da especialização e da cooperação, de maneira que todos e cada um dos países socialistas tenham a possibilidade de utilizar plenamente seus recursos e potencialidades, com o que podem assegurar seu constante desenvolvimento e contribuir para o desenvolvimento favorável do sistema em seu conjunto (Partido Comunista de Cuba, 1975e, p. 21–22).

Nesse sentido, a participação do nosso país no Comecon e no Programa Complexo de Integração Socialista abre a perspectiva de um nível superior na prática do internacionalismo socialista e no aproveitamento das vantagens que oferece a divisão internacional socialista do trabalho." (Partido Comunista de Cuba, 1975e, p. 71. Tradução nossa).

Um dos desafios da Revolução, segundo Fidel Castro Ruz (1975a), é o de superar o fato de que o movimento revolucionário foi realizado por grande parte do povo sem ter a consciência de classe. O anticomunismo teria sido formado pelos meios de comunicação e da educação burguesa. O processo de formação política do povo cubano seria uma das ações que foram realizadas após a revolução.

#### 4.1.4 A transição para o comunismo.

Muitas definições políticas, econômicas e de organização do poder tem como ponto de referência a compreensão do estágio da transição de Cuba do capitalismo para o comunismo que seria a fase do socialismo. O socialismo em construção, como proposto no documento, é uma simbiose das relações de uma sociedade capitalista, com as relações comunista, ou seja, algumas características da sociedade capitalista são mantidas visualizando a sua radical mudança para a sociedade comunista.

Visão esta que é baseado no marxismo leninista. Em um discurso após a revolução Russa Lenin resgata a ideia marxista de que há um período de transição entre o capitalismo e o comunismo.

Teoricamente, não há dúvidas de que entre o capitalismo e o comunismo existe um certo período de transição. Ele não pode deixar de reunir em si os traços ou as propriedades de ambos estes regimes de economia social. Este período de transição não pode deixar de ser um período de luta entre o capitalismo agonizante e o comunismo nascente; ou, por outras palavras, entre o capitalismo vencido, mas não aniquilado, e o comunismo já nascido, mas ainda muito débil” (Lénine, 2007a).

No Quadro 1 elaboramos uma comparação entre os três estágios: capitalismo, socialismo e comunismo. Sendo que resgatamos as características dois últimos no documento e do primeiro uma interpretação livre da tradição marxista.

Quadro 2 - transição do capitalismo para o comunismo

<b>Tema</b>	<b>Capitalismo</b>	<b>Socialismo</b>	<b>Comunismo</b>
Propriedade dos meios de produção	[Propriedade privada]	De todo o povo [Estado] Propriedade cooperativa	De todo o povo
Classe	[luta de classes]	Se mantém	Desaparece
Tipo social	[Dominação]		Totalmente integrado em um
Diferenças entre trabalho físico e intelectual	[Trabalho intelectual supervisionado]	Se mantém	Não haverá
Diferenças entre cidade e campo		Não haverá	Não haverá
Motivação para o trabalho	[motivações materiais são predominantes]	Junto ao estímulo moral estão os estímulos materiais.	Morais, sociais e humanas. Não mercantis

<b>Tema</b>	<b>Capitalismo</b>	<b>Socialismo</b>	<b>Comunismo</b>
Relações monetário-mercantil	[Prioritária]	necessária	Não existirá
Desenvolvimento das forças produtivas	[Empresa capitalista, exploração do homem pelo homem]	Não permite a plena satisfação das necessidades materiais e espirituais. Princípio de distribuição “de cada um, segundo a sua capacidade, a cada um segundo o seu trabalho	Mais alto
Funções de direção dos homens	Ditadura da burguesia	Ditadura do proletariado	Não existirá
Estado	[aparelho da burguesia]	Expressão da classe trabalhadora em aliança com os camponeses. Ditadura do proletariado Protagonismo do Partido Comunista	Não existe

Fonte: organização pelo autor tendo como base o documento “Tesis y Resoluciones Sobre la Plataforma Programática del Partido”. Os termos dentro do colcheto foram elaborados pelos autores

#### 4.1.5 Ditadura do Proletariado, o centralismo democrático e o partido de vanguarda

A tese principal do documento “Informe al Primer Congreso” é que os movimentos de libertação de Cuba foram realizados pelo povo e que somente quando houve a liderança do partido revolucionário é que foi possível consolidar-se um governo do povo diante da ação imperialista dos Estados

Unidos. Mesmo reconhecendo que a liderança da revolução ocorreu por três partidos havia uma unidade de direção.

As organizações revolucionárias não haviam ainda se fundido em um único partido, mas entre as direções do Movimento 26 de Julho, do Partido Socialista Popular e do Diretório Revolucionário existia uma estreita cooperação, os contatos eram frequentes e as decisões fundamentais eram apoiadas por todos (Castro Ruz, 1975a, p. 15. Tradução nossa).

A continuidade da Revolução só foi possível com a criação de um único partido, de característica marxista-leninista que exerce a liderança do movimento. Outubro de 1965 é o marco da sua constituição oficial com a instalação do Comitê Central e o Bureau do Partido Comunista de Cuba.

O *Informe al Primer Congreso*, Fidel Castro Ruz apresenta que o Partido Comunista Cuba tem como perfil ser marxista-leninista e que as duas grandes inspirações são o cubano José Martí e do russo Lenin. Assim é descrito:

Neste pensamento e na interpretação e qualificação de Lenin da guerra hispano-americana como a primeira guerra imperialista, se dão as mãos dois homens, de dois cenários históricos diferentes e dois pensamentos convergentes: José Martí e Vladímir Ilitch Lenin. Um, símbolo da libertação nacional contra a colônia e o imperialismo, o outro, forjador da primeira revolução socialista no elo mais fraco da cadeia imperialista: libertação nacional e socialismo, duas causas estreitamente irmanadas no mundo moderno. Ambos com um partido sólido e disciplinado quase simultaneamente entre fins do século passado e começos do atual (Castro Ruz, 1975a, p. 2).

Observamos que nestes documentos e em outros a única liderança russa citada é a de Lenin, mesmo as figuras de Joseph Stalin e Leon Trotsky não são citadas em nenhum momento. Como veremos à frente, é um dos princípios ideológicos do Partido fazer a defesa da União Soviética e de rechaçar a ideia de que existem diferenças fundamentais entre as visões marxistas.

Na organização do Estado Socialista, que é uma transição para uma sociedade sem a presença do Estado, o PCC no documento apresenta que:

A organização política da nossa sociedade se baseia na concepção e nos princípios marxistas-leninistas acerca da ditadura do proletariado, a qual se fundamenta na aliança da classe operária com o campesinato trabalhador e demais trabalhadores manuais e intelectuais, sob a hegemonia da referida classe e a direção de seu destacamento de vanguarda organizado no Partido Comunista de Cuba (Partido Comunista de Cuba, 1975e, p. 73 grifo nosso).

É uma ditadura do proletariado pois o Estado cubano representaria, na visão do documento, a união dos trabalhadores e camponeses na construção do socialismo, apenas se aceita a hegemonia do proletariado, o que significa que não há espaço político para a classe burguesa. A ditadura do proletariado transformaria “toda a vida da sociedade, se liquida qualquer possibilidade de restauração do capitalismo e se constrói o socialismo”.(Partido Comunista de Cuba, 1975e, p. 38. Tradução nossa). Na reconstrução feita, a ditadura do proletariado é um movimento democrático pois a estrutura de poder permitiria a toda classe trabalhadora e camponesa participar dos processos de decisão dos órgãos de gestão do país. Também seria democrática pelo fato de que os meios de produção são de propriedade dos trabalhadores, haveria participação popular na gestão econômica e nas decisões das empresas. A relação entre ditadura do proletariado e democracia é expressa na celebre frase de Fidel Castro destinada aos intelectuais em 1961: “dentro da revolução, tudo; contra a revolução, nada”(El País, 2016).Assim, qualquer ação contra a revolução socialista não seria aceita, por outro lado, as críticas e divergências fariam parte do cotidiano.

Um termo caro ao marxismo-leninista é o de centralismo democrático, que é normalmente reduzido à célebre frase de Lenin "unidade na ação, liberdade de discussão e de crítica"(Wikipedia, 2023). No documento, sem citar a fonte, definem o centralismo democrático com a redação muito próxima a dada

em 1917, no Sexto Congresso do Partido Operário Social-Democrata Russo (POSDR). Assim define o documento:

- Todos os organismos dirigentes do Partido são eleitos, de baixo para cima.
- Todos os organismos do Partido devem prestar contas, periódicas, sistemáticas e regularmente, perante aqueles que os elegeram e perante seus organismos superiores.
- Todos os organismos devem funcionar com base na direção coletiva e na responsabilidade individual e na livre discussão e exercício da crítica e autocrítica em seu interior.
- Todos devem observar a disciplina partidária, e a minoria se subordinar à maioria.
- Todas as decisões dos organismos superiores são de cumprimento obrigatório e incondicional por parte dos inferiores.
- Todos os organismos e organizações devem celebrar regularmente suas reuniões. (Partido Comunista de Cuba, 1975e, p. 75).

Como um partido de vanguarda o PCC se apresenta como dirigente da sociedade e do Estado, assumindo os seguintes papéis:

- os organismos superiores organizam a diretrizes fundamentais sobre o desenvolvimento econômico, social, político e cultural;
- orienta o trabalho das instituições e organizações com o povo, para a realização das políticas;
- controla a sua aplicação;
- desenvolve política para seleção de quadros adequados para a execução das políticas definidas;
- esclarece as massas sobre os fins perseguidos pelo partido;
- educa o povo nos princípios marxista-leninista.

#### 4.1.6 O PCC como Vanguarda da Revolução Cubana.

O documento "Tesis y Resoluciones Sobre la Vida Interna del Partido" do I Congresso do Partido Comunista de Cuba (PCC) apresenta uma visão abrangente sobre o partido, incluindo suas exigências de entrada, formação de quadros, relação com a sociedade cubana, diagnóstico da militância e composição.

De forma resumida, o documento afirma que o PCC é um Partido de massa que exerce a vanguarda dos processos revolucionários. Essa vanguarda é definida por três tipos de relações: com os sindicatos, com a Unión de Jóvenes Comunistas e com a administração. O documento enfatiza que a vanguarda do partido se dá por meio da participação da militância nas organizações cubanas, com atuação por convencimento e não por intervenção.<sup>16</sup>. Destacamos do documento a orientação de que como o partido deve se relacionar com estas instâncias.

Nos centros de produção e serviços, o núcleo do partido dará especial atenção para que a administração, as organizações e o próprio núcleo, desenvolvam suas tarefas respectivas, apoiando-se mutuamente, sem interferir nas áreas de responsabilidade que cabem a cada instituição, preocupando-se em fortalecer a autoridade e a eficiência da administração e o princípio da responsabilidade individual do administrador, consolidar o papel da seção sindical, robustecer o papel da UJC, elevar o prestígio do Partido e lograr que este cumpra cabalmente sua função de orientação, impulso e controle."(Partido Comunista de Cuba, 1975g, p. 24–25. Tradução nossa).

Como nos outros documentos, mas com mais ênfase, se tem a preocupação de mostrar que o partido teria legitimidade para exercer a vanguarda do movimento revolucionário por ser um partido dos trabalhadores. No documento afirma-se que a autoridade, ou a legitimidade, do partido é reconhecida pela população, fica implícita a ideia que não é usada a força ou a

---

<sup>16</sup> Como veremos adiante Raul Castro em 2011 faz a crítica da necessidade de ser filiado ao Partido para exercer cargos administrativos.

violência no exercício desta autoridade. Nos termos do documento.

O Partido está estreitamente vinculado às massas e cumpre seu papel de destacamento de vanguarda arrastando atrás de si, com seu exemplo, com sua decisão, com a autoridade conquistada no trabalho e no combate vitorioso, o conjunto dos trabalhadores e o povo. (Partido Comunista de Cuba, 1975g, p. 30–31).

Parte significativa do documento é elaborado na visão de planificação da ação do próximo quinquênio. É apresentado um diagnóstico da participação dos trabalhadores no partido, dos setores da economia que atuam, a sua escolaridade. Neste diagnóstico destacamos que um dos itens de preocupação do Partido é o de aumentar a participação feminina nos quadros do Partido. Na planificação tem-se como objetivo aumentar a escolarização mínima dos membros do partido para oito anos e de haver uma distribuição mais equânime de militantes entre as áreas do mundo do trabalho, além de aumentar a participação feminina.

Neste documento também se reforça a ideia de que o Partido exerce uma ditadura visando os interesses de todos os trabalhadores, bem como defende a ideia do centralismo democrático, o qual exige a disciplina partidária e ao mesmo tempo que todos tenham condições de participar de forma livre e crítica nas definições do Partido.

Quando dizemos que é necessário velar pela correta aplicação das normas do centralismo democrático, nos referimos à essência, ao fundo, destes princípios. Ao reclamar a disciplina partidária, a subordinação da minoria à maioria, dos organismos inferiores aos superiores, e a periódica prestação de contas, partimos do pressuposto de que a decisão, o acordo da maioria, foi precedido pela ampla discussão, com plena liberdade, do assunto em questão (Partido Comunista de Cuba, 1975g, p. 24. Tradução nossa).

#### 4.1.7 Partido Político formação de quadros.

No II Congresso, a análise da vida interna do partido tem dois tipos de reflexão: a primeiro interna analisando positivamente o aumento dos quadros provenientes da classe trabalhadora e de mulheres, o aumento da média de formação escolar dos seus membros e da formação marxista nos seus centros de formação político-ideológico. A segunda, é a crítica do partido ainda não ter conseguido influenciar nas mudanças necessárias para o desenvolvimento econômico social, em outras palavras, na formação moral/ideológica do novo homem cubano para a produção dentro do sistema de direção e planejamento da economia.

O grau de exigência pelo cumprimento dos planos, pela elevação da produtividade; pela disciplina laboral, administrativa e tecnológica; pelo uso racional dos recursos materiais, humanos e financeiros; pela elevação da eficiência em todos os setores, produtivos, de serviços e sociais; pela elevação do nível de vida do povo; na luta contra tudo que está mal feito; contra nossos próprios erros, deficiências e ineficiências; ainda não alcança a magnitude, a constância, a energia, a sistematicidade e a combatividade necessárias (Partido Comunista de Cuba, 1980e, p. 9).

Cita que os estatutos do partido entraram em vigor a partir de janeiro de 1976. Reforça a concepção da política do partido ser o centralismo democrático.

A luta por sua estrita aplicação deve ser uma tarefa diária de todos os militantes e aspirantes, para assegurar a observância mais rigorosa do centralismo democrático e demais princípios de organização e de direção leninistas nele estabelecidos, a fim de garantir a unidade, a pureza e a capacidade dirigente de nossa vanguarda comunista (Partido Comunista de Cuba, 1980f, p. 1. Tradução nossa).

#### 4.1.8 Os organismos do poder popular

Nas teses sobre o organismo do poder popular no I Congresso é muito claro que a partir do primeiro congresso do PCC houve uma organização e institucionalização do estado cubano. No documento sobre a plataforma do partido temos a defesa da institucionalização

Neste processo de institucionalização em que se encontra engajada a nossa Revolução, adquire extraordinária vigência o reforço da legalidade socialista, o aperfeiçoamento da legislação e dos códigos com base nos princípios socialistas, a observância e o cumprimento estrito das leis por parte das diferentes instituições estatais e sociais, dos seus integrantes e de todos os cidadãos sem exceção (Partido Comunista de Cuba, 1975e, p. 79. Tradução nossa).

A institucionalização trata de três dimensões: a) a redivisão das províncias e municípios, b) a autonomia das empresas, c) a criação dos organismos de poder popular. As três dimensões têm como princípio a centralização do planejamento e a descentralização administrativa.

No documento é explícito que o objetivo desta institucionalização é que além de aumentar a racionalidade da administração pública ocorra a diminuição de pessoal e o exercício do Poder Popular em contraposição ao burocratismo. Interessante de notar que no Brasil temos a contraposição da democracia com o autoritarismo, o exercício do Poder Popular não é contraposto ao autoritarismo, mas sim a ação burocrática.

Diferente de outras reformas que defendem apenas ideias de descentralização e que recebem a crítica que são centralizadoras no processo decisório, a proposta cubana se apresenta como conciliadora de uma centralização com uma descentralização. Muito provavelmente essa conciliação está baseada na compreensão do centralismo democrático, no qual existem inúmeras instâncias de discussão, mas quando são tomadas as decisões há unidade na ação. No documento é assim

definida a política de conciliação entre a centralização e a descentralização, bem como as dificuldades para a sua implantação.

Tratava-se, portanto, de verificar em nossa situação: a combinação mais adequada da centralização e da descentralização administrativas e as regras básicas que devem reger as relações das instâncias inferiores do Poder Popular com os ministérios e demais organismos centrais; os mecanismos que possibilitam institucionalmente a participação das massas na gestão dos assuntos sociais e na solução dos múltiplos problemas que afetam a localidade; os mecanismos de participação da comunidade no planejamento e controle de seus recursos; as diferentes atividades e regulamentações que requerem os processos de nomeação de candidatos e de eleição dos delegados às Assembleias e dos membros dos Comitês Executivos dos Órgãos do Poder Popular; a determinação das estruturas administrativas mais adequadas; a delimitação das funções e das relações habituais de trabalho entre o Poder Popular, o Partido, a UJC e as organizações de massas (Partido Comunista de Cuba, 1975i, p. 1. Tradução nossa).

A proposta de estrutura da organização do poder em um primeiro momento lembra a organização de estados parlamentaristas, contudo na visão marxista-leninista não há divisão dos poderes. Os comitês executivos, o qual aqui fazemos paralelo com poder executivo, seria nomeado pelas Assembleias do Poder Popular, sendo a ela subordinados. No Quadro 3 apresentamos os Organismos do poder Popular e na Figura 1 o organograma desses organismos.

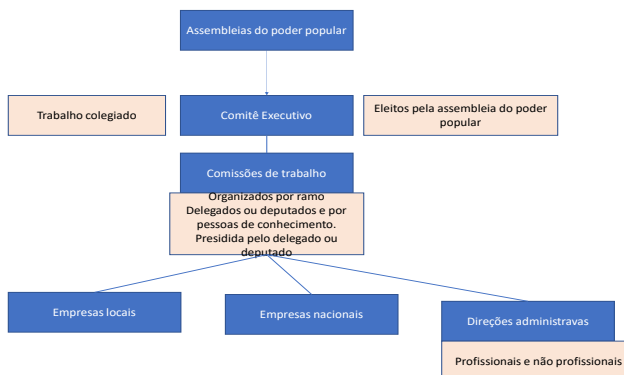
Quadro 3 - Organismos do poder popular

<b>Órgão</b>	<b>Nomeação eleição</b>	<b>Quantidade</b>
Assembleia municipal do Poder Popular	Delegados eleitos pela população de cada distrito (circunscripción)	30 delegados
Assembleia provincial do Poder Popular	Delegados eleitos pelas assembleias municipais	Cada município elege um deputado para cada 10 mil habitantes e uma

		fração maior para cada 2 mil
Assembleia Nacional do Poder Popular	Deputados eleitos pelas assembleias municipais	Cada município elege um deputado para cada 20 mil habitantes e uma fração maior para cada 4 mil
Comitê Executivo do Poder popular	Assembleia correspondente	
Cargos de comitês executivos	Serão integrados por membros profissionais e não profissionais. Os cargos de direção administrativa são exercidos por membros profissionais.	
Comissões de trabalho	Organizados por ramo Delegados ou deputados e por pessoas de conhecimento. Presidida pelo delegado ou deputado	

Fonte: (Partido Comunista de Cuba, 1975i)

Figura 1 - Organograma do poder popular



O processo eleitoral é desenhado de forma que todo o processo político de definição dos cargos de poder inicie na definição entre os “vizinhos” sobre quem serão os candidatos aos cargos da assembleia municipal do poder popular, passando posteriormente pela eleição dos delegados da assembleia municipal na qual será realizada a eleição indireta do cargo das outras assembleias.

A organização do estado cubano tem a particularidade não seguir a divisão clássica dos três poderes (Freitas, 2010). Lenin, no texto Estado e a Revolução critica veemente a postura dos parlamentares no Estado capitalista. Ele propõe a substituição desta forma de organização.

A Comuna substitui o parlamentarismo venal e apodrecido da sociedade burguesa por instituições onde a liberdade de opinião e de discussão não degenera em engano, porque os próprios parlamentares têm de trabalhar, executar eles próprios as suas leis, comprovar eles próprios o que se consegue na vida, responder eles próprios diretamente perante os seus eleitores. As instituições representativas permanecem, mas o parlamentarismo como sistema especial, como divisão do trabalho legislativo e executivo, como situação privilegiada para os deputados, não existe aqui (Lénine, 2006a, p. 26).

Nos documentos analisados não há nenhuma referência ao judiciário e nenhuma discussão sobre a divisão dos poderes. Segundo Anita Prestes (2021), “o poder popular é único e exercido através das Assembleias do Poder Popular.” Também há apenas um Partido político, o qual não participa das eleições, todos os cubanos podem ser candidatos, desde que sejam indicados por uma associação de massas cubana.

O sistema judiciário também é subordinado a Assembleia Nacional do Povo. A concepção é de que todo o poder deve ser exercido pelo povo, que se faz representar na Assembleia Nacional. Contudo, como relata Prestes (2021), a Assembleia Nacional se reúne apenas duas vezes por ano, o exercício do

poder acaba sendo realizado pelo Conselho de Estado, que representa a Assembleia Nacional.

Pelo menos formalmente, todos os cidadãos cubanos podem chegar ao Conselho de Estado, para tanto, basta ser eleito deputado e posteriormente eleito pela Assembleia Nacional para participar do Conselho de Estado. A organização do poder do estado cubano, aproximasse de democracias parlamentaristas, que diferentemente das presidencialistas, é possível que o chefe do executivo mantenha se no poder por tempo indefinido. Contudo, é importante ressaltar que não há separação entre os poderes, o que permitiria um equilíbrio e controle entre os poderes. Segundo Prestes (2021), o sistema cubano seria democrático por apoiar nos seguintes princípios:

- O povo propõe e nomeia livre e democraticamente os seus candidatos.
- Os candidatos são eleitos mediante voto direto, secreto e majoritário dos eleitores.
- O mandato dos eleitos pode ser revogado pelo povo a qualquer momento.
- O povo controla sistematicamente os eleitos.
- O povo participa com eles da tomada das decisões mais importantes.

O jornal Granma noticiou que o congresso do PCC considerou o anteprojeto de uma constituição como adequada as aspirações do povo.

Fundamentado nos princípios do marxismo-leninismo, [este processo] atende à firme decisão do nosso Partido e do nosso povo trabalhador de dotar o nosso país de uma Constituição Socialista que, por corresponder às realidades e necessidades da construção do socialismo, seja norma inviolável para a atuação de todos, tanto dos órgãos do Estado, seus dirigentes, funcionários e empregados, como de cada cidadão em particular; seja fundamento seguro da ascensão e consolidação da legalidade socialista (Granma, 1975, p. 1. Tradução nossa.).

No segundo Congresso Fidel Castro Ruz, ao informar que foram implantados a nova divisão administrativa e os órgãos de poder popular ressalta a importância da institucionalização da revolução cubana:

Como dissemos no Relatório Central perante o I Congresso, a vigência da Constituição nos obriga a completar a destruição da legalidade da sociedade dos exploradores e construir em seu lugar a nossa própria legalidade, a legalidade socialista. Para isso, é necessário eliminar muitas disposições anacrônicas contidas em leis antigas, em códigos e regulações correspondentes à sociedade burguesa e substituí-las por normas jurídicas socialistas (Castro Ruz, 1980, p. 22. Tradução nossa).

No II Congresso o documento que discute os órgãos do poder popular apresenta um balanço positivo da sua implantação. Destacam que as diretrizes para a implantação foram elaboradas, bem como foram realizadas eleições sendo constituídas as assembleias locais e a eleição dos comitês executivos. Na redação do documento:

[...] as diretrizes principais a fim de criar as condições para implantar em todo o país as instituições representativas estatais; as normas gerais para desenvolver o processo de eleição de delegados, a constituição das assembleias e a eleição de seus respectivos comitês executivos; as recomendações para organizar as comissões de trabalho; a definição das tarefas do delegado e dos delegados executivos; os mecanismos para a prestação de contas e a revogação de mandatos; as diretrizes para o processo de transferência de atividades de subordinação nacional aos órgãos locais do Poder Popular; a estrutura para a organização da atividade econômica e socioestatal de tais órgãos e as relações e inter-relações que devem existir com o Partido, a UJC e as organizações sociais e de massas. (Partido Comunista de Cuba, 1980a, p. 1. Tradução nossa).

#### 4.1.9 A divisão Político-Administrativa

Fidel Castro (1975b) apresenta que a divisão administrativa cubana seria do século XIX e não atendia mais às necessidades da sociedade cubana. A divisão política daquela época tinha quatro instâncias: os organismos centrais, as províncias, as regiões e os municípios, não havendo uniformidade de tamanho entre eles, tanto considerando a demografia, a produção econômica e a dimensão.

A nova divisão em 14 províncias e 169 municípios permitiria ao mesmo tempo uma melhor planificação e uma maior participação dos órgãos populares nas decisões. Na justificativa desta proposta, no documento, se esclarece que o Sistema de Direção da Economia comporta ao mesmo tempo uma maior centralização e ao mesmo tempo maior descentralização. Este duplo movimento está relacionado a centralização da planificação da economia e a descentralização da sua execução. Na linguagem do documento

[...] o Sistema de Direção da Economia, que demanda uma adequada relação entre a centralização e a descentralização das decisões, a participação das massas nesta direção e a organização mais eficiente da gestão econômica (CASTRO, 1975b, p. 3).

#### 4.1.10 Planificação da economia e da sociedade

A revolução cubana de 1959 não nasce como uma revolução marxista/socialista, mas sim um movimento de caráter popular-democrático e libertador-nacional. O fato de os interesses revolucionários chocarem com interesses econômicos estadunidenses, principalmente com a cubanização (nacionalização) de empresas que contavam com capital estadunidense, somado se a isso os acontecimentos internacionais relacionados a guerra-fria levaram a ilha se aliar ao campo socialista. São marcos iniciais desta aproximação com os países socialista o rompimento das relações diplomáticas com o Estados Unidos em dezembro de

1961 e o bloqueio econômico promovido pelos Estados Unidos a partir de fevereiro de 1962.

Segundo Miguel García Reyes e Maria Guadalupe López de Llergo y Cornejo (1997) nos primeiros anos da revolução (1959-1962) a política econômica cubana visou superar a monocultura exportadora com a intenção de industrializar o país, contudo não obteve sucesso passando para uma segunda estratégia (1962-1969) voltando a política da monocultura, nesta segunda fase começou-se a exigir maior disciplina dos trabalhadores e a defesa do desapego a prêmios materiais. A partir de 1969, o modelo cubano aproximou-se modelo econômico soviético, o qual baseava-se em um planejamento econômico centralizado, tendo como base planos quinquenais

O debate sobre a formação de preços, salários e planejamento econômico em Cuba, a partir dos anos 1960, revela uma tensão fundamental entre o planejamento centralizado e a lógica de mercado. Duas visões se contrapunham: o Sistema de Orçamento Financeiro, defendido por Che Guevara, que propunha a definição das trocas entre setores produtivos com base no planejamento centralizado e no custo de produção, sem qualquer referência ao mercado; e o Sistema de Cálculo Econômico, proposto por Carlos Rafael Rodríguez, que buscava incorporar elementos da demanda e oferta na definição de preços e salários, mantendo, porém, o controle estatal sobre o sistema. A influência da União Soviética contribuiu para a hegemonia do Sistema de Cálculo Econômico em Cuba (Fernández, 2019; Reyes; Llergo y Cornejo, 1997; Stocco, 2013).

O I Congresso do Partido Comunista Cubano, em 1975, assumiu-se que a visão que o planejamento da produção teria como base a visão do Cálculo Econômico, com a criação do Sistema de Dirección Y Planificación de la Economía (SDPE). Defende-se a implantação do Sistema como base na experiência de outros países socialista que fundamentam na teoria do Cálculo Econômico. Importante ressaltar que o documento tem caráter prescritivo, ou seja, o Sistema de Direção e Planificação da Economia não estava implantado em Cuba. Compreendem que

a sua implantação será em longa duração, pois terá de superar barreiras presentes na sociedade cubana (Partido Comunista de Cuba, 1975a).

A proposta apresentada tem como característica principal uma visão economicista, na qual se busca a racionalidade econômica das decisões, conciliada a ideia de participação dos trabalhadores nos processos de decisão. É marcante também a ideia de que a planificação da economia é um dos princípios de organização da sociedade socialista. Estas duas visões são explícitas na seguinte citação:

No sistema de direção de uma economia socialista, o planejamento é o elo principal, que abrange todos os processos socioeconômicos e exerce uma influência ativa dirigida à distribuição e utilização mais racional dos recursos materiais, humanos e financeiros; ao estabelecimento e manutenção da proporcionalidade que exige o desenvolvimento econômico, e ao desenvolvimento constante das relações socialistas de produção (Partido Comunista de Cuba, 1975a, p. 4. Tradução nossa).

De forma cuidadosa, ou omissa, não se expressa que o modelo adotado é o soviético e nem que é contrária à visão de Che Guevara. A justificativa para adoção deste modelo, que tem alguns princípios monetários/mercantis, é de que este seria adequado à fase socialista que é a transição para o comunismo. O Sistema tem as seguintes características.

- Planificação centralizada com autonomia das empresas na sua gestão.
- Utilização das relações monetárias-mercantis.
- Usando adequadamente as finanças e suas categorias: orçamento estatal, crédito, preço, custo, lucro, rentabilidade, etc
- Os gastos devem ser financiados com as entradas.
- Gerar superavit para subsidiar setores essenciais.
- Combinação de estímulos materiais e morais, individuais e coletivos (Partido Comunista de Cuba, 1975e).

O documento “Tesis y Resoluciones Sobre las Directivas para el desarrollo económico y social en el quinquenio 1976-1980” apresenta as diretrizes para o desenvolvimento econômico e social de Cuba. Interessante observar que as questões sociais têm o mesmo peso nas diretrizes para a planificação da sociedade que as questões econômicas. A melhoria da qualidade de vida das pessoas não é subordinada ou deixada em segundo plano considerando o desenvolvimento econômico.

Enfatizando o que compreendemos ser o Estado Administrativo, Fidel Castro relata que para a implantação do sistema houve desenvolvimento de metodologia de planificação com o aumento da participação dos trabalhadores, além da aprovação da lei orgânica do orçamento do Estado, o Regulamento Geral de Empresas, a reestruturação bancária e o restabelecimento de cobrança e pagamentos entre as entidades estatais. A Escuela Nacional de Dirección de la Economía foi transformada em uma instituição de ensino superior. Como indicador da gradual implantação do Sistema, "foram incorporadas ao plano categorias como investimentos, custo, lucro e rentabilidade. (Castro Ruz, 1980, p. 18. Tradução nossa). Contudo, ainda haveria dificuldades de compreensão da importância da implantação do sistema para Cuba, um exemplo é a não percepção da importância dos contratos.

O II Congresso também é relatado o esforço legislativo de institucionalização com a criação de mais de 6 mil normas do Sistema Nacional de Normalización, Metrología y Control de la Calidad e a atualização de 725 mil normas do trabalho em 1980 (Castro Ruz, 1980 tradução nossa) Essa preocupação com a normatização e controle da qualidade coincide com as preocupações dos países capitalistas desenvolvidos, que a partir de 1987 adotaram as normas ISO (Organização Internacional para Padronização) que regulam os Sistemas de Gestão da Produção (EcuRed, 2023). Essas normas seriam adotadas posteriormente em Cuba.

Fidel Castro Ruz (1986b) no seu informe ao Terceiro Congresso aponta que a revolução teria tido grande avanço no

campo social, mas que não teria sido acompanhado no aumento da produtividade e que haveria necessidade de reconhecer os erros para que pudesse avançar nesta área. Neste momento o objetivo é aperfeiçoar o Sistema de Direção e Planificação da Economia, é presente a ideia de revisão de erros, mas não abandonando os seus princípios fundamentais que foram reafirmados nos documentos do Congresso:

- A planificação tendo como base o centralismo democrático, assegurando a participação dos trabalhadores e dos Poderes Populares locais nas decisões e a centralização do plano quinquenal, havendo um plano único para o país de desenvolvimento socioeconômico. Na elaboração do plano a adoção dos conceitos da economia de custo, lucro e rentabilidade, além de desenvolver o sistema de contratos econômicos para intensificar as relações monetárias mercantis entre as entidades econômicas. A ciência e a técnica como instrumento de produção, criando metodologia para cálculo do efeito econômico do resultado das investigações.
- Na esfera do crédito financeiro as empresas teriam mais autonomia, sendo os recursos próprios a fonte principal de troca entre elas. Os bancos teriam papel ativo e rigoroso no estabelecimento de créditos visando a elevação da eficiência da produção e serviços. As empresas teriam de ter maior responsabilidade de contribuição para o orçamento nacional.
- Sistema de preços de preço no atacado deveriam ser aperfeiçoados para garantir uma melhor medição do trabalho socialmente necessário para a produção, levando a uma melhor distribuição de rendas e estimulando a produção dos bens mais necessários.

- Os salários deveriam estar vinculados aos resultados finais da produção, criando estímulos individuais e coletivos para o aumento da produtividade. Criar política salarial para a incorporação de pessoal qualificado (médios e universitários) nos cargos de direção.
- Aumentar a racionalização do fornecimento técnico-material eliminando intermediários e estimulando um uso mais racional dos recursos. Aumentar a qualidade da produção usando os conhecimentos técnico-científico.
- O controle da qualidade da produção por meio de metodologia e implantação de documentos técnico-normativos que mantenham correspondência com os marcos do. O que se assemelha muito ao sistema de controle de qualidade capitalista.
- Os registros econômicos terem confiabilidade para que os órgãos do Estado, empresas possam utilizá-los como fonte de informação.
- A gestão empresarial adotaria os princípios básicos na organização da produção do sistema de cálculo econômico. As empresas teriam autonomia para se relacionarem com as empresas pertencentes aos países do, dentro do contexto da divisão internacional do trabalho socialista.
- Os quadros dirigentes além das qualidades morais e políticas deveriam ter a qualificação técnico científica que exige os processos econômicos.

#### 4.1.11 Tipos de propriedades dos meios de produção

O documento *Sobre la cuestión agraria y las relaciones con el campesinado* do Primeiro Congresso analisa a reforma agrária cubana, realizada como uma das primeiras ações do governo

revolucionário para acabar com a exploração capitalista e semifeudal.

A primeira Lei de Reforma Agrária, em sua aplicação prática, significou a transferência para propriedade do Estado dos grandes latifúndios não açucareiros e —através de uma breve etapa cooperativa— das grandes plantações de cana-de-açúcar, ao mesmo tempo em que entregava a propriedade da terra aos camponeses que não eram donos das parcelas que trabalhavam, libertando-os da exploração capitalista e semifeudal. (Partido Comunista de Cuba, 1975b, p. 11. Tradução nossa).

O modelo resultante incluía propriedades estatais, cooperativas e pequenas propriedades privadas, sendo as duas primeiras consideradas socialistas. O documento propõe, a longo prazo, a integração dos pequenos produtores nas fazendas estatais ou cooperativas, buscando aumentar a produção e redistribuir a mais-valia gerada pelo trabalho coletivo para um fundo social.

A iniciativa da criação das empresas estatais e dos organismos superiores podem ser municipais, provinciais ou nacional. A definição da abrangência de uma empresa está ligada a dois critérios básicos.

“a) Coesão técnico-econômica interna e objetiva do processo de produção.

b) Unidade territorial que permita a maior racionalidade em sua organização, planejamento, controle e administração como um todo orgânico. (Partido Comunista de Cuba, 1975a, p. 10 tradução nossa).

As empresas apesar de terem de cumprir as ações previstas na planificação estatal teriam personalidade jurídica e autonomia de decisão econômica-operativa, ou seja, elas pertencem ao estado, mas não fazem parte dele. No documento defende-se que os maus e bons resultados da gestão

[...] repercutem sobre a referida administração, de modo que responda pelas consequências de suas decisões e de seu trabalho em geral nos ramos e, por meio destes, nos

fins e interesses da economia global do país (Partido Comunista de Cuba, 1975a, p. 2. Tradução nossa).

A relação das propriedades agrárias com o estado ajuda a compreender as funções que este deveria cumprir. A distinção entre atividades econômicas e sociais fica clara no contexto da reforma agrária: os pequenos proprietários devem contribuir para o orçamento do Estado

Por meio dessa contribuição ao orçamento nacional, os camponeses contribuirão, na proporção que lhes corresponde, assim como os trabalhadores das empresas estatais e das cooperativas, para custear os vultosos gastos que o Estado realiza para fomentar a saúde pública, a educação, a cultura e o desporto, a construção de habitações, vias de comunicação e demais obras sociais, das quais se beneficiam igualmente as famílias operárias e as famílias camponesas (Partido Comunista de Cuba, 1975b, p. 42–43).

Essa contribuição, juntamente com os lucros das cooperativas e empresas estatais, demonstra uma separação parcial entre o setor produtivo e o Estado. Apesar dessa separação, cabe ao Estado, dentro da visão socialista, organizar a produção por meio de um sistema de planificação,

Nosso regime socialista se baseia na planificação centralizada da economia nacional, que substitui a anarquia na produção, característica do capitalismo (Partido Comunista de Cuba, 1975b, p. 40. Tradução nossa).

O financiamento da produção é realizado pelo Banco Nacional de Cuba, com juros da dívida calculados com base no tempo de amortização e no interesse social.

O Segundo Congresso reforçou a ideia de estimular a incorporação voluntária dos produtores individuais em empresas estatais e cooperativas, apresentadas como modelos superiores de produção por estabelecerem a terra como propriedade social e adotarem uma organização empresarial da produção agrícola.

Simultaneamente, mantendo a comercialização estatal da produção, o congresso também reconheceu a existência de mercados camponeses livres para a comercialização de excedentes, embora sob controle estatal de preços.

Dentro da concepção de que o socialismo é uma fase de transição para o comunismo, nesta fase as decisões das empresas devem ter em conta as leis econômicas, principalmente a vigência da lei do valor e conseqüentemente das relações monetário-mercantis. Os autores do documento *Sobre el sistema de dirección y planificación de la economía* do Primeiro Congresso, sem expressar abertamente no texto a preocupação de que as relações monetárias-mercantis são fundamentos do capitalismo, afirmam que estas relações devem ter um novo conteúdo conforme as necessidades da fase socialista. Assim, a empresa socialista também tem que ter no seu horizonte termos, que aqui relacionamos com os da microeconomia capitalista: financiamento, preço, custo e lucro.

#### 4.1.12 Divisão internacional do trabalho socialista

No ano de 1972, Cuba começa a participar do Consejo de Ayuda Mutua Económica (Come), o qual estabelecia uma divisão internacional do trabalho dos países socialistas e coordenada pela União Soviética. As relações no Come eram baseadas no sistema de Controle Económica, o que implica que as trocas eram mediadas pelo dinheiro, contudo a definição dos preços seguia uma planificação quinquenal, havendo assim estabilidade nos preços do açúcar e níquel, os principais produtos cubanos, bem como no preço do petróleo e de outros produtos importados por Cuba.

A estabilidade dos preços no âmbito do Come, não variando o preço conforme as variações do mercado capitalista internacional recebem a interpretação de que os países socialistas subdesenvolvidos recebiam subsídio do órgão. No caso cubano, a ilha não foi afetada no momento que o preço internacional do açúcar e níquel caíram e se teve vertiginoso aumento do petróleo

na crise dos anos 1970. (Reyes; Llergo y Cornejo, 1997; Stocco, 2013). Na fase de aliança com a União Soviética e seus parceiros, além da estabilidade de preço, Cuba contou com apoio técnico, militar e empréstimos dos países socialistas.

#### 4.1.13 A Luta Ideológica em Cuba

O documento "Sobre la lucha ideológica", do I Congresso do PCC, afirma que, embora Cuba tenha uma base econômica socialista, persistem hábitos e padrões de conduta do passado. Essa constatação, baseada no princípio marxista da determinação da superestrutura pela base econômica, justifica a necessidade de uma ativa luta ideológica, tanto interna quanto externamente. Em seus documentos, especialmente no que trata da luta ideológica, o PCC enfatiza o caráter científico do marxismo-leninismo, contrapondo-o ao subjetivismo. Para o partido, o marxismo-leninismo desvenda as leis do desenvolvimento histórico, orientando a ação política na direção das tendências sociais.

[...] como nossa Revolução é o resultado da ação consciente e ajustada às leis que regem o devir histórico; como seu caráter socialista é a expressão consequente destas; como o papel desempenhado nela especialmente pelo companheiro Fidel deriva da forma brilhante em que ele soube interpretar e plasmar em cada momento a necessidade histórica e os interesses vitais das massas; como em nossa ideologia marxista-leninista — expressão lógica do processo objetivo de nossa Revolução — se entroncam os princípios universais do socialismo científico com as manifestações particulares do mais avançado e progressista do pensamento revolucionário cubano ao longo de um processo de lutas já centenário (Partido Comunista de Cuba, 1975d, p. 14. Tradução nossa.).

Os objetivos da luta ideológica incluem a difusão do marxismo-leninismo, o combate ao anticomunismo, o diversionismo ideológico e o revisionismo, a desmistificação de interpretações errôneas da Revolução Cubana, o combate a resquícios do passado, a educação patriótica e internacionalista,

a defesa da coexistência pacífica e o fortalecimento das relações com a União Soviética e outros países socialistas, além da solidariedade com os povos em luta por sua libertação nacional.

Na difusão da ideologia marxista-leninista, na luta contra o anticomunismo, o diversionismo ideológico e o revisionismo de esquerda e de direita, no desmascaramento das falsas interpretações da Revolução cubana, no combate contra os resquícios do passado, tem que estar presente nossa propaganda. De igual modo, há de plasmar-se na educação patriótica e internacionalista do nosso povo, na defesa dos princípios da coexistência pacífica e no contínuo robustecimento da nossa estreita e inquebrantável amizade com a União Soviética e demais países irmãos do campo socialista, e na solidariedade com os povos que lutam por sua libertação nacional (Partido Comunista de Cuba, 1975d, p. 27. Tradução nossa).

Segundo o documento, o anticomunismo imperialista manifesta-se, principalmente, no antissovietismo. Para contrapor-se a isso, a luta ideológica deveria combater qualquer crítica à União Soviética e enaltecer a amizade cubano-soviética. Outra estratégia do anticomunismo era a difusão da ideia de que os estados socialistas eram totalitários. Consequentemente, a luta ideológica contra o antissovietismo resultou na omissão de críticas à URSS e na exclusão de temas controversos, como a menção a Stalin ou Trotsky, dos documentos do PCC. Além disso, a luta contra a distorção do marxismo-leninismo visava combater o revisionismo, que tentava revitalizar o capitalismo "corrigindo" o marxismo, e o revisionismo de direita, que negava o papel da classe trabalhadora e de seu partido.

O Partido rejeita a contraposição entre patriotismo e internacionalismo, concebendo a Revolução Cubana como um ato simultaneamente patriótico e solidário com os movimentos de libertação da classe trabalhadora. Essa perspectiva permite a coexistência pacífica com países não socialistas, desde que solidários à causa cubana. Assim, Cuba busca a unidade com os países latino-americanos na luta anti-imperialista, sem exigir a adoção do socialismo.

O documento "Sobre la política en relación con la religión, la iglesia y los creyentes", do I Congresso, define a religião como reflexo da consciência social da realidade material. Portanto, o documento argumenta que combater a religião sem atuar nas suas raízes sociais seria ineficaz.

Nascida inicialmente da ignorância e da impotência do homem diante das forças cegas da natureza, ao surgir a divisão da sociedade em classes, seu principal sustentáculo e base de seu desenvolvimento são as condições sociais (Partido Comunista de Cuba, 1975f, p. 4. Tradução nossa).

O PCC reconhece que a religião foi instrumentalizada pela classe dominante para subjugar os explorados e afastá-los da luta revolucionária. Contudo, o partido também identifica grupos religiosos na América Latina que abraçaram a luta pela libertação dos povos oprimidos. Desse modo, a superação da influência religiosa não é o objetivo central; a prioridade é a união de crentes e não-crentes na luta revolucionária.

O significativo processo de incorporação numerosa e ativa de grupos e organizações cristãs, incluindo elementos do clero católico e de outras denominações, às lutas de libertação nacional e por justiça social dos povos da América Latina, como em Nicarágua, El Salvador e outros, e o surgimento de instituições e centros ecumênicos que desenvolvem ações decididamente progressistas e promovem o compromisso político e a união combativa de cristãos revolucionários e marxistas em favor de profundas mudanças sociais no continente, demonstram a conveniência de continuar contribuindo para a consolidação sucessiva da frente comum em prol das indispensáveis transformações estruturais em nosso hemisfério e em todo o mundo (Partido Comunista de Cuba, 1980g, p. 2. Tradução nossa).

O ateísmo, para o PCC, é consequência lógica da nova realidade social; a religião não é combatida a priori, desde que não se oponha à revolução. A superação das superstições religiosas seria um processo gradual, baseado na educação

marxista-leninista e na construção do socialismo, respeitando, porém, os sentimentos religiosos. Neste contexto, o PCC (1975f, p. 5) estabelece o princípio de que “A educação é científica e a escola é laica.

O II Congresso do PCC reafirma o marxismo-leninismo como a ideologia da classe trabalhadora, e o papel do Partido como vanguarda na formação ideológica de base marxista.

Igualmente reafirma o expresso pelo I Congresso ao declarar que [...] o marxismo-leninismo é a ideologia científica da classe operária e o Partido o destacamento de vanguarda dessa classe, e, portanto, a este e somente a este compete a direção, orientação e controle de todo o trabalho relacionado com a educação marxista-leninista (Partido Comunista de Cuba, 1980h, p. 5. Tradução nossa).

A análise da luta ideológica no II Congresso inclui um diagnóstico da conjuntura internacional, com ações internas e externas. No plano internacional, o documento argumenta que as crises do capitalismo indicam uma tendência de enfraquecimento do sistema, e que as lutas de libertação em diversos países, mesmo as de caráter socialdemocrata, sugerem o fortalecimento de tendências socialistas em escala global.

Esses fatos demonstram que o traço característico de nossa época é a transição revolucionária do capitalismo para o socialismo e o aprofundamento, em todos os aspectos, da crise geral do capitalismo (Partido Comunista de Cuba, 1980d, p. 5. Tradução nossa).

Os países socialistas, argumenta o documento, desenvolvem governos democráticos que atendem às necessidades da classe trabalhadora. Essa assertiva reforça a convicção otimista cubana de que a intervenção imperialista fracassará na tentativa de restaurar o capitalismo nesses países.

[...] a farisaica política dos 'direitos humanos' e, mais recentemente, pretendem encobrir sua intromissão nos assuntos internos dos países socialistas, proclamando seu apoio a uma suposta 'democratização do sistema', com o

que pretendem encobrir seus planos de penetração e amolecimento ideológico e desestabilização, cujos objetivos são claramente a impossível restauração do capitalismo (Partido Comunista de Cuba, 1980c, p. 3. Tradução nossa).

No campo externo, a ação ideológica visava combater as manifestações anticomunistas, enfatizando o antissovietismo, e defender a coexistência pacífica entre as nações, sem abandonar o apoio às lutas das classes oprimidas. Em paralelo, no campo interno, a luta concentrava-se em combater a persistência de valores pequeno-burgueses, manifestados em burocratismo, busca de privilégios e discriminação da mulher, entre outros, e em promover valores morais socialistas. Este processo, baseado no princípio "De cada um, segundo sua capacidade; a cada um, segundo seu trabalho".<sup>17</sup> (Partido Comunista de Cuba, 1980c, p. 2), visava maior disciplina laboral e participação da classe trabalhadora na gestão estatal e social.

Os meios de comunicação social desempenhavam papel crucial na luta ideológica contra o imperialismo e na educação das massas para o socialismo. Essa perspectiva parte do princípio de que, no capitalismo, os meios de comunicação refletem os interesses da burguesia, uma realidade ocultada pela ideologia capitalista.

Os ideólogos capitalistas sempre tentaram ocultar a essência de classe dos meios de difusão massiva sob o hipócrita disfarce da chamada liberdade de imprensa (Partido Comunista de Cuba, 1975h, p. 2. Tradução nossa).

A promoção do pensamento crítico nos meios de comunicação é apresentada no documento como fundamental. A necessidade da crítica é enfatizada como elemento essencial na construção do socialismo.

Lenin, nas tarefas imediatas do Poder Soviético, assinalou o valor da crítica como instrumento na construção do

---

<sup>17</sup> No original "De cada cual, según su capacidad; a cada cual, según su trabajo"

socialismo para elevar a autodisciplina dos trabalhadores e para abandonar os métodos antigos e absolutamente inúteis de trabalhar ou eludir o trabalho na sociedade capitalista; expressou que a imprensa está chamada a ‘revelar os defeitos da vida econômica de cada comuna laboral, censurar implacavelmente esses defeitos, pôr a nu todas as chagas de nossa vida econômica e, dessa forma, apelar para a opinião pública dos trabalhadores para acabar com essas chagas’ (Partido Comunista de Cuba, 1975h, p. 22. Tradução nossa).

É importante ressaltar que a crítica permitida e desejada não se dirige ao modelo socialista, mas sim às imperfeições e erros na sua implantação. Coerente com a ideia expressa por Fidel Castro Ruz de que dentro da revolução tudo é permitido e fora dela nada (El País, 2016).

Além de seu papel na luta ideológica, os meios de comunicação também teriam a função de proporcionar entretenimento. Para tanto, a qualidade das produções culturais deveria ser elevada, uma vez que o intenso processo educativo elevava a exigência da população, evitando-se a imitação de modelos culturais de baixa qualidade presentes nos países capitalistas.

As teses sobre cultura artística presentes no documento consideram a educação e as artes como palcos centrais da batalha ideológica. As obras de arte, para além de sua dimensão estética, expressam uma visão de mundo: enquanto a arte burguesa representaria os interesses da classe dominante, a arte socialista representaria os interesses de toda a sociedade.

Mas essa arte logo ficou encerrada em estreitos limites minoritários. A classe operária, ao lograr sua libertação, liberta também as demais classes exploradas. Por isso, a arte e a literatura do socialismo expressam os interesses da imensa maioria da humanidade de hoje e de toda a humanidade de amanhã (Partido Comunista de Cuba, 1975c, p. 7. Tradução nossa).

Em vários momentos do documento, é apresentada a ideia de que a revolução cubana teria aumentado as possibilidades de

acesso à cultura, por exemplo, a campanha de alfabetização de 1961.

No capitalismo, a arte progressista só conseguiria se expressar contrariando as normas impostas pelo sistema. Com base nesse princípio, o documento propõe uma revisão da arte e literatura produzidas no mundo capitalista antes da revolução, avaliando-as pelo seu potencial revolucionário. Assim, propõe-se o resgate da produção de artistas revolucionários, permitindo a valorização da obra de José Martí na luta pela independência de Cuba.

#### 4.1.14 Política Científica

As teses sobre a política científica cubana basearam-se na orientação de Fidel Castro: “O futuro de Cuba tem que ser, necessariamente, um futuro de homens de ciência (Partido Comunista de Cuba, 1975j, p. 30. Tradução nossa). Essa ambiciosa proposta reflete o otimismo do I Congresso do PCC. O documento que delineia a política científica apresenta uma extensa lista de ações e atividades voltadas para o desenvolvimento científico, priorizando a aplicação da ciência na resolução de problemas socioeconômicos cubanos. Entre as resoluções, destaca-se uma lista de campos científicos e tecnológicos prioritários para o desenvolvimento nacional.

No campo do desenvolvimento das ciências exatas e naturais deve-se prestar atenção preferencial às pesquisas relacionadas com a saúde humana; às ciências agrícolas e biológicas mais estreitamente relacionadas com as atividades agropecuárias; às pesquisas fundamentais e aplicadas que melhorem e elevem a eficiência industrial de processos, a qualidade dos produtos e a produtividade das indústrias, do transporte e das comunicações; à proteção do meio ambiente e dos recursos naturais, ao desenvolvimento de um sistema nacional integral de informação e documentação científico-técnica, e à introdução dos avanços da computação eletrônica e da cibernética (Partido Comunista de Cuba, 1975j, p. 33. Tradução nossa.).

Marxismo-leninismo, planificação e intercâmbio com os países socialistas são conceitos centrais para a compreensão do ambicioso projeto científico cubano. Esse otimismo estava fundamentado na crença de que a combinação da força do povo cubano, da planificação estatal e do apoio soviético, guiada pelas leis do desenvolvimento histórico, conduziria Cuba ao socialismo desenvolvido.

O desenvolvimento científico cubano estava intrinsecamente ligado ao marxismo-leninismo, que fornecia o paradigma para todas as áreas do conhecimento. Segundo essa perspectiva, as leis do desenvolvimento social, conforme a interpretação marxista-leninista, apontam para a sociedade comunista como o ápice do desenvolvimento humano, precedida pela fase socialista. Assim, toda a planificação científica deveria se basear nessas leis.

O II Congresso do PCC defendeu que o desenvolvimento científico deveria priorizar o suporte ao desenvolvimento econômico e social. Para tanto, o planejamento científico e tecnológico deveria atender às necessidades do desenvolvimento econômico e social, concentrando recursos (técnicos, materiais e humanos) nos problemas prioritários. Em outras palavras, a elaboração do plano nacional de pesquisa e os planos setoriais de pesquisa aplicada deveriam seguir os objetivos econômicos e sociais estabelecidos nos planos quinquenais (Partido Comunista de Cuba, 1980b).

O desenvolvimento científico cubano, embora priorizando a iniciativa nacional, dependia da cooperação com países do CAME, especialmente a União Soviética, e com nações latino-americanas e caribenhas. Essa cooperação internacional, que incluía a transferência de tecnologia dos países socialistas, exigia uma postura ativa de Cuba, voltada para a assimilação e desenvolvimento científico. De acordo com o II Congresso, o Partido deveria assegurar a execução adequada e oportuna dos subprogramas do plano de desenvolvimento científico e tecnológico aprovados pelos países do CAME, dados os seus benefícios para o progresso científico e tecnológico cubano (Partido Comunista de Cuba, 1980b).

A cooperação com o CAME seguia o princípio da divisão internacional do trabalho entre os países socialistas. Nesse contexto, a produção de açúcar e níquel tornou-se a especialização de Cuba. Essa especialização, no entanto, pode ter limitado o desenvolvimento científico em outros setores econômicos, demandando uma análise mais aprofundada sobre a relação entre especialização produtiva e desenvolvimento científico.

No enfoque de institucionalização do Estado cubano, a planificação científica era centralizada no Conselho Nacional de Ciência e Técnica, em conjunto com a JUCEPLAN (órgão responsável pela planificação). Essa centralização visava atender às necessidades do sistema de direção e planificação econômica, priorizando as ciências aplicadas. O Partido desempenharia um papel de intervenção direta, supervisionando a União de Jovens Comunistas, o movimento de racionalização e inovação (sindicatos e FAR), a eficiência das sociedades científicas, a promoção do espírito científico na mídia e, principalmente, o cumprimento dos objetivos do plano de desenvolvimento científico e tecnológico.

#### 4.1.15 Considerações sobre a fase otimista

O I e II Congressos do Partido Comunista de Cuba foram marcados por um forte otimismo em relação à construção da sociedade socialista. Esse otimismo estava fundamentado em diferentes fatores.

Primeiramente, a perspectiva teórica marxista-leninista, que via no comunismo o fim da história e no socialismo uma fase de transição entre o capitalismo e o comunismo, fornecia uma base ideológica para esse otimismo. As crises do capitalismo reforçavam essa visão, sugerindo a iminência de uma mudança de época.

Adicionalmente, a união dos países socialistas no CAME, liderada pela União Soviética, e a cooperação econômica resultante davam suporte à ideia de uma expansão global do

socialismo. A confiança na força revolucionária do povo cubano e a ambiciosa planificação estatal a longo prazo reforçavam a convicção de que Cuba se tornaria uma nação socialista desenvolvida.

Os documentos do I Congresso do PCC podem ser interpretados como um planejamento estratégico, apresentando os princípios norteadores das políticas cubanas, um diagnóstico da situação nacional e propostas de ação. Em continuidade, os documentos do II Congresso constituem uma avaliação intermediária do progresso em direção aos objetivos estabelecidos no I Congresso.

Em todos os documentos é afirmado e reafirmado que a revolução cubana é resultado da união das ideias anti-imperialista e progressistas de José Martí com o materialismo-leninista, que seria a base científica da revolução.

Na construção teórica dos Congressos do PCC, o Estado socialista representa uma fase de transição entre o capitalismo e o comunismo, combinando características de ambos os sistemas. Trata-se de um Estado de classe, o da classe trabalhadora, cuja implantação e manutenção se dão por meio da ditadura do proletariado.

O poder exercido pelo povo, através dos organismos do poder popular, sem a clássica divisão em três poderes, já que se considera o poder popular como único. Neste contexto, o partido único não participa das eleições com candidatos, atuando como vanguarda da revolução, não por meio de intervenção direta, mas sim por meio do convencimento e da orientação ideológica. O papel central do partido é a manutenção da unidade ideológica revolucionária, essencial para a construção e consolidação do socialismo.

O I Congresso do PCC marca um momento a institucionalização da revolução e do Estado cubano, consolidando um modelo de Estado Administrativo. Essa institucionalização se manifestou na redivisão administrativa (províncias e municípios), na atribuição de autonomia às empresas estatais, na criação dos organismos do poder popular e

na promulgação da Constituição cubana, além da implantação do Sistema de Direção e Planificação da Economia.

O processo de institucionalização do Estado administrativo abrangeu o setor educacional, com a criação do Ministério da Educação, a previsão de uma lei de diretrizes educacionais, o desenho de um sistema e subsistemas educacionais e a definição do papel central da escola na formação cidadã.

Tanto o Partido quanto o Estado cubanos seriam organizados com base no princípio do centralismo democrático, que buscava conciliar a participação ativa e crítica de todos na tomada de decisões com a unidade de ação na sua implementação.

O documento adota a perspectiva marxista da determinação da superestrutura pela base econômica, reconhecendo que as ideias dominantes refletem os interesses da classe economicamente e politicamente dominante, sem, contudo, adotar uma interpretação economicista determinista. Apesar das transformações na estrutura produtiva, valores da velha ordem persistem na sociedade, exigindo ações específicas para sua superação. A discriminação contra mulheres e negros, por exemplo, demonstra essa persistência, demandando a criação de condições objetivas — como políticas públicas de combate à discriminação e promoção da igualdade — e um processo de educação para a transformação de valores e mentalidades.

No Estado socialista, a planificação do desenvolvimento socioeconômico é central, com o Estado financiando a produção por meio do Banco Nacional e fornecendo serviços de seguridade social, incluindo educação, saúde e outras políticas de proteção social. Neste contexto, a educação escolar é de responsabilidade estatal, o que inclui o monopólio da gestão das escolas, sem, contudo, excluir o papel da família e das organizações de massa na formação integral de crianças e jovens.

O Sistema de Direção e Planificação da Economia, baseado no modelo soviético, estabelecia uma separação entre o Estado e a gestão do setor produtivo, mesmo com a

predominância de empresas estatais. Os objetivos de produção das empresas estatais, cooperativas e pequenos proprietários rurais seriam definidos centralmente, mas a gestão seria descentralizada, com os resultados impactando diretamente as empresas. Este sistema se baseava no princípio distributivo de "de cada um segundo a sua capacidade, a cada um segundo seu trabalho".

Os documentos do II Congresso do PCC demonstram a preocupação com a criação de indicadores estatísticos confiáveis para a avaliação dos resultados econômicos, complementares aos processos de institucionalização que regulavam as relações entre empresas e Estado. Esta preocupação com a precisão da mensuração é central para a avaliação do "Planejamento Estratégico", foco principal do II Congresso. A ênfase na qualidade da informação estatística antecipa a posterior adoção de normas internacionais de gestão da produção, como as normas ISO, que também priorizam indicadores precisos e confiáveis.

O III Congresso do PCC ocorreu em um contexto de forte tensão internacional, interpretado pelo Partido e pelo governo cubanos como um cenário de risco de invasão estadunidense ou guerra global. Em resposta a esse contexto, os documentos congressistas reafirmaram o Sistema de Direção e Planificação da Economia, adotando mecanismos de cálculo econômico que buscavam aumentar a produtividade por meio de incentivos, mecanismos de controle de qualidade inspirados em modelos capitalistas e relações mercantis monetárias entre empresas estatais. A participação de Cuba na divisão internacional do trabalho socialista, no âmbito do CAME, mantinha-se como fonte de otimismo.

As políticas educacionais e científicas apresentadas nos congressos tem um forte vínculo com o desenvolvimento social e econômico de Cuba. A qual podemos aproximar com as visões de sociedade e economia do conhecimento. Além da formação das crianças e jovens para a sociedade socialista, tem-se a forte preocupação na formação de quadros qualificados para atender

o desenvolvimento social e econômico. No campo da ciência defende-se a planificação dos projetos científicos vinculados as necessidades práticas da sociedade.

A institucionalização do Estado cubano se caracterizou pela consolidação de um Estado Administrativo, centralizado no planejamento econômico e social. Este planejamento, definido pelo poder central e orientado pelo Partido, direcionava a condução da sociedade. A provisão estatal de bens sociais, como a educação gratuita e universal, era central na ideologia revolucionária, contando com o apoio das famílias. A normatização e regulamentação permeavam todos os processos, impulsionando a institucionalização.

A crítica recorrente à burocracia nos Congressos do PCC indica a presença de elementos da burocracia weberiana, tanto na estrutura do Estado quanto na implementação das políticas públicas.

#### **4.2 REESTRUTURAÇÃO DO ESTADO CUBANO (1980-1990).**

Esta seção examina as reformas econômicas e institucionais implementadas em Cuba durante os anos 1980 e 1990, um período de profunda transformação marcado pelo colapso do bloco socialista. A análise se concentra na "Retificação de Erros" (década de 1980) e no "Período Especial em Tempo de Paz" (década de 1990), investigando o impacto dessas medidas na organização estatal e na relação Estado-sociedade. Essas reformas, analisaremos, anteciparam e prepararam o terreno para a posterior adoção de elementos da Nova Gestão Pública em Cuba.

##### **4.2.1 O III Congresso do PCC: Relutância em Aceitar o Fim do Otimismo**

O III Congresso do Partido Comunista de Cuba (PCC), realizado em fevereiro de 1986, ainda carregava a interpretação otimista da expansão do socialismo no mundo e da integração

entre os países socialistas. No entanto, como veremos na próxima seção, já havia fortes indícios da dissolução do bloco socialista. Somente em dezembro de 1986, no discurso de encerramento do III Congresso<sup>18</sup>, os dirigentes cubanos reconheceram um equívoco na interpretação dos problemas que Cuba enfrentava, dando início ao processo de Retificação dos Erros e Tendências Negativa.

A realização do III Congresso do PCC em fevereiro de 1986 refletia o otimismo ainda prevalecente em relação ao socialismo. Entretanto, o discurso de encerramento, em dezembro do mesmo ano, já demonstrava uma mudança de percepção, com o reconhecimento de equívocos e o lançamento do processo de "Retificação dos Erros e Tendências Negativas", um ajuste gradual às novas realidades geopolíticas e às dificuldades internas.

Ainda que no Congresso e no Relatório Central se tivesse colocado a essência de uma série de problemas, ainda não estavam tão amplamente expressos como foram expressos depois nos meses posteriores ao Congresso; e mesmo pesquisando todas aquelas questões, descobrimos muitas coisas, muitos elementos e muitos fatores que ainda não estavam completamente claros nas primeiras sessões do Congresso (Castro Ruz, 1986a. Tradução nossa).

Assim dividimos a análise do III Congresso em duas partes, nesta seção trataremos dos documentos do III Congresso propriamente dito e na próxima seção do discurso de encerramento realizado em dezembro de 1986.

O III Congresso do PCC (1986) abordou quatro temas principais: a revisão da divisão político-administrativa (províncias e municípios), o Sistema de Direção e Planificação da Economia (discutido na seção anterior), o novo Programa do Partido e a ameaça de uma invasão estadunidense. Para compreender o equívoco na interpretação da conjuntura internacional que caracterizou o Congresso, analisaremos a seguir as teses sobre a

---

<sup>18</sup> Apesar do Congresso ter sido realizado de 4 a 7 de fevereiro de 1986, a cerimônia de encerramento ocorreu em 1 de dezembro de 1986

política externa cubana, que revelam uma visão otimista sobre a expansão do socialismo que contrastava com a realidade da crescente fragilidade do bloco soviético.

O III Congresso do PCC, apesar do contexto internacional adverso, mantinha o otimismo sobre o fim do capitalismo, interpretando suas crises como prenúncio de sua derrocada e reafirmando a necessidade de fortalecer o socialismo.

Diante da crise insolúvel do capitalismo, com sua sequência de guerra, armamentismo, exploração e decadência econômica, cultural e social, o Programa do Partido expressará o otimismo criador do socialismo, baseado em realidades inquestionáveis (Castro Ruz, 1985, p. 1. Tradução nossa).

Fidel Castro critica veementemente o imperialismo estadunidense e manifesta a preocupação com uma possível invasão dos Estados Unidos.

Nos anos que estamos examinando, a situação internacional tem sido uma das mais tensas e complexas do pós-guerra, caracterizada por uma crescente ameaça à paz mundial [...] A responsabilidade por esse agravamento das condições internacionais recai inteiramente sobre o imperialismo norte-americano e, em particular, sobre a administração do presidente Reagan (Castro Ruz, 1986b, p. 59. Tradução nossa).

O otimismo revolucionário levou o III Congresso a uma interpretação equivocada da conjuntura internacional, confundindo a resistência à hegemonia estadunidense na América Latina com a expansão do socialismo e equiparando movimentos contra ditaduras a movimentos revolucionários. Essa visão fica clara na comparação entre eventos como o fim da ditadura militar brasileira e a revolução sandinista na Nicarágua.

A União Soviética, a partir de 1982, começa a sinalizar alterações na relação entre os países socialistas, com o fim do Come em 1991. Apesar desses sinais, ainda persiste uma visão otimista sobre a expansão do socialismo e da cooperação entre os países socialistas.

Os comunistas cubanos reiteram que o objetivo essencial da política internacional do Partido tem sido, e continuará sendo, contribuir para o fortalecimento do socialismo, para a causa da libertação e do progresso dos povos [...] Expressam sua mais absoluta confiança na linha consequente que rege essa política, baseada no marxismo-leninismo e na invariável prática do internacionalismo proletário, na estreita colaboração com a União Soviética e os países da comunidade socialista (Partido Comunista de Cuba, 1986, p. 1. Tradução nossa).

Dez meses após o III Congresso, o discurso de encerramento de Fidel Castro marcou uma mudança de percepção, reconhecendo o fim da relação com o bloco socialista e inaugurando um profundo processo de reavaliação e reformulação de políticas, posteriormente denominado "Retificação dos Erros". A análise dessa virada na história de Cuba será o foco da próxima seção.

#### 4.2.2 Retificação dos erros:

No discurso de encerramento do III Congresso, Fidel Castro critica o modelo econômico cubano baseado no cálculo econômico, considerando-o uma cópia inadequada do modelo soviético. Embora inicialmente defendido como solução para os problemas de Cuba, Castro reconhece a falácia desse modelo, identificando duas "ilusões" principais. A primeira consistia na crença de que a reestruturação político-administrativa (nova divisão política e criação de órgãos do Poder Popular) resolveria os problemas do Estado sem grandes esforços; embora um avanço, sua implementação exigiu grande dedicação do Partido. A segunda ilusão, conforme a própria fala de Castro:

[...] na esfera da produção material e dos serviços, especialmente na esfera da produção material, chegou-se à crença de que tudo marcharia à perfeição com o Sistema de Direção e Planificação da Economia, com a vinculação do salário e o trabalho, a panaceia que resolveria tudo e quase construiria o socialismo (Castro Ruz, 1986a. Tradução nossa).

Fidel Castro argumenta que o Sistema de Direção e Planificação da Economia, ao incorporar princípios do cálculo econômico, transformava gestores socialistas em gestores capitalistas, o que, em sua visão, era contraproducente em uma sociedade socialista sem propriedade individual dos meios de produção. Para ele, a adoção de métodos capitalistas em uma sociedade socialista em construção não aumentaria a eficiência, mas sim geraria distorções. Sua preocupação é expressa na seguinte passagem:

Que tipo de socialismo seria aquele que iríamos construir por esses caminhos? Que ideologia era essa? Eu quero saber, e se esses métodos nos conduzissem a um sistema pior do que o capitalismo, em vez de conduzir realmente ao socialismo e ao comunismo? (Castro Ruz, 1986<sup>a</sup>. Tradução nossa.).

O erro, segundo Fidel Castro, não residia na utilização de fundamentos econômicos, mas sim na sua priorização como via principal para a construção do socialismo. Para ele, esses mecanismos deveriam ter um papel auxiliar, secundário, subordinado ao trabalho político e revolucionário do Partido. Em suas palavras:

Para mim, está claro que os mecanismos econômicos são um instrumento do trabalho político e do trabalho revolucionário, um instrumento auxiliar; atrevo-me a dizê-lo assim; os mecanismos econômicos são meios auxiliares, instrumentos auxiliares do trabalho político e revolucionário, mas não a via fundamental da construção do socialismo e do comunismo. Não tenho a menor dúvida de que a via fundamental é o trabalho político e revolucionário (Castro Ruz, 1986a. Tradução nossa).

Fidel Castro conclui seu discurso afirmando que o socialismo se mostrou mais eficiente que o capitalismo em questões sociais como educação e saúde, mas o grande desafio é provar sua superioridade na produção material. Cuba se diferencia de outros países socialistas que se afastaram do socialismo após o fim da União Soviética e do Come, optando

por manter sua trajetória socialista, o que dificultou sua inserção no mercado capitalista mundial (Reyes; Llergo y Cornejo, 1997). O fim do bloco socialista nos anos 1990 forçou Cuba a se reposicionar na geopolítica internacional (Nodarse, 2021; Pomar, 2016; Stocco, 2013).

O movimento cubano da segunda metade dos anos 1980, em contraste com a Perestroika russa, é chamado de Retificação de erros e tendências negativas da transição socialista cubana (Fernández, 2019; Reyes; Llergo y Cornejo, 1997; Stocco, 2013). A Perestroika, com sua abertura econômica capitalista, radicalizou os mecanismos de recompensa meritocráticos do Cálculo Econômico (Fernández, 2019). O governo cubano, reconhecendo a inexistência de um caminho pré-definido para o socialismo, revisou suas posições dos anos 1970, propondo a revisão da autogestão empresarial e a valorização da meritocracia.

As idas e vindas na construção do modelo cubano de socialismo tem como condicionantes as respostas que a Ilha dá às circunstâncias internacionais, bem como ao atendimento de demandas internas. Estas demandas recebem dois tipos contrários de interpretações, um dos críticos do modelo cubano, que compreende que no âmbito interno as soluções são condicionadas pela busca da manutenção da ditadura castrista com medidas populistas, a outra, dos defensores do modelo e do discurso oficial, é de que as soluções devem buscar a conciliação a nova realidade internacional com a manutenção dos ideais de igualdade e as conquistas sociais da revolução.

A retificação dos erros em Cuba, impulsionada pela crise econômica e pela dissolução do bloco socialista, envolveu uma reavaliação do modelo de Estado Administrativo. Foram identificados erros no desenvolvimento da produção material, como a adoção excessiva de mecanismos da administração capitalista e a busca por rentabilidade, que distorciam o socialismo. Essa reavaliação abriu espaço para maior flexibilidade e busca por uma gestão por resultados, elementos próximos à Nova Gestão Pública. No entanto, o processo de retificação reforçou a importância da planificação centralizada e da oferta de

bens sociais pelo Estado, reafirmando o compromisso de Cuba com o socialismo.

#### 4.2.3 Período Especial em Tempos de Paz

Nos anos 1990, com o fim do Came, a perda de seus sócios econômicos e a intensificação do boicote econômico estadunidense<sup>19</sup>, o equilíbrio econômico e as condições de vida da população decaem, aumentando a insegurança alimentar. Diversas medidas são tomadas no sentido de resolver a questão econômica e ao mesmo tempo manter as conquistas sociais.

Em resposta à crise, o governo cubano toma medidas econômicas que se aproximam das medidas tomadas no âmbito das economias de escala internacional (Nodarse, 2021), ou seja, aproxima-se de medidas que seriam reguladas pelo mercado. Contudo, sem seguir o receituário russo da *Perestroika*. Cuba faz radicais alterações na organização econômica, social e política sem aceitar que a única solução seria uma organização política capitalista (Stocco, 2013). Esta fase, que irá perdurar até 2005, é nomeada pelo governo cubano como “Período Especial em Tempos de Paz”. O termo é uma referência a preparação cubana para um suposto “Período Especial em Tempo de Guerra” entre a União Soviética e os Estados Unidos, o que levaria a ilha a um isolamento total (Castro Ruz, 1991).

Parte significativa das medidas que foram tomadas foram em direção contrária à do período anterior, o da “Retificação dos Erros”, principalmente ao serem tomadas ações para a descentralização econômica e a abertura do país para investimentos estrangeiros. Contudo, mantém o princípio de que o socialismo na Ilha está sendo construído.

---

<sup>19</sup> Com o fim do bloco socialista, os Estados Unidos percebeu a possibilidade de sufocar economicamente o regime cubano, assim foram criadas novas leis que intensificaram o boicote econômico. São elas:  
Torricelli Act: Lei de Democracia Cubana de 1992  
Helms-Burton Act: Lei da Liberdade e Solidariedade Cubana de 1996

Stocco (2013) interpreta que o governo Cubano buscou dividir equitativamente os custos da crise, ele identifica três grandes medidas.

1) todos os produtos foram submetidos a um regime de racionamento e os preços foram congelados para evitar inflação; 2) todas as empresas que apresentaram perdas foram subsidiadas pelo governo, buscando principalmente, preservar os empregos e os salários; 3) foi mantida a prioridade dos gastos nos setores sociais como educação, saúde e seguridade social.

Junto com o aumento dos gastos sociais, Cuba tomou como prioridade, visando o desenvolvimento em médio prazo, a indústria do turismo, a biotecnologia e a investigação científica.(Reyes; Llergo y Cornejo, 1997; Silva, 2018).

Com o fim do bloco socialista, Cuba buscou novos parceiros econômicos, tanto na América Latina (México, Brasil e Venezuela), com o Canadá e países europeus (Reino Unido, Espanha e França) bem como, com a China. Na busca de recursos para o desenvolvimento do país, Cuba se abre à instalação de empresas Mistas, com capital estatal cubano e capital estrangeiro privado. Estas empresas, indo ao contrário da tradição revolucionária, tem relativa autonomia ao estado cubano, tendo personalidade jurídica própria (Reyes; Llergo y Cornejo, 1997).

As medidas deste período, apesar de terem como norte a manutenção do processo revolucionário, tiveram consequências que contrariam os princípios cubanos. Por exemplo, com o aumento do turismo ampliou-se a desigualdade social, sendo que os atores sociais que se dedicam a esta atividade têm acesso a condições melhores de vida. Um outro subproduto da abertura para o turismo foi o retorno da prostituição (Santoro, 2010).

#### 4.2.3.1 A crise que se anuncia

A chamada ao IV Congresso do Partido Comunista de Cuba (Comité Central del Partido Comunista de Cuba, 1991),

apresentada por Raúl Castro Ruz, prevê dificuldades para Cuba, reconhecendo a dissolução do mundo socialista e o isolamento do país intensificado pelo boicote estadunidense. O documento reafirma o compromisso com a revolução, o socialismo, a justiça social, a propriedade social, a planificação econômica e a liderança do Partido Comunista e enfatiza a liderança de Fidel Castro Ruz. Também apresenta os problemas e desafios a serem enfrentados:

Problemas/desafios a serem enfrentados:

- Avaliar criticamente o Sistema de Direção e Planificação da Economia.
- Reorganizar a gestão empresarial dentro dos princípios de redistribuição do socialismo.
- Balanço entre a centralização e a descentralização das decisões econômicas.
- Criar mecanismos de flexibilização
- Desenvolvimento das Ciências Humanas visando a criação de um pensamento cubano.
- Estabelecer um período especial em tempos de paz:

No discurso de inauguração do IV Congresso do Partido Comunista de Cuba, Fidel Castro Ruz analisa a dissolução do campo socialista com o próximo do fim da União Soviética. Ele lamenta:

Como vocês sabem, o país estava se preparando para o período especial em tempo de guerra, sob a premissa de um bloqueio naval total do país, que nada entrasse: o que fazer, como resistir, como nos defender, como manejar uma situação dessa natureza. Ninguém podia sequer imaginar que um dia iríamos nos ver confrontados a um período especial em tempo de paz, que é a que equivale tudo isso que tenho estado explicando (Castro Ruz, 1991, p. 22. Tradução nossa.).

Em seu discurso, Fidel Castro descreve a difícil situação de Cuba, dependente do comércio com o bloco socialista, principalmente com a União Soviética. O modelo de planejamento quinquenal, baseado em acordos de troca de açúcar, níquel e cítricos por petróleo, era sustentado por um sistema de "preços deslizantes" (preços resvalantes), que vinculava o valor do petróleo ao do açúcar, em rublos, semelhante a um escambo. Além da troca comercial, Cuba também recebeu investimentos soviéticos para o desenvolvimento de sua indústria, em setores como têxteis, termelétricas e refinamento de petróleo. Castro argumentava que esse sistema, considerado subsídio pelo Ocidente, era uma forma justa de acordo.

Em 1990, Cuba não conseguiu firmar um acordo quinquenal (1991-1995) com a União Soviética, apenas um acordo para 1991, com condições muito desfavoráveis. A quantidade de produtos recebidos por Cuba foi significativamente menor do que o previsto, especialmente o petróleo, tanto em volume quanto em relação ao preço por tonelada de açúcar. Essa dupla dificuldade, aliada a intensificação do boicote econômico dos Estados Unidos com o objetivo de sufocar a revolução, colocava Cuba em uma situação desafiadora. (Castro Ruz, 1991).

Fidel Castro critica a Perestroika soviética, argumentando que, sob o pretexto de aperfeiçoar o socialismo, ela na verdade representava um retorno ao capitalismo. Para ele, não há alternativa ao socialismo e o custo de retornar ao capitalismo seria muito alto. Castro reafirma o compromisso de Cuba com o socialismo e destaca o papel crucial do Partido Comunista, tanto em seu desenvolvimento como na União Soviética quanto na aplicação das políticas cubanas.

Em seu discurso, Fidel Castro, apesar de reconhecer as incertezas do futuro, aponta para soluções como a indústria de biotecnologia, o turismo e, principalmente, a criação de empresas mistas com capital internacional. Para ele, essa associação não representa uma traição à revolução socialista, mas sim uma oportunidade de atrair investimentos e expertise para Cuba,

dinamizando a economia e gerando empregos. Os lucros dessas empresas seriam compartilhados com o governo cubano.

Os discursos dos irmãos Castros revelam uma busca por conciliar a manutenção de elementos próximos ao Estado Administrativo, com ênfase na centralização e no planejamento, com a necessidade de flexibilidade e gestão por resultados, o que anuncia para mudanças futuras que ocorrerão. Em meio à crise causada pelo fim do bloco socialista e a intensificação do boicote econômico estadunidense, a institucionalização da revolução volta a ser tema central, e é sobre esse ponto crucial que trataremos na próxima seção.

#### 4.2.3.2 A institucionalização do Estado Cubano

As resoluções do Congresso relativa questão da organização política de Cuba são apresentados em três documentos: 1) Resolución sobre el perfeccionamiento de la organización y funcionamiento de los órganos del poder popular, (Partido Comunista de Cuba, 1991a) 2) resolución sobre los estatutos del Partido Comunista de Cuba, (Partido Comunista de Cuba, 1991b) 3) resolución sobre el programa del Partido Comunista de CUBA (Partido Comunista de Cuba, 1991c).

O IV Congresso do Partido Comunista de Cuba (1991a) reafirmou o compromisso com o socialismo, reconhecendo a democracia e os bons resultados da organização política cubana. As revisões propostas visam enfrentar o Período Especial em Tempo de Paz, com foco em diminuir o formalismo nas eleições e no trabalho dos eleitos, aumentando a participação popular na solução de problemas, a flexibilização das comissões eleitorais e dos órgãos de estado. A resolução recomenda a elaboração de uma nova Constituição, com as Circunscrições eleitorais como base do princípio democrático cubano, garantindo a legitimidade do acompanhamento das decisões políticas. (Partido Comunista de Cuba, 1991a).

Os documentos reafirmam que o Partido Comunista é um partido de Vanguarda, sem efetivamente controlar os órgãos de poder popular, como apresentado no I Congresso, os órgãos de

Estado não são obrigados a seguirem as definições do Partido.  
Segundo a resolução:

El IV Congreso considera que los esfuerzos por preservar y desarrollar las valiosas experiencias y los aportes de nuestro sistema de Poder Popular alcanzados en una práctica que se extiende ya por más de 15 años, deben tener en cuenta, ante todo, la imprescindible conjugación del papel dirigente del Partido en el que corresponde desempeñar a estos órganos del Poder Popular. (Partido Comunista de Cuba, 1991a, p. 3. Tradução nossa.).

Como em todos outros documentos, tem-se o reconhecimento de que Cuba enfrentará grandes dificuldades devido ao fim do bloco socialista europeu e à hostilidade estadunidense. O novo regimento do Partido deveria levar em conta essa nova realidade, buscando integrar o papel central do partido com a participação popular e a autonomia dos órgãos eletivos. O centralismo democrático é reafirmado, incentivando o pensamento crítico, antidogmático e livre de discriminação entre os militantes, mesmo que a disciplina partidária exija a defesa das decisões do partido, mesmo em discordância. O Comité Central recém-eleito recebe poderes para tomar medidas frente às dificuldades iminentes, reconhecendo a incerteza do futuro cubano e a necessidade de agir com agilidade para enfrentar os desafios.

Como em todos os outros documentos reafirma o objetivo da revolução cubana. O programa do Partido dirige-se no sentido de continuar o processo da retificação dos erros. No documento são expressos a identificação dos seguintes erros:

- Em 1976 copiou modelos dos outros países socialistas, o qual tinha sido criticado por Che.
- Ignorou a participação das massas e a orientação adotando a visão cega, capitalista, do papel essencial da gestão econômica.
- Planificação burocrática dispersão irracional de recursos.

- Consumo de produtos industriais dissociados da capacidade produtiva e do desenvolvimento econômico.
- Salários definidos sem respaldo produtivo.
- Legislação trabalhista paternalista

Nos erros identificados é interessante observar que ao mesmo tempo que o Partido reconhece o equívoco da centralidade econômica nas decisões, aponta para erros que estão relacionados a políticas econômicas que não respeitam os limites da economia.

Os princípios gerais para o programa do partido, por um lado, dirigem-se para a questão da ideologia e, por outro, relativos ações que fortaleçam o desenvolvimento econômico. No âmbito ideológico, afirma o papel da imprensa na formação das massas e defende um tipo de censura, ao entender que a televisão não pode abrir espaço para a reprodução de produção estrangeira que não reflete a ideologia socialista. Neste âmbito, defende os princípios cheguevariano do trabalho voluntário e da criação de micro brigadas para o desenvolvimento de obra sociais. No âmbito econômico, é proposto de transformar as universidades em centros de investigação e que os projeto de ciência devem vincular-se ao desenvolvimento do país. Uma das preocupações do documento é que o país deve buscar soluções próprias para reduzir a dependência econômica.

Como conclusão o documento aponta para as seguintes decisões:

- Adequar-se a realidade do momento.
- Continuar agindo conforme os princípios do período da retificação dos erros.
- Atribuir ao Comitê Central o papel de consultar as organizações e instituições para elaborar as novas linhas de atuação do partido

#### 4.2.3.3 Desenvolvimento econômico

Na leitura *Resolución sobre el desarrollo económico del país* fica claro que o chamado Período Especial em Tempo de Paz é uma continuação da fase anterior de Retificação dos Erros. A diferença é que neste momento sinaliza-se um período de grandes dificuldades externas com o fim do bloco socialista.

O Período Especial em Tempo de Paz é marcado pela dissolução do bloco socialista e pela ascensão dos Estados Unidos como potência dominante. Na interpretação do Congresso a nova ordem internacional impacta os países subdesenvolvidos, com o aumento da pobreza e das dívidas externas.

Tudo isso ocorre sob o amparo de teorias sobre o suposto desaparecimento da luta de classes em nível internacional e a pretendida desideologização das relações internacionais (Partido Comunista de Cuba, 1991e, p. 2. Tradução nossa.).

Cuba, embora reconhecendo a mudança no cenário internacional e a derrocada do bloco socialista, reafirma seu compromisso com o socialismo e prioriza a aliança com países subdesenvolvidos, principalmente da América Latina e do Caribe, buscando fortalecer relações comerciais e criar um mercado interno, mesmo que estas nações não busquem a solução socialista.

O documento “Resolución sobre política exterior” também reconhece a importância de manter relações com países industrializados e com países que continuam socialistas, como China, Vietnã e Coreia do Norte. Apesar da mudança na conjuntura internacional, o Congresso reafirma o compromisso de Cuba com o socialismo e a busca por uma nova inserção no mundo, priorizando a aliança com os países subdesenvolvidos e mantendo relações com países socialistas e industrializados.

A linguagem do documento *Resolución sobre el desarrollo económico del país* demonstra a ideia de unidade do país, que pode ser compreendida na liderança única do partido comunista. A

linguagem usada remete a estrutura dos documentos dos Congressos da fase otimista os quais eram elaborados em um modelo de Planejamento Estratégico.

O documento apresenta a visão de que por um longo período a indústria açucareira como a extração de níquel e o tabaco representarão papel importante no desenvolvimento econômico da ilha, contudo aponta o potencial de desenvolvimento em outras áreas como a biotecnologia e a indústria química, médico farmacêutica. Também destaca que o Programa alimentar, que visa a produção de produtos alimentares básicos, com aumento da produção, principalmente com o uso de ciência e tecnologia e da produção a local dos alimentos.

A crise de ingressos de capitais com o fim do bloco socialista o documento apresenta duas soluções, uma é o aproveitamento do potencial turístico de Cuba e o segundo é a o estabelecimento de empresas mistas com capital estrangeiro, principalmente latino-americano.

No âmbito das revisões a serem promovidas o documento apresenta a necessidade de rever a relações trabalhistas, entre elas destaca-se a necessidade de diminuir a abstenção ao trabalho, rever que o direito ao trabalho dos cubanos não pode levar a manutenção de postos não necessários, havendo necessidade de haver a redistribuição dos trabalhadores, que os salários estejam relacionados com a produção, e aumento da produtividade.

Outra revisão presente no documento está a diversificação do tipo de propriedade dos meios de produção. No documento são previstas as seguintes: a estatal as empresas mistas com capital estrangeiro, as cooperativas e pequenas propriedades privadas, bem como a previsão de trabalho por conta própria. Nesta mesma linha há previsão de maior flexibilização nas formas de organização e direção da economia.

No documento é reforçado a necessidade de manter os ganhos sociais da Revolução, contudo sem aumentar os gastos do Estado, indo além afirmam de a necessidade reduzir os gastos estatais.

No documento também encontramos a previsão de uma reforma do Estado cubano nas palavras do documento:

Na direção apontada ratifica-se o planejamento como instrumento por excelência para a direção econômica do país [...] resulta necessário e possível planejar por objetivos a alcançar no âmbito de programas, em períodos que não necessariamente têm que coincidir com o ano calendário (Partido Comunista de Cuba, 1991d, p. 10. Tradução nossa).

O reordenamento da atividade econômica, nas novas situações, impõe a reorganização dos aparelhos da administração central do Estado e da administração territorial de forma cuidadosa e segura, na medida em que as condições o permitam, com o objetivo de garantir a centralização necessária das decisões, o controle das empresas e o funcionamento adequado da economia nacional, sobre a base da utilização racional dos recursos humanos e materiais e a eliminação de procedimentos burocráticos (Partido Comunista de Cuba, 1991d, p. 10. Tradução nossa).

#### 4.2.4 Considerações sobre a fase Reestruturação do Estado Cubano.

A partir dos 1980 o bloco socialista é dissolvido com o fim da União Soviética. Ao contrário dos outros países socialistas que retomam as relações capitalistas, Cuba reafirma o seu compromisso com a construção do socialismo. Diferente dos dois primeiros Congressos e da fase inicial do terceiro congresso que foram marcados pelo otimismo, o discurso de encerramento do III Congresso é uma mistura de otimismo dos resultados sociais com a consciência de que a grande dificuldade da revolução cubana estaria no ganho de produtividade dos bens materiais, o IV Congresso é marcado pela previsão de que os anos que se seguem serão difíceis. A opção pelo socialismo não é mais apresentada como uma necessidade das leis históricas, mas sim como a opção que teria menor custo social e principalmente uma opção política.

Com a reconfiguração da conjuntura internacional, com a formação de blocos econômicos dos países desenvolvidos, o Partido Comunista cubano compreende que há necessidade de buscar a aliança com os países subdesenvolvidos, principalmente os latino-americanos.

A partir do IV Congresso a descentralização econômica e a abertura do país para investimentos estrangeiros, principalmente com a instalação de empresas mistas (estado cubano e capital estrangeiro). Com estas mudanças há uma nova configuração da posse dos meios de produção: as empresas estatais, as cooperativas, as empresas mistas e os pequenos produtores.

Na análise dos erros do passado identificamos dois tipos de críticas contraditórias; por um lado, a crítica da cópia do modelo de outros países socialistas, os quais tinham como base o modelo do cálculo econômico que se assemelha a gestão econômica capitalista; por outro lado, crítica a planificação como burocrática, o consumo e os salários dissociado da capacidade produtiva, a legislação paternalista.

O período da Reestruturação do Estado Cubano é marcado pela busca de Cuba de compreender e se adaptar à nova realidade internacional com a dissolução do bloco socialista, visando principalmente de manter o socialismo. Cuba começa a reconfigurar seu Estado conciliando elementos do Estado Administrativo (planificação centralizada e controle) com elementos da Nova Gestão Pública como a flexibilidade e gestão por resultados. Importante destacar que se começa um processo de desestatização das empresas cubanas com a abertura para investimentos estrangeiros.

#### **4.3 A REFORMA DO ESTADO CUBANO**

Os V e VI Congressos do PCC são realizados em um contexto de crise, intensificado pelo fim da União Soviética e pelo aumento do boicote econômico dos EUA a Cuba. O IV Congresso já sinalizava a necessidade de uma reforma do Estado Cubano, inspirada nas reformas latino-americanas dos anos 1990. No V Congresso, Fidel Castro Ruz (1997) destaca o fim do

comércio com a União Soviética e a necessidade de novas relações econômicas. No entanto, os EUA intensificam o boicote, aprovando leis como a Torricelli (1992) e a Helms-Burton, em uma clara estratégia de guerra econômica contra a Revolução Cubana.

A economia cubana, que antes se mantinha equilibradas na divisão internacional socialista do trabalho, entra em colapso com o fim das relações com os países socialistas. O boicote estadunidense intensifica a crise, dificultando o comércio e levando Cuba a importar produtos que antes produzia. A nova geopolítica, sem as polaridades da Guerra Fria, deixa os EUA em posição de hegemonia, o que, na visão de Fidel, exige o combate a essa hegemonia e o fortalecimento de outros polos. O mundo, segundo ele, se torna dominado pela globalização neoliberal e pelas grandes empresas internacionais.

A concepção globalista neoliberal e capitalista significa a suspensão de todas as barreiras e regulações que dificultem a transferência de grandes massas de capital de um país para outro, de uma região para outra, o desenvolvimento máximo do mercado mundial em mãos das transnacionais e em benefício das potências mais ricas e desenvolvidas (Castro Ruz, 1997, p. 58. Tradução nossa).

A nova conjuntura internacional levou Cuba a adotar medidas econômicas consideradas necessárias, mesmo que não alinhadas integralmente aos princípios comunistas: incentivo ao turismo, abertura a investimentos estrangeiros, criação de empresas mistas e trabalho por conta própria. Como explicou Fidel Castro Ruz, essas medidas buscavam o equilíbrio econômico necessário para a manutenção do socialismo.

Não gostávamos muito do turismo [...] contudo, uma das tarefas foi impulsionar o desenvolvimento do turismo [...] O investimento estrangeiro não nos agradava muito [...] Mas o desenvolvimento [...] exigia [...] a utilização do capital estrangeiro e a aceitação de investimentos estrangeiros. (Castro Ruz, 1997, p. 12. Tradução nossa).

O que seria o novo Estado cubano? Na nossa interpretação da reforma cubana há a busca de conciliar a manutenção dos ideais da revolução socialista marxista-leninista – que se aproximam do que chamamos de "Estado Administrativo", caracterizado por um planejamento centralizado, propriedade estatal dos meios de produção, prioridade à igualdade social e ênfase na ideologia socialista – com as mudanças da organização econômica que se aproximam de mecanismos da Nova Gestão Pública, com suas características de descentralização, gestão por resultados, utilização de mecanismos de mercado e abertura para privatizações e parcerias público-privadas. Iniciaremos a análise da estruturação da argumentação da manutenção dos ideais marxista-leninista. Em um segundo momento analisaremos as mudanças que estruturam o Estado Cubano.

#### 4.3.1 Partido, Estado e Poder

Os V e VI Congressos do PCC, realizados no contexto da crise pós-URSS, demonstram a manutenção do compromisso cubano com o socialismo, em contraste com a trajetória de outros países do bloco. A escolha da data de 16 de abril de 1997, aniversário da proclamação da revolução cubana como socialista, para o V Congresso reforça essa posição. Como afirmou José Ramón Machado Ventura

Cuba representa um baluarte inquebrantável e uma esperança para quantos no mundo começam a reagrupar-se para a luta contra os terríveis males da globalização neoliberal e as pretensões hegemônicas dos Estados Unidos sobre todo o planeta (Ventura, 1997, p. 1).

Raul Castro com a mesma veemência também ressalta a resolução de Cuba continuar um país socialista.

Jamais trairemos a confiança depositada em nós! Jamais trairemos a memória de nossos mortos! Enquanto restar um cubano digno nesta terra, retumbará em suas montanhas e planícies o grito com que nossos próceres

fizeram tremer mil vezes os inimigos da Pátria (Castro Ruz, Raul, 1997, p. 3).

A escolha pelo socialismo passa a ser uma decisão política, não mais um movimento histórico determinado por uma lei histórica que conduziria à revolução socialista e comunista.

Embora os termos "ditadura do proletariado" e "centralismo democrático" não sejam explicitamente mencionados no V Congresso, seus conceitos permanecem presentes no discurso. A "ditadura do proletariado" se manifesta na resolução de manter o socialismo, na reafirmação do partido único como representante da classe trabalhadora e na luta contra a ideologia capitalista. Essa luta se expressa, por exemplo, na ênfase na formação ideológica de quadros administrativos, que demonstra a preocupação do PCC em garantir que os princípios socialistas norteiem a gestão do Estado e da economia.

A correta e bem-sucedida aplicação da Política Econômica depende decisivamente do papel dos quadros de direção em todas as instâncias, que deverão caracterizar-se por sua firmeza política, fidelidade à Revolução e ao socialismo, sua alta dedicação e entrega ao trabalho, sua elevada capacidade profissional, sua constante superação técnica, política e ideológica (Partido Comunista de Cuba, 1997a, p. 16. Tradução nossa).

A ideia de democracia está presente em vários momentos dos documentos do Congresso, nos quais afirmam que as decisões que estão sendo tomados para a definição dos rumos são decorrentes de discussões realizadas nas organizações sociais e assembleias do poder popular. Por sua vez, a ideia do centralismo democrático está fortemente presente no documento "El Partido de la Unidad, la Democracia y los Derechos Humanos Que Defendemos", que apresenta a ideia de que a revolução cubana só foi possível quando houve a unidade das forças revolucionárias. O documento faz um longo resgate histórico com o objetivo de mostrar que a concepção que rege o PCC são os ideais de José Martí e a visão de Lenin de um partido de vanguarda que conduz o movimento revolucionário.

No documento se reforça a ideia de que o Partido Comunista Cubano não tem função eleitoral, mas sim, como previsto na constituição cubana, “é a força dirigente superior da sociedade e do Estado (Partido Comunista de Cuba, 1997b, p. 24. Tradução nossa). As eleições são realizadas a partir da indicação de candidatos em reuniões de vizinhos e as eleições ocorrem por voto livre e secreto. O pluripartidarismo é criticado por não levar a defesa do povo

Nos documentos defendem a ideia de que Cuba é uma democracia, afirmando que as decisões são tomadas após discussões em organizações sociais e assembleias populares. Afirma que as eleições são realizadas por voto livre e secreto, com candidatos indicados em reuniões de vizinhos. O pluripartidarismo é criticado por não defender os interesses do povo.

Na memória do povo cubano, o pluripartidarismo corretamente se associa à politiqueria, injustiças, abuso, promessas demagógicas sempre descumpridas, fraude, corrupção, envilecimento da política (Partido Comunista de Cuba, 1997b, p. 14. Tradução nossa).

O "centralismo democrático" é enfatizado no documento "El Partido de la Unidad, la Democracia y los Derechos Humanos Que Defendemos" do VI Congresso, que destaca a importância da unidade das forças revolucionárias para a revolução cubana. O documento resgata a história, mostrando que o PCC segue os ideais de José Martí e a visão leninista de um partido de vanguarda. Essa visão se conecta à "batalha ideológica" que o PCC trava contra a ideologia burguesa e a democracia liberal, considerada uma ameaça ao socialismo. O documento contrapõe a democracia cubana à estadunidense, que, segundo o PCC, não seria uma verdadeira democracia, pois a maioria da população não participa das eleições e ela é dominada pelos interesses do capital. A democracia cubana, por outro, lado, garante acesso aos bens sociais:

[...] entregou aos operários, camponeses, estudantes, a todo o povo, a capacidade de organizar-se, preparar-se e

armar-se para defender e exercer seus direitos; ofereceu aos cientistas, escritores, artistas e intelectuais em geral, a liberdade real de criação e investigação e os meios para realizar seu labor, e dar-lhes a maior significação social. Alcançamos o pluralismo criador de um povo emancipado (Partido Comunista de Cuba, 1997b, p. 29–30. Tradução nossa.).

Apesar de documentos anteriores apontarem o Partido Comunista de Cuba (PCC) como vanguarda, sem ser o Estado, o VI Congresso explicita a diferença entre suas ações e as do Estado. O informe de Raúl Castro Ruz define:

O poder do Partido baseia-se basicamente em sua autoridade moral, na influência que exerce sobre as massas e na confiança que o povo deposita nele. A ação do Partido fundamenta-se, antes de tudo, no convencimento que emana de seus atos e da justeza de sua linha política (2011b, p. 26–7).

O poder do Estado parte de sua autoridade material, que consiste na força das instituições encarregadas de exigir a todos o cumprimento das normas jurídicas que emite (Castro Ruz, 2011b, p. 27).

Interessante notar que a definição do poder de Estado não está apresenta a ideia de classe social, mas sim a forma do Estado exercer a função. Enquanto o Partido atua pela persuasão e autoridade moral, o Estado possui o poder coercitivo para fazer cumprir as leis. A confusão entre as funções do Partido e do Estado em Cuba gerou distorções, como a exigência de filiação partidária para cargos de liderança e a inibição da autonomia dos dirigentes. O VI Congresso do Partido Comunista de Cuba (PCC) reconhece essas distorções e busca corrigi-las:

Definir as ações para eliminar nos métodos e no estilo de trabalho do Partido a suplantação de funções e decisões que correspondem ao Estado, ao Governo e às instituições administrativas (Partido Comunista de Cuba, 2011b, p. 2. Tradução nossa.).

O objetivo é delimitar as atuações, evitando que o Partido substitua o Estado na tomada de decisões.

O VI Congresso do Partido Comunista de Cuba (PCC) reafirma seu papel ideológico e a manutenção “centralismo democrático e a direção coletiva como garantias da unidade de ação, sempre em vínculo indissociável com as massas (Partido Comunista de Cuba, 2011b, p. 1). Raúl Castro exemplifica a democracia interna ao mencionar que foram aceitas inúmeras emendas aos "Lineamentos", ressaltando que algumas foram rejeitadas por serem “em aberta contradição com a essência do socialismo (Castro Ruz, 2011b, p. 7). Isso demonstra que, apesar da discussão e das divergências, o limite é a manutenção do socialismo, o que ilustra a "ditadura do proletariado" na visão do PCC.

#### 4.3.2 Oferta de bens sociais e de bens econômicos.

Na teoria do Estado presente no I Congresso do PCC, o Estado socialista detinha a propriedade dos meios de produção e o monopólio dos bens sociais, aceitando a propriedade cooperativa e, excepcionalmente, a individual no setor agrário. A crise dos anos 1990, com o fim da URSS e o boicote americano, forçou Cuba a reestruturar sua economia. A propriedade individual expandiu-se para além do setor agrário, o capital estrangeiro passou a integrar empresas mistas e cooperativas receberam terras estatais, configurando uma desestatização dos meios de produção. O V Congresso aponta que um dos riscos dessa diversificação da propriedade é agravar a desigualdade social.

Diferente das reformas do estado realizadas nos países capitalistas, não há proposta de desestatização da oferta de bens sociais como a educação, a saúde, a seguridade social (aposentadoria), o acesso à cultura e ao esporte continuam como monopólio do Estado.

A garantia e defesa das conquistas sociais, incluindo o alto grau de equidade expresso na igualdade de oportunidades para o acesso a serviços como a educação, a saúde, a segurança social, o desporto e a cultura, continuarão sendo responsabilidade do Estado socialista, que seguirá

levando adiante políticas ativas nesses setores básicos (Partido Comunista de Cuba, 1997a, p. 28. Tradução nossa).

A reorganização da economia cubana nos anos 1990, com a diversificação da propriedade dos meios de produção, alguns setores da economia passaram a ter rendimentos maiores, gerou o desafio de conter a desigualdade social, mantendo a oferta de bens sociais. A solução encontrada foi:

[Financiamento por meio de] um novo sistema tributário, a redução do subsídio orçamentário às empresas estatais deficitárias e a cobrança de algumas gratuidades (Partido Comunista de Cuba, 1997a, p. 6. Tradução nossa).

Exemplificando as propostas de reforma, se tem a seguridade social que passaria a contar com contribuições de empresas e trabalhadores, demonstrando a busca por novas formas de financiamento para garantir os bens sociais, mesmo sem o monopólio estatal dos meios de produção.

#### 4.3.3 Reforma Administrativa: a direção por objetivos.

Dando continuidade ao processo de “Retificação de erros” iniciado no encerramento no III Congresso, marcando um afastamento do modelo soviético, no V Congresso, é apresentado um novo modelo de gestão, a "Direção por Objetivos", cujas características podem ser observadas na seguinte citação:

O Estado, como representante de todo o povo, exerce a propriedade social sobre as empresas estatais, designa seus diretores, aprova seus objetivos e orçamentos, controla e exige pelos resultados da gestão; desempenha um papel regulador mediante as diferentes políticas estatais, leis, normativas e outras disposições relacionadas com os diferentes aspectos do quefazer econômico; não administra diretamente as empresas e unidades orçamentárias, mas delega esta função e a de gestão às administrações designadas para isso, as quais lhe prestam contas pelos

diferentes instrumentos de fiscalização e controle estabelecidos (Partido Comunista de Cuba, 1997a, p. 13. Tradução nossa.).

No processo de desestatização altera o papel do Estado cubano sem retirá-lo do papel dirigente. O Estado, em relação as empresas estatais, aproximando-se da Nova Gestão Pública, assume um papel regulador: aprovando objetivos e o orçamento, bem como controlando os resultados da gestão por meio de instrumentos fiscalizadores; por sua vez, os administradores têm que prestar contas do seu resultado.

Introduzimos novas formas de gestão da propriedade estatal, sem perder sua essência. O Estado continua tendo a capacidade reitora na condução da economia e em qualquer fórmula, portanto, seus interesses estão adequadamente representados (Partido Comunista de Cuba, 1997a, p. 6. Tradução nossa.).

O novo modelo de administração tem algumas proximidades com o Sistema de Direção e Planificação da economia, primeiro por utilizar princípios do cálculo econômico nas relações entre as empresas, que podemos de nomear de mercantis. Sem mais utilizar a expressão cada um conforme a sua capacidade e para cada um conforme o seu trabalho mantém-se a tese de que os salários devem estar vinculados aos resultados produtivos. De maneira contraditória diminui-se a ênfase na motivação econômica para estimular o trabalho e aumenta a ênfase na ideia de que a motivação para o trabalho deve ser política e ideológica.

Um termo que é caro as reformas do estado da década de 1990 é o termo equidade, que se opõem a universalização da oferta de bens sociais pelo Estado, utilizado em substituição ao termo igualdade. Na resolução econômica do V Congresso encontramos pela primeira vez a utilização deste termo.

Esta equidade social não deve ser confundida com o igualitarismo que desconhece as diferenças de aportes e aptidões e pode atuar com força contrária ao desenvolvimento de maiores esforços pela superação e a eficiência

(Partido Comunista de Cuba, 1997a, p. 29. Tradução nossa).

Esse modelo, embora mantenha o Estado como proprietário das empresas estatais, com uma parcial desestatização, transfere a gestão para administradores que prestam contas de seus resultados. O Estado assume um papel regulador, definindo objetivos, aprovando orçamentos e fiscalizando a gestão, aproximando-se a mecanismos da Nova Gestão Pública.

A busca por maior eficiência e a adaptação ao contexto econômico internacional não significaram o abandono dos princípios socialistas em Cuba. A busca por um equilíbrio entre pragmatismo econômico e ideal socialista se manifesta de forma ainda mais evidente nos dilemas enfrentados na discussão sobre a atualização do modelo econômico, como veremos a seguir.

#### 4.3.4 Atualização do modelo econômico

Desde o I Congresso, o Estado socialista cubano era concebido como uma fase intermediária entre o capitalismo e o comunismo, carregando características de ambos. As reformas do estado cubano, impulsionadas pela necessidade de adaptação ao mercado internacional capitalista, reforçaram os elementos capitalistas na economia cubana, diversificando as formas de propriedade dos meios de produção (com empresas estatais, mistas, cooperativas e trabalho por conta própria) e diminuindo a participação estatal na oferta de bens de consumo.

Cuba se viu, então, diante do desafio de conciliar seu modelo econômico com a realidade volátil do mercado capitalista, buscando preservar o socialismo. Como expresso por Raúl Castro: "preservar e prosseguir aperfeiçoando o Socialismo e não permitir jamais o regresso do regime capitalista (Castro Ruz, 2011a, p. 6. Tradução nossa).

O VI Congresso do PCC reflete essa busca por equilíbrio ao enfrentar dilemas como: a) Planificação versus mercado; b) igualdade versus meritocracia versus garantia de que ninguém ficará desamparado; c) empresa estatal versus empresa não

estatal; d) oferta de bens sociais versus oferta de bens econômicos: sistema orçamentário. A seguir trataremos destes dilemas.

### **A) Planificação e Mercado**

A planificação da economia é vista como um elemento central do sistema socialista. No entanto, Raúl Castro reconhece que o modelo centralizado cubano se tornou excessivamente rígido. Apesar de defender a importância da planificação, ele argumenta que é preciso descentralizar a gestão e levar em conta as tendências do mercado. Em suas palavras:

O modelo excessivamente centralizado que caracteriza atualmente nossa economia deverá transitar, com ordem e disciplina e com a participação dos trabalhadores, para um sistema descentralizado, em que primará o planejamento, como traço socialista de direção, mas não ignorará as tendências presentes no mercado, o que contribuirá para a flexibilidade e permanente atualização do plano (Castro Ruz, 2011b, p. 15. Tradução nossa).

Ou seja, a planificação continua sendo um princípio fundamental, mas deve ser adaptada às demandas do mercado, garantindo flexibilidade e atualização.

### **B) igualdade X mérito X ninguém ficará desamparado**

Os documentos do VI Congresso demonstram a preocupação em diferenciar a igualdade de oportunidade, um conceito liberal, do igualitarismo, reafirmando a visão presente desde o primeiro congresso: “de que distribuição que deve caracterizar o socialismo, ou seja, de cada qual segundo sua capacidade, a cada qual segundo seu trabalho (Castro Ruz, 2011b, p. 10. Tradução nossa). Ao mesmo tempo, o princípio de que “na sociedade socialista cubana ninguém ficará desamparado” (Partido Comunista de Cuba, 2011b, p. 12. Tradução nossa) é reafirmado. Essa conciliação entre do não igualitarismo e a garantia de que ninguém será abandonado implica em uma política focal, onde o apoio social se direciona para aqueles que

realmente necessitam. Segundo Raúl Castro Ruz (2011b, p. 12. Tradução nossa)

A Revolução não deixará nenhum cubano desamparado e o sistema de atenção social está sendo reorganizado para assegurar o sustento diferenciado e racional daqueles que realmente o necessitem. Em lugar de subsidiar massivamente produtos, como fazemos agora, passará progressivamente ao apoio de pessoas sem outro sustento.

A ideia de mérito já é presente em documentos anteriores ao usar a adaptação de Lenine da célebre frase de Marx (2012b, p. 33) “De cada um segundo suas capacidades, a cada um segundo suas necessidades!” para “deverá reger o princípio de distribuição socialista de cada qual segundo sua capacidade, a cada qual **segundo seu trabalho** (Partido Comunista de Cuba, 2011a, p. 7. Tradução e grifo nosso). Raúl Castro ao tratar sobre a discriminação na promoção a cargos apresenta a ideia de mérito como referência.

Isso, por sua vez, é aplicável à insuficiente sistematicidade e vontade política para assegurar a promoção a cargos decisórios de mulheres, negros, mestiços e jovens, com base no mérito e nas condições pessoais.

Seria precipitado afirmar que está presente a ideia de meritocracia, políticas nas quais o mérito é o princípio norteador, mas por outro lado, fica claro que o mérito das pessoas tanto para acesso a cargos como a ter recompensa econômica pelo seu trabalho é um dos princípios a serem adotados, principalmente, aos termos em conta a crítica, citada acima, da necessidade de estar filiado ao partido para exercer cargos administrativos. O que não diminui a importância ideológica no exercício dos cargos, mas ressalta-se que outros fatores, como o mérito, seriam relevantes na ascensão profissional. A ideia de mérito está presente tanto no Gestão Burocrática como na Nova Gestão Pública.

### **C) empresa estatal X empresa não estatal.**

A diversificação de modelos de empresas, iniciada no V Congresso, continua no VI. O modelo cubano reconhece e promove, além da empresa estatal socialista, formas como investimento estrangeiro, cooperativas, pequenos agricultores e trabalhadores por conta própria, “para contribuir a elevar a eficiência (Partido Comunista de Cuba, 2011a, p. 6). A abertura para empresas não estatais, no entanto, traz o risco de retorno ao capitalismo. Para evitar isso, “não se permitirá a concentração da propriedade em pessoas jurídicas ou naturais (Partido Comunista de Cuba, 2011a, p. 11).

O processo de desestatização das empresas reforça a descentralização da gestão, aumentando a responsabilidade das empresas pelos seus resultados. As relações entre as empresas devem ser regidas por contratos negociados entre elas, com mecanismos de controle para garantir o cumprimento dos acordos. O VI Congresso destaca que os gestores devem levar em conta não apenas a planificação centralizada, mas também as demandas do mercado.

### **D) oferta de bens sociais e oferta de bens econômicos: sistema orçamentário<sup>20</sup>.**

No âmbito da reforma do Estado Cubano apresenta-se, pela primeira vez no VI Congresso, o termo "Sistema Orçamentário" para definir as unidades que prestam serviços sociais, em oposição às empresas que produzem bens. Segundo o documento "Lineamentos de la política económica Y social del Partido y la Revolución",

As unidades orçamentárias cumprem funções estatais e de governo, assim como outras características como a prestação de serviços de saúde, educação e outros. São-lhes definidas missão, funções, obrigações e atribuições (Partido Comunista de Cuba, 2011a, p. 13. Tradução nossa).

---

<sup>20</sup> Em espanhol: sistema presupuestario

Apesar de os serviços sociais continuarem sob o controle do Estado, o VI Congresso prevê a possibilidade de autofinanciamento dessas unidades, permitindo que se organizem como empresas:

As unidades orçamentárias que puderem financiar seus gastos com suas receitas e gerar um excedente, passarão a ser unidades autofinanciadas, sem deixar de cumprir as funções e atribuições designadas, ou poderão adotar, mediante aprovação prévia, a forma de empresas (Partido Comunista de Cuba, 2011a, p. 13. Tradução nossa).

Embora não tenha sido implementada, essa medida abre a possibilidade de desestatização de unidades de saúde, escolas e universidades indicando a preocupação com a redução de gastos públicos e a diversificação de fontes de financiamento. Essa busca por alternativas de financiamento também se aplica à área da educação e da ciência. A reforma do Estado Cubano busca integrar a educação e a ciência com o desenvolvimento econômico, reafirmado pelo princípio socialista de que as carreiras educacionais devem estar vinculadas ao desenvolvimento econômico e social. O mesmo ocorre com a pesquisa científica. Para intensificar a relação entre ciência e empresas, propõe-se um novo marco regulatório que agilize a implementação de inovações no setor produtivo. Esse novo marco, segundo o Partido Comunista de Cuba (2011a, p. 22. Tradução nossa), "propicia a introdução sistemática e acelerada dos resultados da ciência, da inovação e da tecnologia nos processos produtivos e de serviços.

#### 4.3.5 Política macroeconômica

É a primeira vez nos congressos que são explicitados princípios de macroeconomia, prevendo políticas monetárias e fiscais para garantir o equilíbrio econômico do Estado cubano:

A política fiscal deverá contribuir ao incremento sustentado da eficiência da economia e das receitas do Orçamento do Estado, com o propósito de respaldar o gasto público nos níveis planejados e manter um

adequado equilíbrio financeiro, tendo em conta as particularidades do nosso modelo econômico (Partido Comunista de Cuba, 2011a, p. 15. Tradução nossa.).

Essa medida demonstra a preocupação em diminuir o papel do Estado no suprimento das necessidades individuais, que devem ser atendidas principalmente pelo resultado do trabalho. O Congresso também menciona, pela primeira vez, uma política fiscal para incentivar a economia, um sinal da separação entre o Estado e o setor produtivo, mesmo o estatal.

A preocupação com o equilíbrio financeiro do Estado também se manifesta na orientação de reduzir subsídios e gratuidades indevidas. A previdência social, apesar de continuar sob controle estatal, contará com o financiamento dos trabalhadores para garantir sua sustentabilidade.

#### 4.3.6 Considerações sobre A reforma do Estado Cubano

Os V e VI Congressos do Partido Comunista de Cuba (PCC) marcam uma importante reforma do Estado cubano, impulsionada pela crise econômica decorrente do fim da União Soviética e da intensificação do boicote estadunidense. O objetivo central era manter o caráter socialista da revolução, preservando os avanços sociais e buscando maior eficiência econômica.

Nesse processo, o Estado cubano se afastou do modelo soviético, implementando a "Direção por Objetivos" e promovendo a desestatização de setores da economia, sem renunciar ao controle estratégico. A propriedade individual foi ampliada, o capital estrangeiro foi atraído e as cooperativas ganharam espaço. No entanto, a oferta de bens sociais continuou sendo responsabilidade do Estado, que buscou novas formas de financiamento, como a tributação e a contribuição de empresas e trabalhadores.

A reforma do Estado dirigiu-se principalmente na relação do Estado com as estruturas de produção: sem perder o controle

da definição dos objetivos das empresas estatais o Estado distancia-se do controle direto delas. Os princípios da "ditadura do proletariado" e do "centralismo democrático" e consequentemente a existência de um partido de vanguarda foram mantidos, reafirmados pelo PCC como pilares da revolução cubana. A reforma do Estado buscou, portanto, um equilíbrio entre a necessidade de adaptação ao mercado internacional capitalista e a preservação do socialismo, garantindo os avanços sociais e a soberania nacional.

Observa-se que, em resposta à crise econômica, a reforma do Estado cubano se aproximou, sem se igualar, às reformas liberais implementadas em outros países da América Latina. A desestatização, a busca por autofinanciamento em setores sociais e a preocupação com o equilíbrio fiscal são exemplos dessa aproximação. No entanto, Cuba manteve sua singularidade ao reafirmar o socialismo como projeto e o papel central do Estado na garantia dos direitos sociais e na condução da economia.

A reforma do Estado cubano tem característica híbridas, ou seja, adota mecanismos do Estado administrativo, caracterizado pelo planejamento centralizado, a propriedade Estatal dos meios de produção, prioridade para igualdade social, bem como das ideias defendidas pela Nova Gestão Pública, caracterizado pela descentralização e autonomia, gestão por resultados, utilização de mecanismos de mercado, desestatização e parceria público-privado no setor produtivo.

#### **4.4 A TEORIZAÇÃO DA REFORMA DO ESTADO CUBANO E A TRANSIÇÃO PARA AS NOVAS GERAÇÕES**

Os VII e VIII Congressos do PCC (2016 e 2021) marcaram uma fase crucial na reforma do Estado cubano, caracterizada pela teorização da atualização do modelo econômico e social e pela transição geracional na liderança. O VII Congresso aprovou a "Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista", que, segundo Raul Castro Ruz (2016), sistematiza os princípios a

serem mantidos e as mudanças a serem implementadas. Assim como o "Plano Diretor da Reforma do Estado" brasileiro <sup>21</sup>, a "Conceptualización" define os princípios da reforma, no caso cubano buscando conciliar o socialismo com a adaptação à nova realidade econômica internacional. O VIII Congresso, por sua vez, refina essa conceptualização e destaca a transição geracional. Esta seção analisará a argumentação desses dois Congressos, destacando as implicações para a transição para a Nova Gestão Pública em Cuba.

#### 4.4.1 Consolidando a Atualização do Modelo Econômico-Social (2016)

Diferente de outros documentos de todos os Congressos do Partido Comunista, a base conceitual para a implantação da reforma do estado cubano não são o marxismo-leninismo e as ideias de José Martí, mas sim documentos cubanos. O que representa a preocupação em mostrar que a experiência cubana é única e com a desintegração do espaço socialista europeu os caminhos a serem trilhados serão únicos. Nas palavras do documento:

A atualização do Modelo é para consolidar e dar continuidade à nossa Revolução. Tem como antecedentes particularmente relevantes, "A História me Absolverá" — contida no "Programa do Moncada" —, a Plataforma Programática aprovada pelo Primeiro Congresso do Partido Comunista de Cuba (PCC), o Programa do PCC aprovado em seu Terceiro Congresso, assim como os Lineamentos da Política Econômica e Social do Partido e da Revolução. Constitui um complexo processo integral de desenho e implementação de transformações conceituais e práticas nas esferas econômica e social (Partido Comunista de Cuba, 2017, p. 3).

O otimismo da revolução socialista no mundo não se faz presente no texto. As forças que permitiriam Cuba de transpor

---

<sup>21</sup> Sobre a reforma do Estado ver Silva Jr.; Sguissardi, (2001)

os problemas econômicos e sociais da nova conjuntura estão relacionadas com a capacidade interno, por exemplo, o legado de Fidel Castro Ruz; a unidade, a capacidade de resistência, os valores enraizados e o grau de instrução do povo cubano, o apoio do povo ao Partido único, a universalização de políticas sociais etc.

A atualização do modelo, a Reforma do Estado Cubano, encontra duas dificuldades, segundo Raul Castro Ruz (2016, p. 2), a primeira é a atitude de nostalgia do período que se tinha o apoio da União Soviética causando um imobilismo e do outro “aspirações mascaradas de restauração do capitalismo como solução para nossos problemas”.<sup>22</sup> Ou seja, a solução buscada é de realizar reformas que se aproximam do enfoque capitalista neoliberal e ao mesmo tempo manter políticas socialistas em um novo contexto internacional.

#### 4.4.1.1 Princípios

O documento "Conceptualización" apresenta dois conjuntos de princípios que refletem a dualidade da reforma cubana, o primeiro conjunto se refere aos princípios da Revolução Cubana que se pretende manter, o segundo conjunto são o que irão nortear a atualização do modelo.

Os princípios que fundamentam a revolução socialista são os seguintes:

- 1) O ser humano como objetivo principal
- 2) O Partido Comunista como partido de vanguarda, organizando a sociedade martiano, marxista, lenista e fidelista.
- 3) Democracia socialista: o povo exercendo ativamente o poder de forma direta e indireta pelos órgãos representativos.
- 4) O Estado socialista garantindo a igualdade e a liberdade.
- 5) A propriedade socialista do povo dos meios fundamentais de produção.
- 6) A planificação socialista como base do desenvolvimento social e econômico.

---

<sup>22</sup> No original “aspiraciones enmascaradas de restauración del capitalismo como solución a nuestros problemas”.

7) A contínua atenção revolucionário as ações do imperialismo.

8) O reconhecimento e a garantia moral e jurídica dos direitos e deveres da cidadania, sendo efetivados com equidade e sem nenhum tipo de discriminação

Princípios que norteiam a atualização do modelo.

1) Reconhecer ao lado da propriedade socialista diversas formas de propriedade e gestão das empresas

2) Processo de centralização e descentralização, a planificação como componente principal do Sistema de Direção de Desenvolvimento Econômico e social e garantir o adequado funcionamento do mercado.

3) o princípio socialista de distribuição (cada um, segundo a sua capacidade, a cada um segundo o seu trabalho) é alterado para de acordo com a qualidade, complexidade e quantidade do trabalho.

4) O Estado como coordenador e regulador de todos os atores.

5) Aperfeiçoar a participação democrática de todos os níveis.

A partir da análise dos dois conjuntos de princípios observa-se, por um lado, a busca de manter a revolução socialista com seus ganhos sociais e, por outro, ao lado da planificação estatal insere-se mecanismos de mercado e o Estado (sem deixar de ser um estado provedor como ocorre nas reformas neoliberais) assume o papel de coordenador e regulador de todos os atores, ou seja, como preconizado nas reformas neoliberais diminui-se o tamanho do Estado.

#### 4.4.1.2 Tipos de propriedade

Um dos aspectos fundamentais da revolução socialista é a alteração da propriedade dos meios de produção. No primeiro Congresso se tem três tipos de propriedade (as estatais, as cooperativas e as propriedades rurais privadas decorrentes da reforma agrária), dando continuidade as reformas que foram paulatinamente implantadas nos Congressos anteriores, tem-se 5

tipos de propriedade: a socialista, a cooperativa, as mistas (tendo como proprietários o Estado e representantes do capital internacional), a propriedade privada, e as de organização da sociedade civil (lembra as organizações não governamentais).

As empresas socialistas são divididas em dois ramos um empresarial que produzem bens e serviços de caráter mercantil e outro as unidades financiadas pelo orçamento público (em espanhol *unidades presupuestadas*), que atuam em atividades de caráter estatal e social, que por sua essência não tem o caráter mercantil, por exemplo, educação, exército, saúde e seguridade social. Nos dois casos é prevista que a remuneração dos trabalhadores esteja vinculada com desempenho, qualificação, disciplina e responsabilidade, com a diferença de que as empresarias podem usar parte de seu lucro para estímulo financeiro de seus trabalhadores.

Essa flexibilização da propriedade, juntamente com a desestatização das empresas estatais, através da descentralização e da responsabilização dos gestores, representam um movimento significativo em direção ao mercado da Cuba socialista.

#### 4.4.1.3 A reforma do Estado

A Conceituação cubana dialoga com as políticas neoliberais. Comparemos a proposta cubana com o Plano Diretor da Reforma do Estado brasileiro, a qual define três ações estatais: 1) as exclusivas (relacionadas ao poder de estado), 2) as sociais e científicas e 3) as empresas mercantis (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995). No caso cubano as atividades sociais e científicas têm o mesmo status das atividades relacionadas ao poder de Estado, desta forma diferente da reforma neoliberal brasileira, por exemplo, a educação e a saúde em Cuba são monopólios do estado. Raul Castro Ruz (2016) afirma que as propostas neoliberais de privatização dos serviços sociais nunca ocorrerão em Cuba. Na mesma linha, aponta que a atualização do modelo não adotará “as chamadas terapias de choque” que afetam os mais pobres (Castro Ruz, 2016, p. 2), ou seja, as mudanças terão a velocidade

necessária para não contrariar o princípio de que ninguém ficará desamparado.

Ao tratar sobre a regulação estatal do mercado, no documento, afirma-se categoricamente que os serviços sociais básicos não são regidos pelas leis de mercado. Mesmo mantendo a propriedade socialista das empresariais, há o que chamamos de desestatização destas com o processo de descentralização e responsabilização dos gestores das empresas estatais.

O documento apresenta quatro componentes do Sistema de Direção do Desenvolvimento Econômico e Social, ou seja, os quatro componentes da ação do Estado: a planificação socialista, a regulação, a gestão do Estado e governo e, o controle. Interpretamos que estas quatro ações têm como objetivo introduzir práticas relacionadas as leis de mercado sem contrariar o princípio da planificação socialista. Segundo Raul Castro Ruz (2016, p. 4).

A introdução das regras da oferta e da procura não está renhida com o princípio do planejamento. Ambos os conceitos podem conviver e complementar-se em benefício do país, como se tem demonstrado com sucesso nos processos de reforma na China e de renovação no Vietnã, como eles mesmos o qualificam. Nós o chamamos de atualização porque não vamos mudar o objetivo fundamental da Revolução.

A descrição das quatro ações do Estado prevista demonstra uma preocupação em controlar as ações de mercado pelo Estado socialista. Entendemos que o primeiro componente, a planificação socialista, é o que garante que a revolução não retorne ao capitalismo. A planificação é assim descrita no documento,

O planejamento socialista: É a categoria reitora, definidora do sistema de direção, por meio da qual se projetam os objetivos a alcançar. Dá prioridade ao desenvolvimento estratégico, é centralizado, participativo e diferenciado por instâncias. [...] Seu caráter centralizado expressa a possibilidade do Estado, em representação dos interesses de toda a sociedade, de conduzir conscientemente o

processo de desenvolvimento econômico e social do país, e induzir as ações de todos os atores econômicos em função dos objetivos definidos (Partido Comunista de Cuba, 2017, p. 33. Tradução nossa).

Pela ação da regulação, segundo o documento, o Estado e o Governo controlam o mercado para que este atue a favor da construção do socialismo. Por meio do controle de preços e tributação, o Estado e o Governos evitariam que houvesse acumulação excessiva de riquezas com particulares, que os preços, principalmente dos produtos essenciais, estivessem relacionados com os rendimentos dos trabalhadores. Por meio da tributação, se garante uma melhor distribuição de renda. A regulação também se dirige na defesa dos direitos do consumidor, como ocorre nos países capitalistas.

A regulação proposta se aproxima da visão neoliberal por compreender que há leis mercado, mas se afasta, pela proposição de que a regulação é realizada prioritariamente pelo Estado e não pelo mercado.

A gestão de Estado e do Governo ocorre pela combinação da centralização e descentralização. No nível superior (centralização) são definidas as estratégias gerais, no nível intermediário de e no sistema empresarial estatal são tomadas decisões sobre as suas respectivas competências administrativas (descentralização). A relação entre os atores econômicos, que é regulada pelo mercado, ocorre por meio de contratos,

[...] como um instrumento efetivo da gestão econômica, regulação e controle do mercado, tanto no processo de elaboração do plano como para a concreção dos compromissos concertados entre os atores. Exige-se e controla-se seu cumprimento desde a etapa de negociação, elaboração, execução e reclamações em caso de incumprimentos, prevendo as indenizações que correspondam (Partido Comunista de Cuba, 2017, p. 41. Tradução nossa).

A ação de controle não se resume no sentido diminuir fraudes, mas tem o papel de fiscalizar o cumprimento dos objetivos

definidos. O controle consiste em avaliar os procedimentos visando aperfeiçoá-los. Da mesma forma, as entidades devem ter um processo de autocontrole para detectar os delitos e desvios, realizando as correções internas.

O controle interno, estatal e social — incluindo o popular —, realizado sobre a gestão administrativa, garante sua transparência e eficiência. Constituem elementos importantes de participação ativa dos cidadãos na proteção de seus direitos, no escrutínio público e na prestação de contas em todos os níveis (Partido Comunista de Cuba, 2017, p. 42. Tradução nossa).

#### 4.4.1.4 Políticas sociais.

O documento traz um capítulo para apresentar na atualização do modelo (ou como denominamos Reforma do Estado cubano) para apresentar os direitos e deveres do cidadão. Neste capítulo reforça a ideia presente em todo o documento que a educação e a saúde não são mercadorias e que são oferecidos pelo Estado de maneira gratuita. Contudo, os serviços complementares oferecidos pelo Estado que não sejam necessidades fundamentais devem ser pagos pelos cidadãos.

O Estado garante o direito de todos de acessar gratuitamente aos serviços de educação e saúde, com padrões de qualidade internacionalmente reconhecidos. Igualmente, determina pontual e centralmente aqueles serviços complementares que podem ser oferecidos, mediante cobrança, àqueles que os demandarem por razões que não correspondam a necessidades básicas ou fundamentais (Partido Comunista de Cuba, 2017, p. 45. Tradução nossa).

O trabalho é apresentado como um direito do cidadão sendo garantido pelo Estado, em contrapartida, todos os cidadãos aptos devem trabalhar. Como já visto acima, a celebre princípio socialista “cada um, segundo a sua capacidade, a cada um segundo o seu trabalho” é trocado pelo princípio de que trabalhos qualitativamente diferentes devem receber salários diferentes, adotando assim um critério meritocrático.

A distribuição da riqueza criada em correspondência com a complexidade, quantidade e qualidade do trabalho aportado por cada qual é expressão concreta de equidade e justiça social, assim como um importante fator motivador para que todas as pessoas aptas sintam a necessidade de trabalhar. (Partido Comunista de Cuba, 2017, p. 48. Tradução nossa.).

Está alteração seria para corrigir uma das distorções que estaria ocorrendo na organização economia e social de Cuba, segundo Raul Castro Ruz (2016), haveria uma pirâmide invertida, na qual as atividades com baixa qualificação estariam tendo maiores rendimentos que profissões mais qualificadas<sup>23</sup>, criando assim uma desmotivação para o trabalho, por isso, haveria a necessidade de pagamentos relacionadas a produtividade

Além da presença da meritocracia para os salários, também se observa, ao lado de políticas universais para a educação e saúde, ideia de políticas focais. Por exemplo, nas políticas comerciais e de preços deve levar o interesse social e para isso adotar a norma “subsidiar-se as pessoas necessitadas, não os produtos ou serviços. (Partido Comunista de Cuba, 2016, p. 50. Tradução nossa).

Como nos congressos anteriores é frequente nos documentos a ideia de que é necessário combater o igualitarismo e o excesso de subsídios, e que devem ser implantadas políticas que visem a equidade.

#### 4.4.2 A Transição Geracional e o Refinamento da Reforma (2021):Análise do 8º congresso

O VIII Congresso além de refinar à compreensão teórica da reforma do estado cubano (atualização do modelo) é marcado pela discussão da transferência da responsabilidade da geração histórica pela continuidade da Revolução Socialista para as novas

---

<sup>23</sup> Em visita a Cuba observamos que atividades realizadas de baixa qualificação ligadas ao turismo obtêm rendimentos maiores que outras atividades, por exemplo, uma viagem de taxi realizado por um triciclo movido a pedal tem valor maior do que o salário mínimo cubano.

gerações. Um marco desta passagem é no encerramento do Congresso (19/04/2021) a posse do novo secretário do Partido Comunista de Cuba Miguel Díaz-Canel substituindo Raul Castro Ruz. Díaz-Canel que já tinha assumido a Presidência da República em 2019, representa a nova geração que nasceu depois da implantação da Revolução Cubana, no caso dele em 20 de abril de 1960 (EcuRed, 2024a).

A transição política e as mudanças na organização econômica de Cuba, propostas pelo Partido Comunista, constituem um desafio de manter a unidade do povo cubano, especialmente conquistando a confiança das novas gerações em torno dos ideais da Revolução. Entendem que é crucial que as mudanças sejam implementadas de forma cautelosa, assegurando a preservação dos ganhos históricos da Revolução, como a saúde pública e a educação universal. Além disso, com o objetivo de adaptar o modelo socialista às novas realidades globais e formar lideranças capacitadas para enfrentar os desafios do presente e do futuro, garantindo a continuidade e a solidez do projeto revolucionário cubano.

A análise se concentrará, primeiramente, na transição política da geração histórica para as novas gerações e, posteriormente, no refinamento da teorização da reforma do Estado Cubano.

#### 4.4.2.1 A transição política

A transição política cubana não se trata uma de mudança da estrutura organizacional de poder, mas sim de um processo planejado para que as novas gerações assumam as responsabilidades da geração histórica. Nas palavras do Informe Central al 8º. Congreso del Partido Comunista de Cuba.

Tal como havíamos planejado, o VIII Congresso do Partido marcará a conclusão do processo de transferência ordenada das principais responsabilidades pela geração histórica às novas gerações (Comité Central del Partido Comunista de Cuba, 2021, p. 47. Tradução nossa).

Em consonância com a tradição marxista-leninista, em todos os Congressos do Partido Comunista de Cuba, o partido é compreendido como o sujeito da revolução e da sua manutenção, como a vanguarda do movimento. No VIII Congresso, marcado pela transição de gerações, o papel dirigente do Partido é ainda mais reforçado. Apesar da valorização histórica do Partido, as figuras de Fidel e Raúl Castro são centrais, especialmente a de Fidel. Após seu afastamento por doença, o Partido se define como marxista, leninista, martiniano e fidelista, refletindo a profunda influência de Fidel Castro Ruz na sua identidade. O Informe Central expressa uma forte admiração a Fidel, evidenciando a persistência de uma forte “idolatria” em relação à sua figura.

Recai no Partido, como organização que agrega a vanguarda revolucionária, a honrosa missão de ser o digno herdeiro da confiança depositada pelo povo no líder fundador da Revolução, o Comandante em Chefe Fidel Castro Ruz (Comité Central del Partido Comunista de Cuba, 2021, p. 18. Tradução nossa.).

É evidente preocupação em garantir que a transferência de poder não seja um processo personalista, passando da família Castro Ruz para outra pessoa, mas sim que ocorra dentro da estrutura da política de quadros do Partido Comunista. Em complemento a esta preocupação a necessidade de manter a unidade das novas gerações, que não viveram o período revolucionário, em torno dos ideais da revolução, impulsiona uma intensa discussão e propostas para a reformulação da política de formação de quadros do Partido.

O documento "Ideas Conceptos y Directrices", que sintetiza as decisões do Congresso do Partido Comunista de Cuba (PCC), destaca um papel fundamental para o Partido em um cenário internacional complexo. Este cenário é marcado por um bloqueio econômico dos Estados Unidos que se arrasta há seis décadas, reformas no Estado cubano (atualização do modelo econômico e social) que se aproximam de medidas capitalistas, intensa propaganda estadunidense e diversas dificuldades na

economia nacional. Neste contexto, o PCC, como partido de vanguarda, tem papel crucial para formar as novas gerações através da atividade ideológica, assegurando a defesa da pátria socialista.

O VIII Congresso reconhece as redes sociais como um campo crucial para o Partido na luta ideológica contra os inimigos da Revolução e na busca pela unidade do povo. Diversos documentos do Congresso apontam que os Estados Unidos, por meio das redes sociais, buscam incitar, principalmente entre os mais jovens, manifestações e atos de vandalismo contra a Revolução. De acordo com o Informe Central:

Os Estados Unidos, ao tempo em que cresce o respaldo monetário para o desenvolvimento de plataformas de geração de conteúdos ideológicos que chamam abertamente a derrotar a Revolução, lançam convocatórias para a realização de manifestações em espaços públicos, incita-se à execução de sabotagens e atos terroristas, incluindo o assassinato de agentes da ordem pública e representantes do poder revolucionário (Comité Central del Partido Comunista de Cuba, 2021, p. 23. Tradução nossa).

#### 4.4.2.2 A organização econômica e social

No 8 congresso é apresentada uma nova versão do documento *Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo*, contendo grande similaridade com a versão de 2017, preservando a mesma concepção de socialismo expressa no documento anterior. Na nova versão do texto, alguns parágrafos são reescritos ou inseridos no sentido de reforçar a ideia de que apesar da diversificação do tipo de propriedade o estado cubano continua socialista. A regulação estatal da propriedade privada e do mercado é apresentada como ferramenta fundamental para garantir a distribuição justa da riqueza e evitar sua concentração em um grupo minoritário. Por exemplo:

Em consequência, a concentração da propriedade em pessoas naturais ou jurídicas não estatais é regulada pelo Estado, que garante, além disso, uma redistribuição cada vez mais justa da riqueza, com o fim de preservar os limites compatíveis com os valores socialistas de equidade e justiça social. A lei estabelece as regulações que garantem seu efetivo cumprimento; por sua vez, canaliza-se em benefício do desenvolvimento econômico e social (Partido Comunista de Cuba, 2021-, p. 24<sup>Tradução nossa</sup>).

Outros parágrafos são inseridos com a ideia de que muitas das ações do Estado estão vinculados a macroeconomia para o desenvolvimento do País, o que quer dizer, que a ação estatal muitas vezes não é direta nos meios de produção empresarial, mas sim como em uma economia de mercado, pode ser realizada de maneira indireta.

Outros parágrafos são inseridos para argumentar que, embora o Estado cubano mantenha um papel significativo na economia, sua atuação não se restringe à intervenção direta nos meios de produção das empresas. Ao invés disso, o Estado busca impulsionar o desenvolvimento do país por meio de políticas macroeconômicas, como: Política fiscal, Política monetária e Política cambial:

Os tipos de propriedade dos meios de produção em Cuba permanecem inalterados no documento. Apenas, o tipo "Propriedade de organizações políticas, de massa, sociais e outras entidades da sociedade civil cubana" foi subdividida em duas:

**Propriedade de organizações políticas, de massa e sociais:** que podem se organizar em forma de empresas com o objetivo de produzir bens e serviços no âmbito político e no movimento de massas.

**Propriedade de instituições e formas associativas:** neste tipo estão as igrejas, grupos de esporte, grupos para atendimento de segmentos populacionais etc.

No texto também tem diversas inclusões que valorizam a importância das Universidades e do uso da ciência para o desenvolvimento para Cuba. Esta ênfase se relaciona com a ideia

central da tese de doutorado do Presidente Miguel Díaz-Canel Bermúdez, na qual a ciência assume um papel crucial no desenvolvimento de Cuba.

No documento “Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido” é forte a preocupação em articular a planificação estatal, um fundamento da economia socialista, com o mercado, principalmente utilizando ferramentas da macroeconomia. Nas palavras do documento: “Reconhece-se a existência objetiva das relações de mercado, sobre as quais o Estado exerce regulação e influência (Partido Comunista de Cuba, 2021-, p. 57. Tradução nossa).

A separação entre o Estado e o setor produtivo (estatal e não estatal), gradualmente proposta em congressos anteriores, é ainda mais evidente na busca por implementar políticas macroeconômicas que estimulem o aumento da produção. Essa linha de ação se evidencia também no esforço de aperfeiçoar o sistema tributário, buscando maior justiça e reconhecendo a independência do setor produtivo.

Mantendo a tradição dos Congressos do Partido o desenvolvimento econômico, social estão interligados. Os desafios sociais não são subordinados as soluções para a economia, ao contrário do que ocorre nos países capitalistas. Segundo o Informe Central:

[...] nenhum caso podem gerar uma ruptura com os ideais de justiça e igualdade da Revolução e muito menos enfraquecer a unidade do povo em torno de seu Partido, o qual defenderá para sempre o princípio de que em Cuba jamais se permitirá a aplicação de terapias de choque contra as camadas mais humildes da população e portanto ninguém ficará desamparado (Comité Central del Partido Comunista de Cuba, 2021, p. 12. Tradução nossa).

A educação cumpre o papel de formar o cidadão comprometido com os valores socialistas e prepará-lo para como profissional qualificado para atender à demanda do desenvolvimento socioeconômico. Por sua vez, a ciência é vista como um motor

para aumentar a produtividade, a eficiência e a competitividade da economia, assumindo um papel estratégico no desenvolvimento da Ilha.

Impulsionar a ciência e o desenvolvimento da tecnologia e da inovação, de modo que desempenhem um papel principal no incremento da eficiência, eficácia e da produtividade em todas as esferas da sociedade, formas de propriedade e de gestão, ao mesmo tempo contribuirá para proteger e recuperar o meio ambiente e o uso racional dos recursos. Apoiar no conhecimento de base científica, a tomada de decisões e a avaliação de resultados (Partido Comunista de Cuba, 2021-, p. 21. Tradução nossa.).

Um dos aspectos importantes das políticas neoliberais é a implantação de políticas focais ao invés de políticas universais. Nos documentos é evidente a defesa de que em algumas áreas as políticas sempre são universais, como na educação e na saúde. Por outro lado, é presente o “princípio de subsidiar pessoas que o requeiram e não produtos, assim como na eliminação gradual de gratuidades indevidas e subsídios (Partido Comunista de Cuba, 2021-, p. 72), que se aproxima das políticas focais.

#### 4.4.2.3 Considerações a teorização da reforma do Estado Cubano e a transição para as novas gerações

Os VII e VIII Congressos do Partido Comunista de Cuba (PCC) marcaram um momento importante para o país, com a transferência de poder para a nova geração e a consolidação da reforma do Estado cubano (atualização do modelo econômico e social). Nesse contexto, o PCC reafirmou seu papel de partido único e de vanguarda, fundamental para a manutenção da unidade nacional e para a condução do processo de atualização do modelo econômico e social, buscando conciliar a abertura ao mercado com a preservação das conquistas sociais.

Para conciliar as conquistas da Revolução com a abertura econômica em um contexto internacional adverso, o PCC busca evitar uma completa reintegração ao capitalismo. Essa estratégia

se manifesta em: um ambiente internacional hostil, observa nos documentos do PCC a tentativa de evitar uma total reintegração ao sistema capitalista, primeiro, por frisar constantemente que as principais empresas do país são de propriedade do “povo” (o estado), segundo por evitar a defesa de políticas de choque e de manter a planificação como política central do desenvolvimento econômico.

Apesar das reiteradas declarações do PCC sobre a não-readaptação ao capitalismo, a adoção de elementos de políticas neoliberais, como a abertura de mercado e a diversificação da propriedade, é inegável. Essa abertura contribui para uma crescente separação entre Estado e sociedade civil, concedendo ao setor privado, mesmo que de forma limitada, maior autonomia e participação nas decisões econômicas. Preocupado com os riscos de desigualdade social e impactos negativos nos direitos sociais decorrentes dessa atualização do modelo, o PCC implementou políticas tributárias como forma de mitigar a concentração de renda, demonstrando a complexa articulação entre a preservação do projeto socialista e a gestão de um sistema econômico mais diversificado.

Ao incorporar elementos da Nova Gestão Pública, como a busca por maior eficiência, gestão por resultados e a descentralização de algumas funções para o setor privado, além da defesa da autonomia de instituições estatais, a reforma do Estado cubano aproxima-se de modelos gerenciais que separam a definição de objetivos gerais da planificação da execução — cabendo ao Estado a primeira e a outros atores a segunda. Entretanto, a descentralização e a responsabilização dos agentes não eximem o Estado da responsabilidade pelo desenvolvimento social e econômico do país, diferentemente do que ocorre em políticas neoliberais.

Os Congressos do PCC avançaram na atualização do modelo econômico e social cubano (o que, neste trabalho, denominamos "reforma do Estado"). Embora busquem evitar as políticas neoliberais de choque, que afetam desproporcionalmente os mais pobres, algumas medidas aproximam-se dessas políticas.

Assim, mantêm-se o monopólio estatal em serviços sociais fundamentais (saúde e educação), mas, paralelamente, implementam-se políticas meritocráticas, cobrança por serviços não-essenciais e mecanismos de remuneração baseados em critérios meritocráticos.

A reforma do Estado cubano busca conciliar as leis de mercado com a planificação socialista, mantendo a planificação centralizada como responsabilidade do poder central, que define as estratégias globais. A execução dessas estratégias, porém, é descentralizada, e o Estado mantém o controle da realização dos objetivos sociais. Essa atualização do modelo aproxima-se de elementos neoliberais na gestão pública e na organização econômica, embora mantenha pilares do socialismo, como a gratuidade da saúde e da educação.

Em nossa interpretação, a desestatização cubana envolve dois movimentos: a primeira na flexibilização da propriedade estatal abrindo espaço para a propriedade privada de meios de produção; a segunda, no processo de descentralização dando autonomia às empresas que produzem serviços e produtos mercantis.

A reforma cubana, ao introduzir mecanismos de mercado, a descentralização e a busca por eficiência e eficácia da ação estatal, meritocracia, se aproxima da perspectiva da Nova Gestão Pública adotada nas reformas liberais, contudo busca articular esses elementos com os princípios socialistas.

#### **4.5 CONSIDERAÇÕES SOBRE A METAMORFOSE CUBANA**

Nesta seção investigamos como a reforma do Estado cubano, analisada a partir dos Congressos do PCC (1975-2021), se relaciona com os princípios da Nova Gestão Pública. O objetivo é identificar as convergências e divergências entre o modelo cubano —um Estado socialista— e os modelos neoliberais implementados em países capitalistas, revela convergências e divergências significativas na transição do Estado Administrativo para o Estado em rede.

A análise dos documentos revela a centralidade da teoria marxista-leninista do Estado em todos os períodos, concebendo o Estado socialista como uma fase de transição entre o capitalismo e o comunismo —no qual o Estado seria extinto. Em Cuba, essa perspectiva levou à institucionalização de um Estado com uma estrutura dual: um Estado político, implementando a ditadura do proletariado para eliminar a resistência burguesa; e um Estado administrativo, focado na organização da produção e das estruturas sociais, com propriedade social dos meios de produção e priorização das necessidades da classe trabalhadora. Com o fim da divisão internacional do trabalho socialista, esse Estado administrativo buscou ferramentas de gestão mais eficientes, incorporando princípios da qualidade total e aproximando-se, assim, de alguns princípios da Nova Gestão Pública, mesmo em um contexto ideológico distinto.

A análise dos Congressos do PCC revela uma trajetória complexa, marcada pela contradição entre o otimismo revolucionário inicial – que preconizava um caminho direto para o comunismo – e a necessidade de adaptação à nova realidade internacional após o fim da União Soviética. Essa adaptação resultou na incorporação gradual de princípios de mercado na regulação socioeconômica, enfraquecendo o monopólio estatal na execução e regulação de atividades econômicas e sociais.

No período inicial da revolução cubana, marcado por um forte otimismo e pela institucionalização do Estado, o PCC, como partido de vanguarda, definia as diretrizes e os planos quinquenais para todos os setores da sociedade. A centralização, segundo os documentos da época, não era sinônimo de autoritarismo, mas um instrumento necessário para o desenvolvimento nacional. Esse modelo de centralização estava baseado no conceito leninista de centralismo democrático, que buscava conciliar a participação popular na tomada de decisões (órgãos de poder popular) com a subordinação da minoria à maioria e a disciplina partidária.

A ditadura do proletariado, concebida como mecanismo de transição para o comunismo, era defendida como a única

forma de garantir a construção do socialismo e impedir a restauração do capitalismo. A educação tinha um papel crucial na formação da classe trabalhadora, e a vinculação entre trabalho e estudo era um princípio pedagógico central.

A economia, baseada no modelo soviético e gerida pelo Sistema de Direção e Planificação da Economia (SDPE), utilizava o cálculo econômico para racionalizar a gestão de recursos, estimular a produção e garantir a justiça social.

A partir da visão de Estado administrativo e da perspectiva marxista-leninista de que a organização da empresa capitalista representa uma etapa superior ou preparatória para a sociedade socialista, foram adotadas ferramentas de administração empresarial capitalista. Contudo, essa incorporação não representou adesão à lógica capitalista, mas sim uma hibridização com a lógica socialista, utilizando ferramentas da Nova Gestão Pública como forma de aprimorar a gestão do Estado administrativo. O principal mecanismo era a planificação centralizada, com o planejamento quinquenal, que estabelecia metas e objetivos específicos para cada setor da economia. Essa planificação também integrava o controle de qualidade, que buscava garantir a conformidade dos produtos com as normas estabelecidas. Para isso, foi criado o Sistema Nacional de Normalização, Metrologia e Controle de Qualidade (SNM-CQ), responsável por definir normas e padrões para a produção de bens e serviços. Por fim, o sistema de planejamento também incluía a criação de indicadores estatísticos para monitorar a qualidade da produção.

Nos anos de 1980 e 1990, Cuba enfrentou crises econômicas decorrentes da queda da União Soviética, o fim do Conselho para o Auxílio Mútuo Econômico (Come) e a intensificação do boicote estadunidense. Os documentos do PCC criticam a adoção do modelo soviético no Sistema de Direção e Planificação da Economia, considerado excessivamente centralizado e burocrático. Essa crítica levou à implementação da "Retificação de Erros", uma fase marcada pela busca por soluções para superar as dificuldades. Uma das ações tomadas nesse período foi a adoção de medidas de abertura econômica, como incentivos ao turismo,

investimentos estrangeiros e empresas mistas. Essas medidas, embora não tenham alterado significativamente o modelo de propriedade socialista, marcaram um passo importante em direção a mudanças posteriores na estrutura de propriedade dos meios de produção.

A partir do V Congresso, inicia-se uma Reforma do Estado Cubano que implica em uma maior descentralização econômica, com a criação de novas formas de propriedade e gestão, como empresas mistas (estado cubano e capital estrangeiro) e o trabalho por conta própria. O Estado mantém o controle sobre as empresas estatais, mas busca aumentar a eficiência e a autonomia dessas empresas. Essa reforma demonstra a adaptação do Estado cubano à nova realidade internacional, buscando uma maior eficiência econômica sem abandonar os princípios do socialismo e os ganhos sociais da Revolução.

A educação continua a ser tratada como prioridade, tanto pelo fato de ser um dos ganhos sociais da revolução, como pelo seu papel na formação de cidadãos conscientes e capacitados para contribuir para o desenvolvimento econômico e social da sociedade socialista.

O papel da ciência e a tecnologia para o desenvolvimento econômico e social de Cuba não é uma novidade da Reforma do Estado Cubano, em todos os períodos elas são apresentadas como fundamentais para impulsionar o desenvolvimento econômico e social de Cuba.

A Reforma do Estado cubano, similar a outras na América Latina inspiradas no modelo da Nova Gestão Pública, busca descentralização, desestatização e redução de serviços públicos universais para equilibrar finanças e estimular o autofinanciamento social. No entanto, diferencia-se ao rejeitar "terapias de choque" neoliberais.

Uma mudança significativa que contribui para a inserção de ideias de meritocracia é a mudança do princípio socialista de distribuição de riqueza cada um, segundo a sua capacidade, a cada um segundo o seu trabalho para correspondência com a complexidade, quantidade e qualidade do trabalho aportado por

cada um. Assim defende-se não mais apenas a equivalência da quantidade de trabalho realizado, mas insere um aspecto qualitativo na equivalência.

Um dos objetivos principais da Reforma é a busca de conciliar a planificação centralizada com as forças do mercado, reconhecendo de que a planificação centralizada pode ter limitações e que seria necessário levar em conta as forças do mercado para alcançar uma maior eficiência econômica. Essa conciliação pode ser vista como uma forma de hibridizar o modelo socialista com elementos da Nova Gestão Pública, buscando alcançar maior eficiência econômica sem renunciar ao controle estatal sobre os meios de produção.

A Reforma do Estado Cubano, embora impulsionada pelo contexto internacional e se aproximando de princípios da Nova Gestão Pública, mantém a coerência com a visão do Estado socialista. A organização da empresa capitalista é vista pela tradição marxista-leninista como um estágio superior na história, o que se reflete no enfoque na planificação e na estrutura gerencial das empresas. Mesmo com a adoção de uma visão gerencial, o Estado cubano, não se desvincula da responsabilidade de oferecer bens sociais como educação e saúde. A busca por eficiência e eficácia não implica na adoção de medidas drásticas como as chamadas "terapias de choque" neoliberais.



## 5.

### **A METAMORFOSE FRANCESA: O Ensino Superior Francês no Contexto da Transição do Estado Administrativo para o Estado em Rede.**

A França, com sua forte tradição estatal, apresenta uma trajetória peculiar na adoção da Nova Gestão Pública, combinando elementos do modelo burocrático tradicional com novas práticas de gestão. Como essa transição do Estado Administrativo para o Estado em Rede se manifestou na França? Quais adaptações foram realizadas na incorporação das ideias da Nova Gestão Pública? Para responder a essas perguntas, analisaremos as transformações no ensino superior francês, utilizando a universidade como um espelho para compreender as mudanças mais amplas no Estado. A partir da análise da Universidade Napoleônica até a consolidação do novo modelo de educação superior, buscaremos desvendar a metamorfose do Estado francês.

A universidade francesa é uma instituição secular. No entanto, as universidades, no plural, como estabelecimentos individualizados e autônomos, são muito recentes, ou seja, ela estava diluída no Estado, como a areia na praia, hoje ela caminha para se tornar mais como instituições, em pedras no campo Musselin (2001) afirma que seu desenvolvimento se deu em estruturas monodisciplinares, somente com a lei de orientação de 1968 iniciou-se uma mudança em direção à universidade que se intensificou em 1988. Thoenig e Paradeise (2005), analisam as Unidades Mistas de Pesquisa (UMR), descrevem o sistema francês de pesquisa como tripartite: as universidades, as “grandes écoles” e os organismos de pesquisa. Nesta seção iremos analisar como a universidade francesa se organizou dentro do Estado Administrativo, com forte ênfase burocrática, e historicamente busca se reorganizar dentro de uma dinâmica de uma Universidade estatal organizada nos moldes da Nova Gestão Pública.

## 5.1 A UNIVERSIDADE SOB A TUTELA DO ESTADO: OS PRIMÓRDIOS DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NA FRANÇA

A organização do ensino superior francês passou por transformações significativas ao longo da história, em especial durante a Revolução Francesa e o período napoleônico. As primeiras universidades francesas datam do século XIII, mas em 15 de setembro de 1793, um decreto revolucionário suprimiu todas as universidades do "Antigo Regime", reorganizando o ensino superior em Lycées (escolas equivalente às de ensino médio) (Guillaume, 1911) ou, como descrevem Charle e Verger (2012), em escolas com foco na formação profissional. Segundo Musselin (2001, p. 24), "este período foi marcado pela supressão das faculdades e corporações universitárias, com a consequente criação de escolas especializadas com orientação mais profissional. A universidade do Antigo Regime, fortemente vinculada à Igreja Católica, foi extinta, o que representa, também, a busca da secularização pela Revolução Francesa.

Em 1808, Napoleão Bonaparte instituiu a universidade imperial, um sistema de ensino centralizado e burocrático, semelhante a um ministério da educação. Órgãos de controle intermediários, como as Academias provinciais, supervisionavam todas as escolas, garantindo a aplicação de currículos padronizados e as normas estabelecidas pelo Estado. Essa organização hierárquica, com decisões concentradas nos mais altos escalões, é típica do Estado Administrativo, que se consolidava na França. A universidade napoleônica, embora se baseasse em normas e procedimentos impessoais, mantinha a centralização do poder sob o controle de Bonaparte, demonstrando como a burocracia pode fortalecer o poder do soberano ao criar um aparato estatal eficiente para implementar suas decisões.

Max Weber interpreta o período bonapartista como um período no qual a organização burocrática permite uma participação formal maior da população, mas efetivamente, acaba por diminuir a autonomia dos indivíduos, fortalecendo o papel do

Estado, que neste momento consolida-se como administrativo/burocrático. Segundo Weber (1982, p. 263):

Na Graça [a reforma protestante], a Revolução e ainda mais o bonapartismo tornaram a burocracia todopoderosa. [...] Daí ter esse processo significa um progresso da burocracia e, ao mesmo tempo, da ‘democratização passiva’, ou seja, o nivelamento dos governados. [...] estabelecimento de uma monarquia militar absoluta em lugar de um Estado feudal ou de uma república de notáveis constitui uma democratização passiva”.

A universidade imperial abrangia faculdades, liceus, colégios, instituições, pensionatos e escolas primárias (France, 1808, art. 5), mas excluía o ensino de engenharia e os cursos destinados a formação de profissionais para o serviço público, criando uma distinção entre a universidade e as “grandes écoles”, um sistema dual que se consolidou e se mantém até os dias atuais. Essa exclusão das escolas de formação técnica da universidade imperial, representa um marco inicial de um sistema dual no ensino superior francês: a universidade, voltada para o conhecimento teórico, e as “grandes écoles”, dedicadas à formação técnico-profissional. Embora a investigação aprofundada das razões dessa separação exija pesquisa específica, uma hipótese plausível reside na continuidade de uma tradição que hierarquiza o conhecimento teórico, associado à alma/intelecto, em detrimento do conhecimento prático, considerado um conhecimento do corpo.

A exigência de um diploma para o acesso às funções do Estado, mesmo que não universitário, reflete os princípios meritocráticos, de caráter burocrático (relacionados às características necessárias para o exercício do cargo, como posse de diploma e aprovação em concursos públicos), do período revolucionário (Vasconcellos, 2006). As “grandes écoles”, inicialmente (antes de 1829), supriam a necessidade do Estado por profissionais técnicos para suas missões civis e militares, mas, posteriormente, a indústria privada passou a absorver esses quadros formados pelo Estado (Vasconcellos, 2006). Essa

divisão também se manifestava na estrutura de tutela, com as “grandes écoles” sob a responsabilidade de ministérios específicos, como por exemplo o Ministério da Agricultura, em contraste com a subordinação da universidade a um órgão central do Estado.

Essa organização do ensino superior, típica do Estado Administrativo, também se refletia em uma visão hierárquica do conhecimento, valorizando em um primeiro momento o conhecimento teórico, representado pela universidade, em detrimento do conhecimento prático, associado às “grandes écoles”. Com o desenvolvimento do capitalismo francês as “grandes écoles” passam ter maior prestígio por formar os quadros técnicos que irão trabalhar nas grandes empresas privadas e públicas francesas.

Ao contrário da Universidade de Berlim, criada por Wilhelm von Humboldt sob o princípio da integração entre ensino e pesquisa e da liberdade acadêmica, buscando a busca autônoma pelo conhecimento, a Universidade Napoleônica era constituída por faculdades e liceus que eram escolas e pertenciam ao Estado, com o objetivo de formação profissional (Musselin, 2012). Sua gestão era realizada pelo Estado, o que reforça a característica centralizadora do modelo francês. Essa centralização, típica do Estado Administrativo, se manifesta na divisão de atribuições entre o centro estatal e o centro corporativista (composto por órgãos que administravam as carreiras dos docentes e pesquisadores). Essa divisão, no entanto, não implicava em uma separação rígida entre os dois centros, que mantinham "relações muito interligadas", como destaca Musselin (2001), o que limitava a autonomia universitária e reforçava o controle do Estado. Essas observações são importantes porque a universidade estatal será uma herança presente em toda a história da universidade francesa. Segundo Musselin:

Desde a 'Universidade Imperial', o sistema universitário francês é duplamente centralizado, sendo o centro estatal devidamente complementado por um centro corporativista. A divisão de atribuições entre eles confia

ao primeiro a alocação de recursos e as atividades regulatórias, enquanto o segundo garante a gestão de carreiras por meio de instâncias nacionais, mas, na realidade, relações muito interligadas se desenvolvem muito rapidamente entre esses dois centros." (Musselin, 2001, p. 30).

A ascensão da Terceira República Francesa (1870), após a guerra contra a Alemanha, suscitou questionamentos sobre a formação das elites e pressões para a reforma do ensino superior por parte dos intelectuais. A concentração excessiva do poder estatal sobre a Universidade Francesa, aliada à carência de atividades de pesquisa nas faculdades, foi identificada como a raiz dos problemas (Charle, 2015) (Charle; Verger, 2012). A Lei de 1886, com seus quatro breves dispositivos, visava consolidar as faculdades em universidades descentralizadas e integrar as Grandes Écoles à universidade. Entretanto, essa lei não modificou a estrutura das faculdades, que Musselin (2001) denomina "República de Faculdades". A pretendida integração entre as Grandes Écoles e as universidades também não se concretizou, perpetuando a coexistência de instituições paralelas, com diferentes modelos de formação, acesso e prestígio, o que reforçava a desigualdade de oportunidades no ensino superior francês.

A iniciativa de descentralização do ensino superior, proposta durante a Terceira República, fracassou em dois aspectos, segundo Charle (2015). Primeiro, a concentração de estudantes em Paris persistiu, com 55% em 1876, 43% em 1914 e novamente 55% em 1934/35, o que demonstra a dificuldade de romper com a centralização, característica do Estado Administrativo. As melhores condições de trabalho na capital, com maior acesso a arquivos, bibliotecas e uma "comunidade acadêmica" mais consolidada (Charle, 2015, p. 49), reforçavam essa tendência. Segundo, a relação entre as faculdades e o Estado também não se alterou, com o Estado mantendo o controle sobre (especificar aspectos como: currículo, financiamento, nomeação de professores), e as prerrogativas do reitor permanecendo limitadas, com "a maior parte das atribuições concentradas nas faculdades e nos decanos" (Musselin, 2001, p. 16–17). A tentativa de integrar a

pesquisa às faculdades também não obteve o resultado esperado. Diante da carência de atividades de pesquisa nas faculdades, em 1936, a pesquisa científica foi atribuída ao CNRS (Centre National de la Recherche Scientifique), uma instituição não universitária, o que reforçou a centralização da pesquisa na França (Muscelin, 2012).

A criação do Instituto Pasteur em 1888, conforme análise de Picard e Pradoura (2009), representa um marco na relação entre a ciência e a sociedade. O Instituto, uma instituição não universitária dedicada à produção de ciência aplicada — como o desenvolvimento de vacinas e o tratamento de doenças — aproximou a ciência das demandas da sociedade. A criação do Instituto Pasteur, vinculado à estrutura do Estado, é representativa da característica de um Estado Administrativo, que, ao buscar atender uma demanda da sociedade, cria instituições especializadas para tal fim, à semelhança da departamentalização observada nas empresas. No caso, um instituto para realizar pesquisa aplicada, que não era considerada prioritária para a Universidade, voltada principalmente para a pesquisa fundamental. Essa separação entre ciência aplicada e pesquisa fundamental, bem como a criação de instituições de pesquisa independentes da universidade, tem suas raízes, segundo Ramuni (1999), no século XVIII. Essas instituições de pesquisa, frequentemente vinculadas a diversos ministérios, foram sendo estabelecidas ao longo do tempo, consolidando a centralização da ciência e a influência do Estado Administrativo nesse domínio.

A criação do CNRS (Centre National de la Recherche Scientifique) ocorreu em um processo gradual durante a primeira metade do século XX, como destacado por Picard e Pradoura (2009) Inicialmente, o foco era apenas recompensar descobertas por meio de prêmios e distinções, sem necessariamente apoiar a pesquisa em si. Em 1935, surgiu a primeira versão do CNRS, a *Caisse Nationale de la Recherche Scientifique*, com o objetivo de fornecer financiamento para projetos de pesquisa. Com a Segunda Guerra Mundial e a necessidade de organizar a pesquisa para a indústria bélica, em 1939, surgiu a segunda versão do CNRS, na

estrutura que conhecemos hoje: o Centre National de la Recherche Scientifique. Picard e Pradoura (2009) salientam que o CNRS é uma instituição singular na França, pois, além de apoiar a pesquisa com financiamento ("caisse"), também atua como operador de pesquisa, funcionando como um centro de pesquisa para a indústria. A criação do CNRS contribuiu para reforçar a centralização e o controle estatal sobre a pesquisa científica, concentrando recursos e definindo prioridades de investimento. Neste contexto, observamos que o desenvolvimento da pesquisa está inicialmente relacionado com a lógica territorial de defesa da invasão alemã. Após a guerra, essa lógica territorial se alia à lógica capitalista de acumulação por reprodução expandida, com a estrutura científica, inicialmente voltada para a produção de conhecimento militar, sendo apropriada para o desenvolvimento da indústria francesa. Essa transição reflete a atuação do Estado Administrativo, que buscou impulsionar a economia francesa utilizando o conhecimento e a tecnologia desenvolvidos durante a guerra.

## **5.2 O ESTADO ADMINISTRATIVO FRANCÊS E AS REVOLTAS ESTUDANTIS DE 1968**

A universidade francesa experimentou um intenso processo de expansão sob o Estado Administrativo, sem que sua estrutura de poder centralizada sofresse alterações significativas, o que contribuiu para as revoltas estudantis de 1968.

Na França, por exemplo, passamos de 81.218 estudantes em 1935 para 213.100 em 1950-1960 (+162% em 24 anos). É então que o crescimento se acelera: duplicação das matrículas em menos de dez anos (mais de 400.000 estudantes na véspera de 1968), quase 700.000 em 1970" (Charle; Verger, 2012, p. 144. Tradução nossa).

A força do movimento de maio de 1968, segundo Boltanski e Chiapello (2011) (2011), decorre da união de duas críticas: a social, proveniente dos sindicatos, e a artística, expressa pelo movimento estudantil em busca de autonomia. O

movimento e a reforma universitária que o seguiram, de acordo com Prost (1992), tiveram origem no conflito geracional e na crise da universidade, que refletia as contradições do Estado Administrativo no ensino superior. Prost aponta quatro causas para essa crise:

**1. Autonomia excessiva das faculdades:** A estrutura da universidade, como um conjunto de faculdades independentes, cada uma com sua própria administração sob a liderança de decanos, dificultava a implementação de políticas integradas e reforçava o isolamento das unidades.

**2. Fracasso da reestruturação:** A universidade não conseguia implementar a reforma de 1966 de Fouchet, que propôs a criação de uma organização de três ciclos sucessivos.

**3. Desconsideração pelos interesses dos estudantes:** No Estado Administrativo/burocrático, a valorização dos interesses da hierarquia se traduz, muitas vezes, na sobreposição das necessidades da burocracia estatal às demandas da população. Na universidade, essa lógica se manifestava no desinteresse pelas necessidades e demandas dos estudantes, o que gerava insatisfação.

**4. Proposta de seleção para o acesso:** A proposta do general de Gaulle de implementar um sistema de seleção para o acesso à universidade, que visava limitar o número de alunos, foi recebida com grande resistência por parte dos estudantes, que defendiam o acesso universal à educação, em oposição à lógica excludente.

Conforme Prost, "Os eventos de maio não se limitaram a derrubar a instituição universitária; eles resultaram em uma dupla recusa por parte dos estudantes: a dos universitários como pessoas e a de seus saberes" (Prost, 1992, p. 129) Essa recusa, ao questionar a autoridade dos "universitários" e a legitimidade de "seus saberes", se conecta à crítica mais ampla ao Estado Administrativo e à sua lógica burocrática, hierárquica e distante da sociedade. Aos estudantes se juntaram assistentes e professores assistentes (maîtres-assistants) para exigir o fim do

sistema mandarinal (sistema hierárquico e autoritário, onde o poder se concentra nas mãos de poucos) e a mudança das estruturas (Convert; Gugenheim; Jacubowski, 2014).

A Lei Fouchet, promulgada em novembro de 1968, representou uma resposta ao movimento estudantil, promovendo uma reestruturação do poder dentro da universidade, introduzindo elementos de descentralização que podem ser interpretados como os primeiros sinais da transição para o Estado em Rede. Segundo (Prost, 1992, p. 136) a lei "quebra o arcabouço das faculdades em duas novas instâncias, uma mais restrita, as UER [Unité d'enseignement et de recherche], e outra mais ampla, a universidade". A primeira, com poder restrito à esfera pedagógica, enquanto a segunda detém um poder mais amplo que os decanos. No entanto, a lei não alterou a separação existente entre universidade, pesquisa e grandes escolas.

Após 1968, a universidade francesa se reconstruía sobre a herança recebida de sua história, mantendo-se "diluída" no Estado, como a areia na praia. Essa "diluição", que refletia a lógica centralizadora e controladora do Estado Administrativo, tinha como fundamento a separação entre a pesquisa prática (desenvolvida em instituições como o Instituto Pasteur e o CNRS) e a pesquisa universitária, e, ainda, a separação da formação tecnológica (concentrada nas "Grandes Écoles") da formação universitária. Quando olhamos para as instituições, é visível de um lado as universidades, de outro as "grandes écoles" e, ainda, os institutos de pesquisa. A autonomia dos acadêmicos — que se manifestava, por exemplo, na liberdade de ensino e pesquisa — era limitada pela tutela do Estado e não se estendia à autonomia das instituições. Essa tutela, fragmentada entre diferentes ministérios, reforçava a separação entre as instituições e dificultava a construção de um sistema unificado de ensino superior.

A organização do ensino superior francês, desde o período napoleônico até a véspera de 1968, se caracteriza pela presença marcante do Estado Administrativo. A universidade imperial, criada por Napoleão Bonaparte, consolidou um sistema centralizado e burocrático, com o Estado atuando como gestor

e controlador do ensino superior. Essa estrutura, marcada por hierarquia, normas padronizadas e centralização das decisões, conferiu ao Estado grande poder sobre a universidade. O modelo napoleônico criou, ainda, um sistema dual de formação — as "grandes écoles", voltadas para a formação profissional, e as universidades, destinadas ao conhecimento científico — fragmentação que se mantém até os dias de hoje. A criação do CNRS (Centre National de la Recherche Scientifique), que passou a financiar e realizar pesquisa científica, inicialmente militar e posteriormente industrial, reforçou ainda mais a centralização da pesquisa na França. A lógica territorial do Estado se alia à lógica capitalista de acumulação por reprodução expandida, criando um ambiente favorável para a expansão do capital, como demonstrado por Harvey (2005) em sua análise do novo imperialismo. As revoltas estudantis de 1968, ao contestarem a centralização do poder universitário no Estado, colocaram em xeque o modelo napoleônico e abriram caminho para mudanças estruturais que, a longo prazo, seriam incorporadas às políticas estatais da Nova Gestão Pública, assinalando a transição para o Estado em Rede, com ênfase em autonomia regulada e gestão por resultados.

### **5.3 A UNIVERSIDADE FRANCESA EM TRANSIÇÃO: DO ESTADO ADMINISTRATIVO AO ESTADO EM REDE**

Desde a década de 1960, o Estado francês vem passando por uma lenta transformação, que se reflete também na Universidade Francesa. À medida que o Estado se reconfigura, a universidade, antes "diluída" no Estado, vai se consolidando como uma "pedra autônoma", conquistando maior liberdade de gestão. Philippe Bezes(2009), em seu livro Réinventer l'État (Reinventando o Estado), defende a ideia de que há uma lenta mudança na administração do Estado francês desde a década de 1960: de uma administração burocrática para uma que utiliza os instrumentos da Nova Gestão Pública. A França, diferentemente de países como a Grã-Bretanha e a Nova Zelândia, não assumiu

o neoliberalismo de forma radical. A Nova Gestão Pública, com sua ênfase na eficiência, na competição e nos mecanismos de mercado, foi adotada de forma mais gradual, combinando-se com a tradição estatal e burocrática.

A adesão da França às ideias da Nova Gestão Pública não é uma mera transposição de ideias produzidas em outros países, mas sim uma ação de (re)construção de uma concepção da ação do Estado. Segundo Bezes, esse saber é elaborado por "redes de especialistas constituídas (círculos de qualidade, gerencialismo instrumental, crozierismo<sup>24</sup>) e atores institucionais" (Bezes, 2009, p. 333 Tradução nossa)<sup>25</sup>. Como atores institucionais, ele indica três ministérios transversais (que atuam em diferentes áreas do governo e têm um papel central na coordenação e implementação das políticas públicas): os Ministérios do Interior, do Orçamento e da Função Pública, responsáveis, respectivamente, pela segurança, pelas finanças e pela gestão do funcionalismo público, e os altos funcionários.

Ele descreve uma sequência de períodos de transformações desde a década de 1960 até 2007 que mudaram sucessivamente o Estado. Destacam-se as seguintes características:

- 1962-1972 - "Racionalização das escolhas orçamentárias" (Bezes, 2009, p. 423 Tradução nossa)(BEZES, 2009, 423).

- 1972 -1981 "Criação de direitos em favor dos administrados"(Bezes, 2009, p. 423. Tradução nossa) (BEZES, 2009, 423).

- 1981-1984 "Concorrência de repertórios entre descentralização, reafirmação do estatuto da função pública e rigor orçamentário." (Bezes, 2009, p. 423. Tradução nossa).

- 1984-1991 "Renovação das relações de trabalho na administração. Dispositivo de avaliação de políticas públicas. Implementação de centros de responsabilidade e projetos de serviços." (Bezes, 2009, p. 423. Tradução nossa).

---

<sup>24</sup> Crozierismo — análise estratégica das organizações, baseada nos trabalhos de Michel Crozier

<sup>25</sup> No original « les réseaux d'experts constitués (cercles de qualité, managérialisme instrumental, croziérisme) et les acteurs institutionnels »

- 1991-1997 "Desestabilização e crítica das regras históricas da organização administrativa em nome da 'reforma do Estado'. Reconstrução das capacidades de controle do sistema administrativo"(Bezes, 2009, p. 423 Tradução nossa).

- 1998 -2007 - Lei orgânica relativa às leis de finanças (LOLF) "A cada programa estão associados objetivos e baterias de indicadores ditos de 'desempenho' destinados a medir os resultados esperados. (Bezes, 2009, p. 448 Tradução nossa).

As reformas do Estado desde a década de 1960 levaram à divisão do poder centralizado no Estado nacional entre estabelecimentos, instâncias territoriais e europeias, agências nacionais e internacionais. É um movimento de construção de um Estado-rede, em que a regulação e a execução de políticas públicas não se restringem a uma estrutura monolítica, mas a múltiplos atores. Para entender esse movimento, a nosso ver, é preciso levar em consideração: a herança da organização do Estado francês, mais especificamente em nosso estudo da universidade; o contexto internacional e o confronto de ideias. Bezes descreve o contexto internacional:

Esquemáticamente, desde a década de 1960, os Estados viram aumentar consideravelmente a força das restrições externas que pesam sobre eles. Os processos de globalização e desmaterialização da economia, impulsionados pelos mercados financeiros e pelas grandes empresas, fizeram com que os Estados perdessem parte de sua capacidade de direção, orientação e controle dos atores econômicos (Bezes, 2009, p. 27. Tradução nossa).

Segundo Derouet (2006), as reivindicações de 1968 deixaram a esquerda desorientada. Os anos 1970 foram marcados pela reconstrução de uma política de esquerda inspirada no movimento de 1968. Por outro lado, como descrevem Bezé (2006) e Boltanski e Chiapello (2011) , a esquerda francesa traduziu a Nova Gestão Pública para a realidade francesa, ou seja, envolveu-se em uma profunda reinterpretação dos princípios da Nova Gestão Pública, alinhando-os aos seus próprios valores e à tradição estatal francesa. Em nossa opinião, usando a terminologia de

Boltanski e Chiapello (2011), o confronto de ideias desde a década de 1960 se dá entre diferentes "cidades": a cidade mercantil (que valoriza a competição e o lucro, com ênfase na "marcha competitiva das mercadorias"), a cidade por projetos (que prioriza a mobilidade, a conectividade, a adaptação e a autonomia, inserindo-se na lógica da rede) e a cidade civil (que defende a igualdade, a solidariedade e a participação democrática. Este embate de "cidades" reflete a tensão entre os princípios neoliberais, que impulsionam a transição para o Estado em Rede, e a luta por uma sociedade mais democrática e justa.

### 5.3.1 Nova Gestão Pública e Contratualização no Ensino Superior Francês: Da Lei Savary à Gestão Jospin

A Nova Gestão Pública, com sua ênfase na eficiência e na gestão por resultados, tem como um de seus princípios basilares a separação entre os formuladores das políticas públicas e seus executores. No caso francês, com sua forte tradição centralizadora, essa separação implica em uma reconfiguração da relação entre o Estado e as Instituições de Ensino Superior (IES). Embora as propostas oficiais de descentralização e aumento da autonomia das IES tenham enfrentado forte resistência, essa década é relevante não pela sua implantação, mas pelo início de uma cultura de separação do Estado em relação às IES. Ao mesmo tempo em que são elaboradas propostas de descentralização, surgem políticas de avaliação (Bezes, 2009) que, nesse contexto, dão origem a novas tecnologias de controle, como as propostas de contratualização entre o Estado e as IES.

Alain Savary, Ministro da Educação francês nos anos 1980, apresentou uma proposta legislativa que, sob o discurso da descentralização e da melhoria da qualidade através da avaliação, refletia as diretrizes da Nova Gestão Pública. Essa proposta, ao enquadrar o ensino superior como um serviço público e unificar as regras para instituições públicas e privadas (Bezes, 2009), paradoxalmente, abriu caminho para a mercantilização da

educação. A aparente ampliação da autonomia institucional serviu, na prática, para integrar o setor educacional à lógica neoliberal de mercado, priorizando a competição e o lucro em detrimento de seu caráter público e social.

A proposta de Savary, que visava igualar o ensino público e privado, gerou fortes reações contrárias. Como 90% das escolas privadas eram católicas, houve oposição da esquerda, preocupada com a manutenção da escola laica, um princípio fundamental da República Francesa. Ao mesmo tempo, a escola privada, “reivindicavam seu direito à diferença (Prost, 1992, p. 175). Segundo a interpretação de Prost (1992), que participou como especialista no ministério Savary, a opção por uma escola descentralizada teve oposição também por mais duas razões: a primeira, a defesa de uma escola igual para todos; a segunda, a inquietação dos professores com a autonomia que lhes era proposta. Essa autonomia, embora aparentemente garantisse maior liberdade de trabalho, também implicava em maior responsabilização pelos resultados, em consonância com a lógica da Nova Gestão Pública. Segundo Prost professores, acostumados a um modelo centralizado e com menor prestação de contas, resistiam a essa nova configuração, que "os colocava diante de suas responsabilidades perante os alunos" (Prost, 1992, p. 184).

A forte oposição à proposta de Savary resultou em sua saída do governo, mas não impediu a aprovação da lei em 1984, com alterações que mantiveram a essência do Estado Administrativo ao reforçar o controle estatal sobre o ensino superior público. A Lei Savary, como ficou conhecida, estabeleceu o ensino superior público como uma prerrogativa exclusiva do Estado, restringindo a oferta de cursos e a concessão de títulos às instituições governamentais. A lei reafirmou o domínio estatal sobre a educação superior, conforme explicitado em seu artigo 17: "O Estado detém o monopólio da outorga de graus e títulos universitários" (France, 1984). As instituições privadas foram mantidas, porém como escolas livres, e o ensino privado oficial foi abolido em atendimento às demandas do movimento laico.

Com exceção da formação técnica, a Lei Savary manteve a estrutura de formação em três ciclos: o primeiro, com disciplinas básicas; o segundo, voltado para a preparação para uma profissão; o terceiro, a formação para a pesquisa, o doutorado. Ao final dos três ciclos, os estudantes obtinham um diploma de Estado, ou seja, o diploma era emitido pelo Estado, e não pela Universidade, o que reforçava a centralização do sistema e limitava a autonomia das instituições na certificação de seus próprios alunos.

Embora a mesma lei regulamentasse as universidades e as grandes écoles e permitisse o ensino de engenharia nas universidades, a Lei Savary manteve aspectos centrais do Estado Administrativo, como a tutela das instituições diluída por diversos ministérios. A lei também manteve a distinção entre universidades e "grandes écoles", o que perpetuava a dualidade do sistema e as desigualdades em termos de acesso, recursos e prestígio. Vale ressaltar que a lei previa que a seleção para o ensino superior só era permitida para "acesso às seções de técnicos superiores" (France, 1984, art. 14). Ou seja, a igualdade de acesso à universidade era uma obrigação apenas para a formação não técnica, reforçando a desigualdade de oportunidades no acesso ao ensino superior francês como um todo.

A Lei Savary representou um marco na relação entre o Estado francês e as instituições de ensino superior. Ao garantir a autonomia das instituições, um princípio central da Nova Gestão Pública, a lei permitiu maior flexibilidade na gestão e no desenvolvimento de atividades acadêmicas, buscando aumentar a eficiência, a responsabilização por resultados e a competição entre as universidades. Essa autonomia, no entanto, foi acompanhada por tecnologia de controle e avaliação próprios da Nova Gestão Pública, com a criação do Comitê Nacional de Avaliação das Instituições Públicas de Caráter Científico, Cultural e Profissional (CNE) — órgão responsável por avaliar o desempenho das instituições e emitir recomendações para o Ministério da Educação — e a possibilidade de realização de contratos com as Instituições para a formação, a pesquisa e a documentação. Conforme o

artigo 20 da lei, as instituições adquiriram personalidade jurídica e autonomia para gerir seus recursos, "dotadas de personalidade jurídica e autonomia pedagógica e científica, administrativa e financeira" (France, 1984).

A política educacional francesa experimentou uma transformação significativa com a implementação da contratualização no ensino superior durante a gestão de Lionel Jospin no Ministério da Educação. Contratualização, termo originário da França, designa a prática de órgãos centrais do Estado celebrarem contratos com agentes da administração para a oferta de serviços públicos. Essa prática, inspirada em ideias neoliberais, busca replicar mecanismos de mercado, com o Estado definindo metas e indicadores de desempenho em contratos de gestão. A contratualização é uma tecnologia que facilita a fragmentação do poder estatal criando espaço para o surgimento de uma rede de atores interdependentes., característica do Estado em Rede. Esses contratos, que podem envolver a compra de serviços específicos ou o financiamento de condições de funcionamento, pressupõem a separação entre a formulação e a execução das políticas, podendo ser realizados com entes públicos ou privados.

A criação da Direção de Programação e Desenvolvimento Universitário (DPDU), em 1988, representou um marco nesse processo, ao assumir a gestão dos contratos e estabelecer uma nova dinâmica entre o Ministério da Educação e as universidades. A DPDU passou a atuar como um intermediário entre o Estado e as IES, responsável por negociar os termos dos contratos, monitorar o desempenho das instituições e garantir o cumprimento das metas estabelecidas. Anteriormente, os contatos com as Universidades não ocorriam por meio da reitoria, mas sim diretamente entre os catedráticos das disciplinas e o Ministério. Contudo, essa centralização nas reitorias, foi temporária, e com a saída de Jospin do Ministério, as disciplinas retomaram o acesso direto ao Ministério.(Musselin, 2001).

Em julho de 1989, o presidente da República, François Mitterrand, promulgou a lei de orientação sobre a educação, introduzindo um novo modelo de gestão escolar, baseado em

projetos. Segundo Aebischer (2012), era uma lei com conteúdo pedagógico e administrativo, mas com ênfase no segundo, buscando maior autonomia das escolas. A visão era de uma pedagogia adaptada aos alunos e não o contrário, adaptada à escola e ao saber. Em sua operacionalização, são produzidos projetos, para o aluno, "projeto de orientação escolar" (France, 1989 artigo 1) e, para as escolas, o projeto de estabelecimento, no qual se "implementam os objetivos e os programas nacionais" (France, 1989 artigo 18). O "projeto de estabelecimento" se tornou um dispositivo gerencial de gestão por objetivos, difundindo a cultura contratual nas escolas e reforçando os princípios da Nova Gestão Pública (Aebischer, 2012).

A Lei de Orientação da Educação de 1989 concedeu ao CNE (Comitê Nacional de Avaliação) um status de autoridade administrativa independente, um modelo alinhado à lógica do Estado em Rede e aos princípios da Nova Gestão Pública (NGP), que busca descentralizar o poder e criar agências autônomas para regular setores específicos. Ou seja, o CNE tinha poder de regulação e não estava "sujeito à autoridade hierárquica de um ministro" (Vie Publique, 2012). No contexto da descentralização, o CNE atuava como intermediário entre o Estado e as instituições de ensino superior, ocupando uma posição estratégica no Estado-rede. No entanto, segundo Musselin, a influência do CNE era limitada por diversos fatores: seu foco nas instituições contrariando o modelo francês de focar as disciplinas, a tensão na relação com o ministério e a pouca utilização dos seus relatórios. Com a implementação dos contratos plurianuais, a avaliação passou a ser orientada para os objetivos estabelecidos nesses contratos, baseando-se na revisão por pares (Polidori et al, 2012), contrariando as práticas de avaliação corrente na qual a avaliação, priorizava a revisão da prática pedagógica (Derouet, 2006), em vez de indicadores objetivos, como preconizado pela Nova Gestão Pública.

### 5.3.2 O Ensino Superior Francês e a Integração Europeia: o momento Claude Allègre

Em 4 de junho de 1997, Claude Allègre foi nomeado ministro da Educação Nacional, Pesquisa e Tecnologia no governo de Lionel Jospin, e sua atuação, transcendendo os limites da França, teve forte protagonismo na reformulação do ensino superior europeu. Influenciado pelos princípios da Nova Gestão Pública, Allègre propôs reformas baseadas na autonomia, na competitividade, na gestão por resultados e na adaptação ao mercado. Sua proposta de reorganização da educação superior francesa, inspirados nos princípios da Nova Gestão Pública, e de integração ao sistema europeu, se articulava com a lógica do Estado em Rede, promovendo a descentralização, a conectividade e a interação entre diversos atores. Como um importante agente transformador, Allègre sintetizou elementos heterogêneos e se tornou o principal porta-voz de uma nova configuração para o ensino superior europeu (Croché, 2009).

As ideias e a estratégia defendidas por Claude Allègre se encontram presentes no Relatório de François Attali (1998) *Rapport Pour un modèle européen d'enseignement supérieur* ("Por um modelo europeu de ensino superior"). O diagnóstico apresentado destaca que o ensino francês se encontrava em atraso em relação a outros países, com uma atratividade cada vez menor para estudantes estrangeiros. O relatório aponta como um dos problemas do ensino superior francês a falta de articulação entre universidades, "Grandes Écoles" e pesquisa, além de ressaltar a produção de desigualdades pelo sistema francês. A crítica à concorrência mercadológica no ensino superior é apresentada como algo que vai contra os princípios de igualdade da República. A concorrência, contudo, é defendida no relatório como um elemento fundamental para a manutenção da competitividade internacional da França. Essa aparente contradição leva Attali (1998) a defender uma "competição controlada", que buscava conciliar a competitividade com a igualdade de oportunidades, por meio da criação de condições

para que todos, independentemente de sua origem social, pudessem competir em igualdade de condições. Ou seja, a necessidade de criar condições para que alunos talentosos, mesmo de bairros desfavorecidos, tenham acesso aos "melhores diplomas", por meio, por exemplo, da implementação de sistemas de cotas para alunos de escolas técnicas, que garantiriam um percentual mínimo de vagas para esses estudantes nos cursos mais concorridos. O relatório se aproxima de políticas neoliberais, tanto por defender princípios de concorrência, como também por propor políticas focais para atender alunos de classes desfavorecidas, o que se alinha à lógica neoliberal de focalização dos gastos sociais.

O Relatório Attali (1998) propunha duas harmonizações do sistema de ensino superior: uma francesa, visando reduzir a dualidade histórica entre as "Grandes Écoles" e as universidades, e outra europeia, buscando criar um Espaço Europeu de Educação Superior integrado e competitivo. O termo "harmonização" era usado para evitar a ideia de uniformizar os sistemas. O relatório se baseia na organização francesa em três ciclos e propõe uma organização em 3, 5 e 8 anos, que depois seria chamada de LMD (licenciatura, mestrado, doutorado). Com a criação do LMD, buscava-se facilitar a mobilidade estudantil dentro da França e no exterior, o reconhecimento mútuo de diplomas, aumentar a competitividade das instituições francesas e atrair estudantes e pesquisadores estrangeiros. Entendemos que, nessa proposta, há a ideia de harmonização entre a estrutura das Grandes Écoles e das Universidades. O aluno da Grande École estuda 2 anos em uma classe preparatória e mais 3 anos de formação profissional, podendo depois se candidatar ao doutorado. Na proposta, o aluno universitário estuda 3 anos em uma licenciatura e depois 2 anos em um mestrado, podendo também se candidatar ao doutorado. Uma diferença dessa proposta de ciclos em relação aos anteriores é que, nos anos de licenciatura<sup>26</sup>, a ênfase é na profissionalização, visando preparar

---

<sup>26</sup> Diferente do Brasil, as licenciaturas não são cursos de formação de professores, mas sim de cursos realizados nas universidades.

os estudantes para o mercado de trabalho e atender às demandas das empresas, semelhante à formação oferecida pelas Grandes Écoles, enquanto nos anteriores era na formação geral (o que pode levar a uma redução da formação humanística e crítica e a uma maior instrumentalização do ensino superior). Outra proposta para a harmonização entre os sistemas e para facilitar a mobilidade estudantil é a semestralização.

O documento apresenta uma ambiguidade em relação à hierarquização do ensino superior. Embora afirme o risco de um sistema hierárquico, propõe a criação de "Polos Universitários Provinciais" (PUPs), que seriam polos de excelência. No entanto, essa proposta poderia levar à concentração de recursos e "excelência" em alguns polos, criando uma nova forma de desigualdade entre as instituições e comprometendo o objetivo de harmonização. Além disso, o relatório reforça as ideias da Nova Gestão Pública, presentes na Lei Savary, como a elaboração de contratos entre o Estado e as instituições e a criação de uma agência de avaliação do desempenho das instituições, vinculando o orçamento aos resultados da avaliação, o que introduz um mecanismo de controle à distância.

Dando seguimento às propostas do Relatório Attali (1998), que se alinhavam à proposta da transição para o Estado em Rede, Claude Allègre implementou o projeto em 1998, organizando uma reunião com os ministros da Educação da Alemanha, França, Itália e Reino Unido. Neste evento, a Declaração de Sorbonne foi firmada, propondo a formação de um espaço europeu de educação superior aberto à mobilidade de alunos e docentes, o que reforçava a ideia de um Estado em Rede em nível europeu, com conectividade e interação entre diferentes atores. Para assegurar "a autenticidade e adaptabilidade deste sistema, será crucial, em grande parte, a utilização de 'créditos', semelhante ao sistema ECTS [Sistema Europeu de Transferência e Acumulação de Créditos], e de semestres" (Declaração de La Sorbonne, 1998). O ECTS é um sistema que atribui créditos a cada disciplina, permitindo a comparabilidade entre diferentes instituições e países. Essa medida facilita a mobilidade estudantil,

com a possibilidade de reconhecimento de estudos realizados no exterior.

Para harmonizar os sistemas, sugeriu-se a implementação de um diploma de graduação, um de pós-graduação e um de doutorado. Nesse sentido, o documento apresenta os participantes do processo: "as Conferências de Reitores Europeias, os Presidentes de Universidades, os grupos de especialistas e os acadêmicos" de um lado, e, do outro, os governos dos Estados-Membros da União e de outros países europeus. Na determinação dos participantes, é relevante destacar a falta da Comissão Europeia. Conforme Croché (2006), o ministro Allègre desvinculou a Comissão Europeia da gestão do espaço europeu de educação superior, e somente após sua saída do cargo é que a atuação da Comissão se ampliou. No ano subsequente, em Bolonha, 29 ministros reafirmaram a Declaração de Sorbonne (1998), firmando a Declaração de Bolonha e consolidando a criação do Espaço Europeu de Educação Superior. A criação desse espaço se baseia nos princípios de mobilidade, qualidade e convergência dos sistemas.

A disputa entre Allègre e a Comissão Europeia, como retratada por Croché (, 2006, 2009b), desempenhou um papel fundamental na formação do Estado-Rede no ensino superior europeu. O Espaço Europeu do Ensino Superior é maior que a União Europeia, a integração do ensino superior não se limita aos países-membros da União Europeia o que reforça a ideia de um Estado em Rede que transcende as fronteiras nacionais. Sua gestão não é monopólio de um único ator, mas sim de uma rede de participantes. A autoridade do Espaço não se baseia em uma "norma" da União Europeia, mas na conectividade: para participar, um país deve ajustar voluntariamente a sua realidade ao Processo de Bolonha. A busca de reconhecimento e legitimidade internacional dos sistemas nacionais é uma característica da conectividade do Estado em Rede.

Na França, Allègre implementou reformas alinhadas à lógica da Nova Gestão Pública (NGP) e do Estado em Rede, como a lei sobre inovação e pesquisa, que aproxima o pesquisador da

empresa, e a criação do grau de mestre. Grande parte de seu projeto foi implementada nos anos seguintes. No entanto, segundo Prost e Bon (2011, p. 142), o ministro enfrentou forte oposição da extrema esquerda altermundialista, que "desenvolveu uma crítica veemente à Europa, por meio da qual a globalização neoliberal penetraria nos Estados", apontando para uma crítica à lógica do Estado em Rede, com sua ênfase na competição, na padronização e no controle à distância. Em 2000, ele foi obrigado a deixar o cargo devido a grandes manifestações contrárias às políticas vinculadas à Nova Gestão Pública.

### 5.3.3 A Influência Europeia no Ensino Superior Francês: Os momentos da Comissão Europeia.

Após a saída de Allègre do ministério, houve uma mudança significativa na relação de poder na condução do Processo de Bolonha, que reflete a lógica do Estado em Rede. Enquanto Allègre buscava manter o controle francês sobre o processo, a sua saída abriu espaço para a atuação de outros atores, como a Comissão Europeia e diversas organizações representativas das universidades, dos estudantes e dos empregadores, consolidando o modelo descentralizado e participativo do Estado em Rede. Segundo Croché: (2006, p. 204. Tradução nossa).

Em maio de 2001, na cúpula de Praga, os ministros criaram um grupo de acompanhamento composto por representantes dos Estados e da Comissão Europeia, aos quais se juntaram a EUA (Associação Europeia de Universidades), a EURASHE (Associação Europeia de Instituições de Ensino Superior), a ESIB (União Nacional de Estudantes da Europa) e o Conselho da Europa, cada uma dessas organizações com direito a voto consultivo.

A cúpula de Bergen, em 2005, confirmou a evolução do processo rumo à institucionalização. O grupo de acompanhamento e o grupo preparatório foram ampliados para incluir o IE (estrutura pan-europeia de Educação Internacional), a ENQA (Associação Europeia para a Garantia da Qualidade no Ensino Superior) e a

UNICE (União das Confederações Industriais e Empregadoras da Europa).

A Comissão Europeia desempenhou um papel fundamental no Processo de Bolonha, não apenas fornecendo fundos, conhecimento técnico e outros recursos para a organização de encontros bienais dos ministros da Educação e para a criação de instrumentos (o que reforça a lógica do Estado em Rede e o papel dos atores supranacionais na coordenação e no financiamento das políticas) (Ravinet, 2011-) (Croché, 2009a)., mas também se estabelecendo como uma das principais intérpretes dos diversos componentes heterogêneos presentes nos interesses e perspectivas dos diversos atores presentes no processo de integração europeia.

A Estratégia de Lisboa, o documento mais relevante de orientação política da União Europeia, que se alinhava à lógica do Estado em Rede ao promover a economia do conhecimento, a competitividade e a coordenação entre os países-membros, com ênfase na conectividade, na adaptação ao mercado e na busca por “melhores práticas”, tornaram-se o principal guia para as políticas universitárias (Azam, 2009); (Derouet, 2006). O relatório "Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Lisboa", que detalha a Estratégia de Lisboa, se distingue de outros materiais, como o relatório estadunidense "Uma Nação em Risco"<sup>27</sup>, por apresentar uma visão otimista da situação europeia. As sugestões do documento não são justificadas por um possível retardo do continente, mas por um novo desafio: a mudança para uma economia fundamentada no conhecimento. Seu discurso busca harmonizar as concepções do Estado de bem-estar social (emprego pleno e proteção social) com as concepções neoliberais de competitividade, combinando o planejamento de longo prazo, característico do Estado

---

<sup>27</sup> Em 1983, a Comissão Nacional sobre a Excelência em Educação dos Estados Unidos publicou o relatório "Uma Nação em Risco". Este documento apresentava um diagnóstico alarmista sobre a educação estadunidense, argumentando que sua baixa qualidade comprometia a competitividade do país. Esse diagnóstico serviu de justificativa para a adoção de políticas neoliberais na educação.

Administrativo, com a ênfase na eficiência, na avaliação de resultados e nos mecanismos de mercado, próprios da Nova Administração Pública. A estratégia tinha como meta:

Tornar-se a economia do conhecimento mais competitiva e dinâmica do mundo, capaz de um crescimento econômico sustentável acompanhado de uma melhoria quantitativa e qualitativa do emprego e de uma maior coesão social (CONSEIL EUROPEEN, 2000 Tradução nossa).

Para alcançar o objetivo de se tornar a economia mais competitiva e mais dinâmica do mundo, a Estratégia de Lisboa propôs a Metodologia Aberta de Coordenação (MOC), um mecanismo de governança do Estado em Rede baseado na "lei flexível" e na coordenação entre os países membros. O glossário síntese da União Europeia a define como:

[...] uma forma de "lei flexível". Trata-se de uma forma de elaboração de políticas intergovernamentais que não resulta em medidas legislativas europeias vinculativas e que não exige que os países da UE introduzam novas leis ou modifiquem as existentes (EUR-Lex, [s. d.]).

A MOC é um mecanismo de organização do Estado em Rede, onde as instituições da União Europeia representam os nós da rede e o seu poder é derivado da participação de cada país. A "soberania" da MOC, portanto, não se baseia na coerção, mas sim no "anseio de conectividade" dos Estados-membros, que buscam, ao participarem da rede, vantagens como acesso a fundos europeus, participação em projetos conjuntos e reconhecimento internacional. O glossário da União Europeia condensa o método em três categorias de ação:

a identificação e a definição, em conjunto, de objetivos a serem cumpridos (adotados pelo Conselho);

instrumentos de medição definidos em conjunto (estatísticas, indicadores, orientações);

o benchmarking, ou seja, a comparação do desempenho dos países da UE e a troca de melhores práticas (monitoramento pela Comissão). (EUR-Lex, [s. d]).

Na Estratégia de Lisboa, prevalece a ideia de que a coordenação consiste na elaboração de planos globais e na avaliação de indicadores para facilitar a comparação entre os países-membros, disseminar as "melhores práticas" e promover a convergência dos sistemas de ensino superior. Essa estratégia, concilia aspectos do Estado Administrativo e do Estado em Rede. Por um lado, a elaboração de planos globais e a definição de metas centralizadas refletem a lógica planificadora e centralizadora do Estado Administrativo. Por outro lado, a implementação da estratégia se baseia na "lei flexível", na descentralização da execução das políticas e na autonomia dos países-membros para adaptar as "melhores práticas" às suas realidades específicas, o que se alinha à lógica do Estado em Rede. A disseminação de "melhores práticas", embora possa contribuir para a melhoria da gestão pública, também pode levar à homogeneização das políticas e à perda de especificidades locais e nacionais.

O "direito flexível" da MOC não significa democracia; ao contrário, coloca a decisão em um espaço de não participação, dominado por tecnocratas que definem indicadores e estabelecem as "melhores práticas" a serem seguidas, sem a participação direta da sociedade civil. Na opinião de Derouet (2006), com a Estratégia de Lisboa, a França perdeu sua capacidade de reinterpretar a influência internacional de acordo com suas características sociais e culturais. Azam (2009) afirma que, com a adesão ao Processo de Bolonha e à Estratégia de Lisboa, a universidade francesa foi definitivamente inserida na concorrência globalizada. Normand (2016) afirma que a preocupação com a qualidade se reduz à implementação de padrões preestabelecidos e valoriza os testes como nos países anglo-saxões. Charle e Verger (2012) afirmaram que se tratou de uma adesão à lógica da concorrência anglo-saxônica.

A adesão europeia ao Estado-rede, ou seja, o Processo de Bolonha, encontra três explicações, segundo Ravinet (2011-): 1) o discurso de Bolonha está "em consonância" com o discurso dominante da economia e da sociedade do conhecimento; 2) Bolonha é usado para justificar reformas internas; 3) desenvolvimento contínuo de ferramentas que possibilitam materializar e direcionar a dinâmica coletiva. Ela elaborou sua análise sobre a terceira explicação e sugeriu a hipótese

[...] que o processo de Bolonha é conduzido pelos seus instrumentos, e conseqüentemente, os resultados dessa contratação são facilmente identificáveis na análise detalhada do desenvolvimento do conjunto de ferramentas e procedimentos para garantir a coordenação das políticas nacionais de educação superior em torno de metas comuns"(Ravinet, 2011-, p. 24. Tradução nossa.).

Segundo Ravinet (2011), o processo de Bolonha passou por três etapas para chegar à pilotagem por instrumentos:

- 1) (1998-1999) pré-história do dispositivo e criação do mito de Bologne;
- 2) (1999-2003) Após a Declaração de Bolonha estabelecer objetivos comuns e introduzir o conceito de coordenação, gradualmente um pequeno grupo de especialistas, que se caracteriza como uma nova tecnocracia, assumiu a responsabilidade de elaborar a proposta de instrumento e organização do Espaço Europeu de Ensino Superior: o Grupo de Acompanhamento de Bologna;
- 3) (2003-2005) a racionalização do dispositivo de coordenação: "Trata-se de estabelecer uma escala de desempenho e, posteriormente, atribuir os pontos correspondentes para o estado de progresso nacional de cada prioridade.

Na Conferência de Berlim de 2003, foi decidido que a Rede Europeia para a Garantia da Qualidade no Ensino Superior (ENQA), uma entidade supranacional, se consolidaria como um ator central no Estado em Rede do ensino superior europeu,

atuando como uma interface entre a Comissão Europeia, as agências nacionais de avaliação e as universidades. A ENQA, que engloba as agências nacionais de avaliação estabelecidas após a Estratégia de Lisboa, passou a ser responsável por sugerir padrões, procedimentos e diretrizes para assegurar a qualidade do ensino superior, exercendo, assim, uma forte influência, mesmo sem poder coercitivo, sobre as políticas e as práticas de garantia da qualidade na Europa. Na Conferência de Bergen, no ano 2005, os padrões de qualidade definidos pela ENQA no documento Padrões e Diretrizes para a Garantia da Qualidade no Espaço Europeu de Ensino Superior foram adotados (ENQA, 2009). A adesão a estes padrões é formalmente voluntária, mas torna-se obrigatória na prática para os países que desejam manter a conectividade com o sistema europeu de educação superior e se beneficiar das vantagens da integração, como a mobilidade estudantil e o reconhecimento de diplomas.

O documento produzido pela ENQA (2009) adota a abordagem da Metodologia Aberta de Coordenação (MOC), ou seja, fornece um modelo ou padrão de avaliação como uma orientação, não como uma exigência. As categorias gerais apresentadas na sua proposta são categorizadas, permitindo que cada país as ajuste, o que denominamos "padrões de harmonização". Os quais atuam como uma "lei flexível" que incentiva a convergência, mas preserva a diversidade. A conectividade, nesse contexto, se torna um requisito para a participação no sistema europeu de educação superior, reforçando a lógica neoliberal de competição, adaptação ao mercado e busca por legitimidade internacional. Se um país não está em conformidade com as normas de harmonização do sistema, a ligação não é possível.

O documento da ENQA (2009) fornece diretrizes para a avaliação interna e externa da qualidade, bem como para a organização de agências de avaliação. As diretrizes para a avaliação interna abrangem aspectos como políticas e procedimentos de garantia da qualidade, avaliação de programas e cursos, avaliação discente, qualificação do corpo docente,

recursos de aprendizagem e sistemas de informação. As diretrizes para a avaliação externa incluem a utilização de procedimentos internos e externos de garantia da qualidade, critérios de decisão, processos, relatórios, acompanhamento, revisões e análise sistêmica. Já as diretrizes para a organização das agências abordam questões como estatuto, atividades, recursos, missão, independência, critérios, processos e accountability. Em todas essas diretrizes, é possível identificar a influência dos princípios da Nova Gestão Pública, como a ênfase na avaliação, nos indicadores, na responsabilização e na busca por resultados.

A crescente influência da lógica neoliberal no ensino superior francês se intensifica com a emergência dos rankings internacionais, produzidos por atores privados não vinculados aos Estados. Os rankings, que se consolidam como uma nova tecnologia de poder no Estado em Rede, ao produzirem o reconhecimento externo da qualidade, não apenas impõem padrões a serem seguidos, mas também induzem mudanças na organização do sistema educacional francês, com o objetivo de aumentar a competitividade das instituições na disputa por melhores posições. Nas próximas seções analisaremos a reconfiguração do ensino superior francês no contexto do Espaço Europeu de Educação Superior e a ascensão dos ranqueamentos como instrumento de poder e controle.

### 5.3.4 Rankings, Competição e o Estado em Rede: os momentos do mercado

O ano 2000 foi marcado pela elaboração de rankings internacionais por atores não vinculados aos Estados. Essa emergência dos rankings, produzidos por atores privados, se articula com a lógica do Estado em Rede, que se caracteriza pela descentralização do poder, pela crescente influência de atores não-estatais e pelo uso de mecanismos de mercado na gestão pública. O primeiro a ter repercussão — e que se tornaria um instrumento poderoso de avaliação, comparação e classificação das universidades em todo o mundo — foi o ranking

universitário elaborado pela Universidade Jiao Tong de Xangai. Os rankings das universidades são bons exemplos da atuação de atores que não fazem parte do estado, mas, mesmo assim, são tecnologias de poder que atuam na regulação do sistema, ao definir os critérios para a classificação das instituições e influenciar as políticas e as práticas das universidades e dos governos. Ao criar ou reforçar reputações, os rankings se transformam em mecanismos de controle à distância, influenciando, por exemplo, as estratégias das universidades, a alocação de recursos e a busca por visibilidade internacional. Um dos indicadores do ranking de Xangai é o número de Prêmios Nobel obtidos por uma instituição, associa a ideia de que a qualidade de uma instituição se refere à produção de conhecimentos relativos ao avanço das fronteiras do conhecimento científico, o que pode gerar distorções com possíveis privilégios as estas áreas e diminuindo investimentos em áreas que apesar de terem forte impacto local e/ou social por não trazerem visibilidade a instituição.

Os rankings são padrões de desempenho regulados para fins de comparação. Alinhados à lógica da Nova Gestão Pública, que valoriza a mensuração do desempenho e a busca por eficiência, os rankings transformam a "tradicional concorrência" entre pesquisadores — baseada em valores científicos como a originalidade, o rigor metodológico e o impacto na comunidade acadêmica, — em uma competição orientada para o mercado, onde a posição relativa nos rankings se torna o principal critério de avaliação. A avaliação do desempenho, portanto, depende da posição de um indivíduo ou instituição em relação aos demais que participam da competição. Segundo Karpik (2012), as políticas que visam o posicionamento em um ranking partem da ideia da teoria econômica neoclássica de que a concorrência é um dispositivo para aumentar a eficiência dos pesquisadores. Esta competição por resultados pode levar a pressão exacerbada por resultados pode levar a precarização do trabalho docente e diminuir significativamente a cooperação do trabalho científico.

Segundo a teoria dos torneios, que explica a diferença salarial nas empresas a partir do estudo do esporte, a competição entre os empregados é a motivação para aumentar a produção. Os rankings universitários, ao reproduzirem essa lógica, estimulam as instituições a competirem na busca de posições de destaque, levando a uma dinâmica de desigualdade gerada em ambientes de extrema competição. Em grande parte das competições esportivas, a diferença de premiação entre o primeiro e o segundo colocado é muito grande, assim como a diferença entre o segundo e o terceiro. Para o primeiro, tudo; para os outros, nada ou quase nada. Nessa lógica, o importante é conquistar o primeiro lugar, e, para isso, é preciso criar desigualdade e diferenciação. O reconhecimento de que um é grande e todos os outros são pequenos (Sobry, 2005).

Na educação superior a aplicação da teoria dos jogos leva a concentração de recursos materiais, humanos e científicos nas poucas instituições consideradas de “excelência”, como veremos a frente, a política de expansão da educação superior francesa, na política campos, leva a concentração de recursos em algumas poucas instituições. Como veremos a frente, a política de expansão da educação superior a política "Campus" (de concentração de recursos em algumas instituições) é um exemplo dessa tendência.

A repercussão dos rankings na mídia e no mundo político fez com que eles passassem a ter um papel importante na definição de políticas, como na produção de uma regulação das universidades. Segundo o senador francês Bourdin (2008), em seu relatório sobre os rankings no ensino superior, os rankings internacionais são produzidos por organismos privados ou não governamentais que elaboram os critérios de classificação sem a participação dos Estados nacionais. São organismos que participam do Estado-rede, pois regulam os modelos de instituição de ensino superior; a adesão a esse modelo não é obrigatória, mas sim uma ação de conectividade.

### 5.3.5 Reformas dos anos 2000: O momento performativo

Nos anos 2000, a ideia de uma "universidade autônoma e competitiva" ganha força, impulsionada pelo discurso da performatividade da Nova Gestão Pública — que vincula a legitimidade e o financiamento das instituições ao alcance de metas e indicadores de desempenho —, pelos rankings internacionais e pelo Processo de Bolonha que reforça a conectividade e a padronização no ensino superior europeu, inserindo as universidades em uma rede de atores interdependentes. Um conjunto de ações formam o novo modelo do ensino superior.

A Lei Orgânica de Finanças (LORF) de 2001, que alterou a dinâmica de distribuição, administração e controle dos créditos orçamentários da administração francesa, representou um passo importante na transição para o Estado em Rede e na consolidação da Nova Gestão Pública no país. O Parlamento (um dos atores do Estado-Rede) assume uma função mais relevante na determinação e supervisão do orçamento. Parte do estabelecimento do crédito é descentralizada: cada ministério (outro ator) recebe uma verba global e estabelece os programas com seus respectivos objetivos e indicadores (Bezes, 2009) (Vie Public, 2013). Segundo Bezes (2009, p. 454), a nova configuração de um "governo à distância" só pode ser alcançada através da atribuição de um orçamento global para cada ministério, sem a divisão prévia por programas. Essa abordagem, que confere maior autonomia de gestão aos ministérios, se baseia nos seguintes instrumentos:

[...] o reforço da autonomia de gestão dos créditos dos programas por meio do orçamento global e a implementação de um sistema de informação e medição que visa a 'accountability'" (Bezes, 2009, p. 454. Tradução nossa).

A LORF passou por um longo período de elaboração de um modelo orçamentário e de indicadores, bem como pela implementação de um forte programa digital. Ela só entrou em

vigor em 2006. A discussão para sua elaboração não foi apenas técnica, mas também política, envolvendo uma disputa de poder entre ministérios, parlamento, altos funcionários, grupos de interesse em torno de controle orçamentário, autonomia de gestão, prioridades de gastos. (Eyraud; El Miri; Perez, 2011). O princípio que norteia a LORF é o da administração por resultados: cada unidade administrativa tem autonomia para tomar decisões e implementar políticas, mas, em contrapartida, é obrigada a obter resultados e a prestar contas sobre o uso dos recursos, o que reforça a lógica da Nova Gestão Pública e distância do Administração Burocrática na qual a ênfase está nos processos.

As universidades dialogam com o Ministério no momento da negociação dos contratos quadrienais.

Esses recursos contratuais representam de 15% a 30% das subvenções estatais, sendo o restante a Dotação Global de Funcionamento (DGF), calculada com base em critérios quantitativos (em especial, o número de alunos, o efetivo de docentes-pesquisadores e BIATOS [bibliotecários, administradores e técnicos administrativos], e as áreas imobiliárias) (Eyraud; Miri; Perez, 2011, p. 165. Tradução nossa.).

De acordo com Eyraud, Miri e Perez (2011), a LORF não foi completamente posta em prática, uma vez que as discussões no Parlamento em 2006, 2007 e 2008 não empregaram os indicadores de desempenho. Paradoxalmente, a proposição do uso de indicadores de desempenho para a definição do orçamento e a sua não utilização pelo Parlamento aponta para o confronto, e não para a conciliação, entre a posição tecnocrata, com ênfase na performatividade, com a visão de que as decisões orçamentárias efetivamente são decisões políticas que transcendem o aspecto técnico. Isso também aconteceu nas conversas entre o Ministério e a Direção do Orçamento. Brunetière (2006), ao analisar um grupo de indicadores da LORF, declara que a sua aplicação encontrou obstáculos técnicos na determinação do indicador mais adequado para avaliar a eficácia

de uma ação. Além disso, há atividades para as quais não é viável estabelecer indicadores objetivos. Por exemplo, a meta da ação externa do Estado de "proteger e representar os interesses franceses no exterior" não tem um indicador que possibilite avaliar seu desempenho; o indicador escolhido — quantidade de visita aos sites das embaixadas — é inadequado e superficial, pois não mede a eficácia da ação externa do Estado e pode levar a uma distorção da avaliação e a priorização de atividades que geram maior visibilidade na internet que representaria atender o indicador, em detrimento de ações mais relevantes.

Apesar das restrições técnicas nos indicadores e na sua extensão, os números, segundo Ogien (2010), adquiriram na França um valor social como representassem objetividade, precisão e cientificidade, tornando-se uma importante justificativa para ações e decisões políticas, notadamente no campo da educação superior. Essa demanda por um desempenho quantificável, que se alinha aos princípios da Nova Gestão Pública (NGP) e à lógica do Estado em Rede, passou a orientar as políticas de educação superior. Em um Estado-rede, onde existe a distinção entre o núcleo governamental e a entidade autônoma, a exigência de resultados, materializada em indicadores quantificáveis, funciona como um mecanismo central de controle e "conecta" as partes envolvidas por meio da prestação de contas e da pressão por desempenho.

As concepções de competitividade e performatividade, introduziram a ideia de que a desigualdade e a diferenciação entre as regiões francesas devem ser levadas em conta na formulação de políticas públicas. A valorização da desigualdade e da diferenciação, no entanto, representa uma ruptura com a tradição republicana francesa, que historicamente priorizava os princípios de igualdade e justiça social e buscava reduzir as disparidades regionais no acesso à educação e a outros serviços públicos. Essa mudança de perspectiva reflete a influência da lógica neoliberal, que vê a competição como o principal motor do desenvolvimento e justifica a desigualdade como um resultado natural da "merito-

cracia" e da "eficiência". Com base nos princípios de competitividade e performance, entre os anos de 2006 e 2008, incentivou-se a criação de uma universidade autônoma e competitiva. Esta alteração tem como objetivo unir pesquisa, grandes escolas e universidade, "personalizar as instituições" e reforçar a supervisão externa da performance — por meio de avaliações, rankings e outros mecanismos de controle à distância, característicos do Estado em Rede.

No ano de 2004, a Academia de Ciências, com o respaldo governamental, organizou uma discussão nacional acerca da pesquisa. O relatório final, chamado "Relatório dos Estados Gerais da Pesquisa" (Rapport des Etats Généraux de la recherche), sugeriu um acordo entre a comunidade científica e a sociedade francesa para reestruturar a pesquisa e a educação superior (CIP, 2004). Em 2006, a Lei de Orientação e Programação para a Pesquisa (France, 2006) foi elaborada e aprovada com base nesse documento, estabelecendo um acordo para a pesquisa. Destacamos:

a) A lei define a missão da investigação como sendo incorporada ao ensino superior; alterando a histórica separação entre o ensino e a pesquisa na França.

b) A legislação estabelece uma nova entidade de avaliação, a Agência de Avaliação de Pesquisa e Ensino Superior (AERES), como um ator central no Estado em Rede do ensino superior francês, sucedeu o Comitê Nacional de Avaliação de Instituições Públicas de Caráter Científico, Cultural e Profissional (CNE), a Missão Científica, Técnica e Pedagógica (MSTP) e o Comitê Nacional de Avaliação de Pesquisa (CNER) (AERES, 2016). A sua responsabilidade é analisar as instituições, as atividades de pesquisa, os cursos e os diplomas, além de confirmar os processos de avaliação de pessoal das instituições (France, 2006 artigo 113-3-1) Esta agência tem relevância por três motivos: 1) Estimula a convergência entre a avaliação da investigação e a do ensino; 2) Cumprir a sugestão da ENQA de estabelecer agências nacionais; 3) Apresenta a avaliação de desempenho.

c) A legislação estabelece os Polos de Pesquisa e Ensino Superior (PRES). A legislação estabelece várias modalidades de agrupamento: "grupo de interesse público", "instituição pública de cooperação científica" e "fundação de cooperação científica" (Art. L. L. 362-1). Ela estabelece as condições para unir universidades e instituições de pesquisa a empresas, comunidades territoriais e associações (Art. L. L. 362-2. Isso denota uma subordinação da instituição universitária à economia do saber. Os PRES não são compulsórios, pelo contrário, são centros de excelência e a seletividade do ministério para permitir a sua instalação era grande (Aust; Crespy, 2009).

d) A legislação conecta universidades, grandes escolas e instituições de pesquisa, mas simultaneamente estabelece a distinção entre os centros de excelência e os demais. Essa distinção, que prioriza algumas instituições em detrimento de outras, reforça a lógica neoliberal de competição e "excelência", que pode levar à concentração de recursos e à marginalização de instituições menos prestigiadas. Esses centros de excelência participarão da competição global.

De acordo com Aust e Crespy (2009), o PRES está inserido em um discurso que reconhece a importância da participação da França na competição internacional de ensino superior. A separação entre grandes instituições de ensino, universidades e entidades de pesquisa resulta na perda de representatividade e visibilidade da França. Este discurso foi elaborado para um segmento da comunidade científica que possui posições institucionais muito sólidas. A negociação para a implementação dos PRES por parte do Ministério.

Excluída das arenas de negociação das reformas, uma parte dos professores-pesquisadores, pesquisadores e estudantes manifesta nas ruas sua adesão a uma igualdade e a uma uniformidade de diplomas, estatutos e instituições presentes no território (Aust; Crespy, 2009, p. 933. Tradução nossa.)

### 5.3.6 Lei de Liberdades e Responsabilidades das Universidades: o momento da Autonomia e Competitividade no Ensino Superior Francês.

A busca por maior competitividade e visibilidade internacional no ensino superior francês levou à promulgação da Lei de Liberdades e Responsabilidades das Universidades (LRU) em 2007. O senador Bourdin (2008) considera que a França tem um sistema de ensino superior e pesquisa que a coloca em desvantagem nos rankings internacionais. Como os critérios de classificação desses rankings dão prioridade à pesquisa realizada nas universidades, o fato de que, na França, a maior parte da pesquisa seja conduzida em entidades não universitárias, como o CNRS, prejudica a posição das instituições francesas nessas classificações. Nicolas Sarkozy, ao assumir a presidência da França em 2007, na Carta de Missão a Ministra da Educação Superior Valérie Pécresse definiu como meta da reforma do sistema de ensino superior francês "classificar pelo menos duas instituições francesas entre as 20 primeiras e 10 entre as 100" nos rankings internacionais" (Sarkozy, 2007). Essa meta, ao priorizar o posicionamento nos rankings, evidencia a necessidade de "conexão" com o modelo estabelecido pelos órgãos responsáveis pela elaboração dessas classificações sem questionar se os critérios utilizados pelos rankings realmente refletem as necessidades francesas de educação superior.

Na 'Carta de Missão' Nicolas Sarkozy (2007) apresenta princípios contraditórios que refletem a tensão entre a retórica da igualdade de oportunidades e a lógica neoliberal da competitividade no mercado. Por um lado, Sarkozy enfatiza o direito de cada graduado de se inscrever na universidade de sua preferência (reforçando o princípio do acesso universal à educação); por outro, sugere a identificação de campus universitários com potencial para se tornarem mundialmente famosos (o que implica na priorização de algumas instituições e na concentração de recursos em "polos de excelência"). Outra oposição é a meta de que todo estudante universitário receba um

diploma, seja ele de curta ou longa duração e, simultaneamente, a noção de que o orçamento para pesquisa será ampliado, enquanto a dívida pública é reduzida. Resumindo, existe uma universidade para todos, porém o foco na "excelência" e na competitividade leva à criação de uma dualidade no sistema, com poucas universidades de alto padrão recebendo maior atenção e investimentos.

A Lei de Liberdades e Responsabilidades das Universidades (LRU), promulgada em agosto de 2007, deu continuidade à Lei de Orientação e Programação para a Pesquisa (Lei do Pacto pela Pesquisa), mesmo tendo sido elaborada sob a supervisão de um novo presidente. Ambas as leis, alinhadas à lógica do Estado em Rede e aos princípios da Nova Gestão Pública, visavam estimular a formação de uma universidade independente e competitiva, com maior autonomia de gestão, ênfase em resultados e incentivo à diferenciação e à busca por "excelência". A primeira lei tinha como objetivo aproximar a pesquisa do ensino superior, enquanto a segunda tinha como objetivo estabelecer um sistema universitário diversificado. Uma similaridade entre as duas é que não estabelecem um padrão único para todas as entidades, mas possibilitam que algumas percorram o trajeto da excelência.

A LRU (Lei de Liberdades e Responsabilidades das Universidades) (France, 2007), alinhada à lógica do Estado em Rede e aos princípios da Nova Gestão Pública, reforça as condições para que a universidade se transforme em uma entidade com maior autonomia em relação ao Estado. Essa autonomia, no entanto, é regulada e condicionada por mecanismos de controle e responsabilização, como veremos a seguir. A lei promoveu a reestruturação da organização de poder interno da universidade, criando conselhos e novas atribuições para o presidente da instituição (reitor). No relatório que analisa o projeto de lei, o senador Dupont (2007) retrata o reitor como um maestro de uma orquestra, responsável pelo projeto estratégico da universidade

Para incentivar a diferenciação e a competição entre as universidades a LRU oferecia três opções estratégicas às instituições: 1) agrupamento de estabelecimentos (France, 2007 art. 2) "a total propriedade dos bens móveis e imóveis pertencentes ao Estado (art. 32)—dando às universidades maior controle sobre seu patrimônio e aumentando seu potencial para gerar receitas e atrair investimentos; e 3) "a formação de fundações" (artigo 28) Cada opção escolhida pelas universidades determina seu tamanho, grau de autonomia, aproximação com a indústria e participação na concorrência mundial entre universidades. A implementação dessas opções, no entanto, não era automática e requeria uma solicitação ao Ministério da Educação.

A LRU introduziu uma mudança significativa no sistema de diplomas, permitindo a criação de diplomas de instituição, além dos diplomas nacionais, que eram emitidos pelo Estado. Essa mudança visava aumentar a autonomia das universidades, incentivar a diferenciação entre as instituições e promover a competitividade no mercado educacional. Antes da LRU, o Estado detinha o monopólio dos diplomas; com a nova lei, passam a existir os diplomas nacionais e os diplomas de instituição. Essa possibilidade é um fator de diferenciação entre as instituições, uma condição para a competitividade por estudantes. Mesmo que a instituição não adote seu próprio diploma, isso introduz uma diferenciação, segundo Musselin:

[...] se, no papel, os diplomas nacionais eram considerados equivalentes, independentemente do local onde eram obtidos, as universidades não eram consideradas equivalentes pelos alunos, por seus pais ou pelos empregadores no passado.

Reforçando a conectividade e a integração do ensino superior francês ao contexto europeu — princípios do Estado em Rede —, a LRU reforça a arquitetura do processo de Licenciatura em Mestrado e Doutorado (LMD) de Bolonha, que está em harmonia com o tradicional ciclo de três anos do ensino superior francês.

Visando a uma maior adaptação ao mercado de trabalho e à lógica da competitividade, princípios da Nova Gestão Pública (NGP) e do Estado em Rede, a LRU buscou profissionalizar a formação na licenciatura, que na tradição francesa se destinava a formação geral, embora isso não esteja previsto explicitamente na lei. De acordo com Dupont (2007, p. 57), a nova arquitetura é caracterizada como “trampolim para a continuação dos estudos ou para o mercado de trabalho”. Essa ênfase na profissionalização busca preparar os estudantes para uma inserção mais rápida no mercado de trabalho, em consonância com as demandas da economia globalizada. A LMD, no entanto, não modifica os pilares da formação tecnológica de curta e longa duração, assim como os pilares da formação na área da saúde. A harmonia entre a estrutura de Grandes École e universidades, prevista no Relatório de François Attali (1998), foi mantida. A diversidade de cursos e diplomas foi incorporada aos graus de licenciatura e mestrado (bac+5). Segundo o relatório Goulard (2008) ao Ministro delegado para o Ensino Superior e Pesquisa que precedeu a lei, na nova estrutura é possível a mudança de uma carreira para outra. O objetivo desta iniciativa era reduzir as altas taxas de fracasso escolar no primeiro ano da universidade. Assim, tornou-se possível para um estudante obter um diploma, mesmo que ele não continuasse seus estudos (Goulard, 2008) (Dupont, 2007). O acesso ao ensino superior francês é um direito dos graduados, contudo, existem critérios seletivos e não seletivos. Tradicionalmente, os diplomas tecnológicos são concedidos fora da universidade (nas "Grandes Écoles") e são seletivos (Vasconcellos, 2006) Quando as carreiras tecnológicas foram introduzidas na universidade, a sua seletividade foi mantida, isto é, apenas a licenciatura continuou disponibilizada a todos.

Em fevereiro de 2008, o Ministério da Educação Nacional, do Ensino Superior e da Pesquisa francês instituiu a Operação Campus (conhecida como Plano Campus), um programa além de modernizar o patrimônio imobiliário das instituições de ensino superior, visava inserir as universidades francesas na lógica da "cidade por projetos", com sua ênfase na mobilidade, na

conectividade, na criatividade e na atração de talentos A ministra Pecresse (2008. Tradução nossa.) delineou os seguintes objetivos:

A 'Operação Campus' tem como objetivo renovar e revitalizar os campi existentes através de um investimento maciço e direcionado, para criar verdadeiros locais de vida, unir os grandes campi do futuro e aumentar sua visibilidade internacional.

O Plano Campus faz parte da estratégia da França para fortalecer suas universidades e torná-las mais competitivas no cenário internacional, nos moldes da lógica da "cidade por projetos" descrita por Boltanski e Chiapello (2011), que valoriza a mobilidade, a conectividade, a criatividade, a inovação e o impacto socioeconômico. Para isso, o governo selecionou algumas instituições para se tornarem polos de excelência. As universidades concorreram a um edital e um júri internacional escolheu os dez melhores projetos. Para a seleção, foram considerados quatro critérios principais:

[...] a ambição pedagógica e científica do projeto [...] a urgência da situação imobiliária e a capacidade de otimizar o patrimônio imobiliário [...] o desenvolvimento de uma vida de campus [...] o caráter estruturante e inovador do projeto para a região [...] (PERCRESSE, 2008. Tradução nossa.).

Inicialmente, sessenta e seis dossiês competiram para se tornarem campi de excelência, e dez foram selecionados. A ausência tanto das universidades intramuros de Paris quanto do campus de Saclay nessa primeira lista foi surpreendente, considerando a tradicional centralização da universidade francesa em Paris e a ambição presidencial de transformar Saclay em um campus de renome mundial, conforme expresso em sua 'Carta de Missão'. Essa exclusão inicial revela a tensão entre a tradição — que historicamente privilegiava as instituições parisienses — e a modernização — que exige adaptação aos novos modelos de gestão e avaliação da Nova Gestão Pública. Muito provavelmente, as tradicionais universidades de Paris —

acostumadas ao prestígio e ao poder conferidos por sua história e sua localização — não compreenderam a nova dinâmica da adoção de mecanismos de avaliação por indicadores de performatividade na elaboração de sua proposta e imaginaram que bastaria a sua tradição para serem contempladas. No entanto, em uma adaptação posterior às regras uma federação de estabelecimentos do *Plateau de Saclay* foi escolhida, e parte dos recursos foi destinada a um projeto de uma universidade de Paris intramuros.

O Plano Campus simboliza o ponto culminante da criação do Estado em Rede na educação superior na França. Embora apresentada como uma política "voluntária", a adesão ao Plano Campus — e a conseqüente competição entre as universidades pela obtenção de recursos e prestígio — está inserida na lógica do Estado em Rede, que se baseia na descentralização, na autonomia regulada e nos mecanismos de mercado. A competição, nesse contexto, funciona como um incentivo para que as instituições se adaptem aos princípios da Nova Gestão Pública e busquem "excelência", visibilidade e reconhecimento internacional. A política, portanto, depende da participação das instituições na competição entre as universidades francesas, ou seja, na elaboração e no envio de um projeto. O processo de escolha (dos "campi de excelência") é fundamentado nas "melhores práticas globais", o que reforça a tendência à homogeneização e questiona a adequação desses modelos importados ao contexto francês. Esses rankings, que são atores deste Estado-Rede, influenciam as estratégias e as prioridades das universidades, que buscam se adequar aos seus critérios para obter melhores posições.

Um exemplo de conectividade da instituição com a rede estatal é a Universidade de Strasbourg (Unistra), uma das vencedoras da competição Plano Campus. No momento do lançamento do Plano Campus, as três universidades de Strasbourg decidiram se fundir. Segundo Musselin e Dif-Pradalier (2014), o movimento em favor da fusão começou nos anos 1990, não como uma ação de base, mas por iniciativa dos reitores que não

buscavam legitimidade na tutela parisiense, mas sim na dinâmica e nas normas mundiais, como o Processo de Bolonha, a Estratégia de Lisboa e os rankings internacionais, ou seja, uma conectividade internacional. No estudo de Musselin, a fusão das universidades de Strasbourg seguiu um 'roteiro internacional' para as universidades.

Um exemplo de conectividade da instituição com as redes globais de ensino superior é a Universidade de Strasbourg (Unistra), uma das vencedoras da competição Plano Campus. A Unistra, ao vencer a competição do Plano Campus, demonstra sua capacidade de se adaptar aos critérios e às demandas do Estado em Rede e de competir com sucesso no novo cenário da educação superior francesa. No momento do lançamento do Plano Campus, as três universidades de Strasbourg decidiram se fundir, buscando maior competitividade e visibilidade internacional. Segundo Musselin (2014), o movimento em favor da fusão começou nos anos 1990, não como uma ação de base, mas por iniciativa dos reitores que, ao invés de buscar legitimidade na tutela parisiense, se orientavam pela dinâmica e pelas normas mundiais, como o Processo de Bolonha, a Estratégia de Lisboa e os rankings internacionais. No estudo de Musselin e Dif-Pradalier (2014), a fusão das universidades de Strasbourg seguiu um "roteiro internacional" para as universidades:

Trata-se, simultaneamente, de se tornar uma universidade "completa" (onde todas as carreiras estão representadas), de atingir um "tamanho crítico" e de adotar um modo de gestão mais gerencial (Musselin; Dif-Pradalier, 2014, p. 283. Tradução nossa).

## **5.4 CONSIDERAÇÕES SOBRE A METAMORFOSE FRANCESA**

A transição do Estado Administrativo para o Estado em Rede na França apresenta peculiaridades que a distinguem de outras realidades. A tradição centralizadora e burocrática francesa, baseada na lógica da "soberania" estatal, influenciou profundamente a organização da educação superior, que, como

um bem público fornecido pelo Estado, se caracterizava pelo forte controle estatal, pela padronização e pela hierarquização.

A partir da criação da Universidade Imperial por Napoleão, que consolidou o modelo centralizado e burocrático do Estado Administrativo no ensino superior, a universidade francesa, "dissolvida dentro do Estado" (sob forte controle estatal em aspectos como: currículo, financiamento, nomeação de professores e gestão das instituições), passou a se estruturar em três partes distintas: as universidades (voltadas para as disciplinas "ligadas ao espírito", ou seja, ao conhecimento teórico e humanístico), as "Grandes Écoles" (destinadas à formação tecnológica e profissional) e os Centros de pesquisa. Essa estrutura tripartite, que separava o ensino, a formação tecnológica e a pesquisa, refletia e reforçava a lógica do Estado Administrativo, baseado na centralização, na burocracia e na hierarquização do conhecimento.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial e a manutenção da estrutura centralizada e hierarquizada do Estado administrativo geraram tensões que levaram as revoltas estudantis de 1968. Lei Fouchet, embora tenha promovido alguma reestruturação, como a criação de instituições universitárias individuais, não rompeu com a lógica do Estado Administrativo.

Após o final da mesma guerra, a manutenção da estrutura centralizada e hierarquizada do Estado Administrativo, com sua distância da sociedade, a falta de autonomia das universidades e a rigidez dos currículos, gerou tensões e contribuiu para o crescimento da insatisfação entre os estudantes, culminando nas revoltas de 1968. A Lei Fouchet, promulgada em resposta às revoltas, embora tenha promovido alguma reestruturação, como a criação de instituições universitárias individuais, não rompeu com a lógica do Estado Administrativo. A criação de instituições individuais, embora representasse um avanço em termos de autonomia, foi insuficiente para atender às demandas dos estudantes por uma universidade mais democrática e participativa.

Nos anos de 1980, a França começa a receber a influência do Estado em Rede e a adoção de tecnologias de poder da Nova

Gestão pública como a contratualização (contratos entre Estado e instituições para a oferta de serviços públicos), a autonomia regulada, a ênfase na competitividade e na gestão por resultados.

A partir da década de 1980, a França começa a adotar princípios e práticas do Estado em Rede e da Nova Gestão Pública buscando maior eficiência, flexibilização e descentralização na gestão pública. Entre as principais características da NGP adotadas na França destacam-se a contratualização (contratos entre Estado e instituições para a oferta de serviços públicos), a autonomia regulada, a ênfase na competitividade e na gestão por resultados. Essa transição, no entanto, não foi um processo homogêneo e enfrentou resistências por parte dos sindicatos e outros atores da sociedade que criticavam a lógica de mercado e os mecanismos de controle da Nova Gestão Pública.

No final dos anos 1990, a França, junto com a Alemanha e a Inglaterra, liderou o movimento de criação do Espaço Europeu de Ensino Superior, o chamado Processo de Bolonha. Esse processo, que se caracteriza como um Estado em Rede, envolveu uma diversidade de atores, como ministros da educação (representando os interesses nacionais), reitores e presidentes de universidades (buscando maior visibilidade e recursos para suas instituições), especialistas (com seu saber técnico) e acadêmicos (defendendo diferentes perspectivas). A interação entre esses atores, com seus interesses e perspectivas diversas, ilustra a complexidade da construção e do funcionamento do Estado em Rede. A conectividade, uma das características do Estado em Rede, é central nesse processo. Apesar de a adesão ao Processo de Bolonha ser formalmente voluntária, ela se torna obrigatória na prática para os países que desejam participar do sistema europeu de educação superior e se beneficiar das vantagens da integração, como o intercâmbio de estudantes, o reconhecimento de diplomas e o acesso a financiamentos. A conectividade, nesse contexto, significa aderir a padrões comuns, como o sistema de créditos ECTS, a estrutura de graus acadêmicos (LMD) e os mecanismos de garantia da qualidade promovidos pela ENQA. Embora boa parte dos padrões do modelo europeu sejam

inspirados no modelo francês, a França, ao aderir ao Processo de Bolonha, também se submeteu à lógica anglo-saxônica da competição entre instituições.

Nos anos 2000, a transição para o Estado em Rede no ensino superior francês se intensificou, impulsionada por dois fatores principais: a divulgação dos rankings internacionais de universidades — que, como vimos, se alinham à lógica neoliberal de competição e "excelência" e atuam como instrumentos de poder e controle à distância no Estado em Rede — principalmente o de Xangai, e a agenda de Lisboa — que, com sua ênfase na economia do conhecimento e na competitividade, que define o objetivo da Europa se tornar uma economia do conhecimento. A partir dessas influências, que se articulam com a lógica do Estado em Rede, houve um forte movimento de reformulações da estrutura universitária na França. Buscando superar a "divisão tripartite" do modelo francês — herdada do Estado Administrativo, que separava as universidades (focadas no ensino), as "Grandes Écoles" (voltadas para a formação tecnológica de elite) e os centros de pesquisa (como o CNRS) — e inserir as instituições francesas na competição global por estudantes, pesquisadores e recursos, as reformas visavam, por um lado, à aproximação das universidades com o setor produtivo, e, por outro, à adaptação das universidades ao modelo da Nova Gestão Pública, com ênfase na autonomia, na gestão por resultados, na busca por visibilidade internacional e na competitividade, para que pudessem concorrer no mercado internacional de Educação Superior.

A transição do Estado Administrativo para o Estado em Rede no ensino superior francês se caracteriza por uma combinação complexa e contraditória de princípios. Por um lado, a França mantém a tradição do planejamento centralizado, com o Estado definindo as grandes diretrizes e os objetivos para a educação superior, o que se alinha ao modelo do Estado Administrativo. Por outro lado, a influência da Nova Gestão Pública (NGP) se manifesta na implementação de práticas de descentralização, na criação de agências autônomas, no incentivo à competição entre as universidades e na busca por resultados, o que

se encaixa na lógica do Estado em Rede e da “cidade por projetos”, que valoriza a mobilidade, a flexibilidade e a adaptação ao mercado. Essa combinação híbrida, no entanto, não é motivada por ideais de bem comum, mas sim pelo objetivo de aumentar a competitividade francesa nos mercados internacionais, em consonância com a lógica neoliberal. A universidade, antes "diluída" no Estado, passa por um processo de unificação e reestruturação, visando à competição global e à economia do conhecimento. No entanto, o modelo francês, embora aparentemente inclusivo ao garantir o acesso universal à licenciatura, revela-se excludente na prática, ao restringir o acesso às formações mais prestigiadas e relevantes para o mercado de trabalho, reforçando a lógica da meritocracia e as desigualdades sociais. Além disso, a França, ao contrário de outros países, resiste à privatização completa do ensino superior, mantendo um forte setor público e rejeitando o modelo neoliberal que defende que a educação superior, um bem público, deva ser custeada integralmente pelo indivíduo.

Com uma metáfora, podemos dizer que a transição francesa do Estado Administrativo para o Estado em Rede no ensino superior representa uma transição dos ideais franceses de igualdade, fraternidade e laicidade para uma ênfase na excelência, na competitividade e na adaptação ao mercado. Essa "metamorfose", no entanto, não significa o abandono completo dos valores republicanos, mas sim uma reconfiguração complexa e contraditória, onde a busca por eficiência e competitividade no cenário global se combina com a tradição estatal e com a resistência à mercantilização completa da educação.

## 6.

### **A METAMORFOSE BRASILEIRA: o ensino superior brasileiro no contexto da transição do estado administrativo para o estado em rede.**

Como a tradição brasileira de um Estado forte e centralizador se articula com a transição para o Estado em Rede, um modelo que se baseia na descentralização, na flexibilização e na lógica de mercado? Neste capítulo, analisaremos a transição do Estado Administrativo para o Estado em Rede no Brasil, utilizando a educação superior como exemplo. A trajetória brasileira combina elementos neoliberais, como a ênfase na competitividade e nos mecanismos de mercado, com políticas sociais e uma forte expansão do ensino superior privado, criando um modelo híbrido e contraditório. Nosso resgate histórico da educação superior brasileira começará pela implantação do Estado Administrativo nos primórdios da universidade brasileira. A seguir, analisaremos a lógica tecnocrata do regime militar na Reforma Universitária de 1968. A seguir, exploraremos o início da transição para o Estado em Rede, que ocorre nos anos 1980, marcada pela tensão entre a luta pela democratização — que buscava maior participação da comunidade acadêmica na gestão das universidades e a defesa da educação como um bem público — e a emergência das ideias da Nova Gestão Pública — que propunha a descentralização, a autonomia regulada, a ênfase na eficiência e nos resultados e a utilização de mecanismos de mercado. Na sequência, analisaremos a implantação de políticas neoliberais nos anos 1990, que, no ensino superior, se traduziram em políticas de avaliação, intensificação da competição entre instituições e forte expansão do ensino privado. Por fim, analisaremos as políticas dos governos Lula e Dilma (2003-2016), que buscaram conciliar a lógica neoliberal de mercado com políticas sociais, como o Prouni e as cotas, e com a expansão do

setor público de educação superior, criando um modelo híbrido com avanços e retrocessos na democratização do acesso à educação.

## **6.1 OS PRIMÓDIOS DA UNIVERSIDADE BRASILEIRA.**

Durante a maior parte do período colonial (1500-1822), o Estado absolutista português proibiu o ensino superior no Brasil. Desta forma mantinha o monopólio da formação das elites brasileiras mantendo a relação de dependência da colônia em relação à metrópole, assim para obterem formação superior os brasileiros teriam que viajar para Portugal ou para outros países. As primeiras instituições de ensino superior no Brasil surgiram apenas em 1808, com a chegada da Família Real portuguesa ao Brasil, fugindo da invasão francesa. Motivado pelas circunstâncias, Dom João VI, rei de Portugal, inaugurou as Faculdades de Medicina da Bahia e do Rio de Janeiro, bem como a Escola Politécnica do Rio de Janeiro (Fávero, 1977).

O modelo de universidade implementado nessas instituições foi influenciado pelas concepções do Marquês de Pombal, um personagem destacado como Primeiro-Ministro de Portugal durante o século XVIII. Pombal sustentava que a ênfase verbal e teórica nas universidades tradicionais era uma questão a ser enfrentada, argumentando que a educação técnica e profissional deveria ser proporcionada em instituições distintas. Apesar da independência brasileira, em 1822, esse modelo de educação voltado para a formação profissional e para as necessidades imediatas do Estado brasileiro em formação persistiu após a implementação (Pain, 1982). A forte intervenção estatal na definição dos currículos e da organização das instituições de educação superior especializadas para atenderem as necessidades do estado é característica do Estado Administrativo Português que também será adotado no futuro estado brasileiro.

No Brasil, as ideias políticas e científicas, que permearam o século XIX e o início do século XX, foram profundamente

influenciadas pelo positivismo francês de Auguste Comte. O positivismo, com sua ênfase na ciência, na especialização, no pragmatismo e na "ordem e progresso", se alinhava à lógica centralizadora e burocrática do Estado Administrativo em formação no país. Ao se apropriarem dos três estados da ciência propostos por Comte — o teológico (explicações baseadas em forças sobrenaturais), o metafísico (explicações baseadas em conceitos abstratos) e o positivo (explicações baseadas na observação e na experimentação) —, os pensadores brasileiros da época associavam a universidade tradicional — voltada para a teologia e a filosofia especulativa — ao estado metafísico e teológico, considerado ultrapassado por não se basear em princípios científicos e objetivos. Para eles, a construção de um ensino superior verdadeiramente científico, alinhado com os princípios positivistas, dependia da manutenção das faculdades isoladas, consideradas a melhor opção para o desenvolvimento do conhecimento prático e objetivo. Essa visão, como apontado por Pain (1982) reforçava a ideia de que a especialização e o pragmatismo, e não a especulação filosófica, seriam os pilares de um novo modelo de ensino superior.

Em 1893, durante os primeiros anos da República, uma lei promulgada pelo Congresso estabeleceu uma distinção fundante para a organização do ensino superior brasileiro. A partir daquele momento, diferenciava-se a "entidade mantida" (a instituição de ensino superior em si) da "entidade mantenedora" (o agente responsável por sua organização, financiamento e aspectos sociais), como destacado por Barroso e Fernandes (2007). Essa mudança legal no final do século XIX teve um impacto profundo, pois possibilitou traçar um limite claro entre o Estado e as instituições de ensino superior. Essa separação, por sua vez, resultou na individualização da pessoa jurídica dessas instituições, abrindo caminho para que pudessem ser geridas como entidades privadas. Em outras palavras, a lei de 1893 inaugurou a possibilidade da propriedade privada no ensino superior brasileiro. Essa lei, embora criada em um contexto histórico e ideológico distinto do que daria origem à Nova

Gestão Pública, apresenta uma semelhança com a sua lógica, ao promover a descentralização da gestão do ensino superior e ao abrir espaço para a atuação da iniciativa privada, mesmo que sob regulação estatal.

A década de 1920, marcada por um processo de industrialização e uma conseqüente urbanização foi caracterizada por duas transformações significativas na história da formação do ensino superior no Brasil. A primeira foi uma reação dos docentes da Escola Politécnica ao domínio do positivismo no ensino superior. Esses docentes criticavam a ênfase excessiva do positivismo no conhecimento prático e na formação profissionalizante, em detrimento da pesquisa básica e da formação científica mais ampla, e defendiam a criação de uma universidade voltada para as ciências puras, inspirada no modelo humboldtiano alemão, que integrava ensino e pesquisa e valorizava a liberdade acadêmica. Esses professores fundaram a Associação Brasileira de Educação (ABE), que, em suas Conferências Nacionais de Educação, passou a debater a função da universidade — se voltada para a ciência pura ou para a formação profissional —, além de temas como autonomia e governança universitária. No âmbito da ABE, surgiu a Educação Nova, movimento liberal inspirado no escolanovismo estadunidense. Defendendo a escola como bem público, a ser ofertada pelo Estado — na lógica do Estado Administrativo —, valorizava a autonomia, a flexibilização e a adaptação às necessidades individuais, ideais que, posteriormente, encontrariam ressonância na lógica do Estado em Rede e da Nova Gestão Pública.

O segundo movimento que marcou a década de 1920 e que refletia as disputas pelo controle da educação no Brasil republicano foi o da Igreja Católica, que buscava retomar seu papel histórico na condução do ensino, historicamente influente na educação brasileira desde o período colonial, a Igreja via no Estado liberal uma ameaça ao seu poder e buscava manter sua presença no ensino, mesmo com a separação entre Estado e Igreja consagrada na Constituição Republicana. Inspirando-se no pensamento tradicionalista da Ação Católica Francesa, a Igreja

almejava restaurar a função exercida na Idade Média, quando era responsável por moldar a ordem social a partir da fé. Essa visão tradicionalista se contrapunha ao pluralismo político do Estado liberal, que, na perspectiva da Igreja, poderia abrir caminho para o "perigo comunista" (sic) e minar os valores morais e religiosos da sociedade. Diante do pluralismo político de um Estado liberal, que em sua visão poderia abrir caminho para o comunismo, a Igreja Católica defendia a disseminação da doutrina católica como antídoto para as ideias disruptivas. No campo da educação, sua principal bandeira era a defesa do ensino religioso nas escolas públicas (Salem, 1982).

A partir da década de 1930, esse movimento culminou na concretização de um antigo objetivo: a implementação de uma faculdade católica no Brasil. Embora submetida à regulação do Estado Administrativo, a faculdade católica representou a porta de entrada para o ensino superior privado reconhecido pelo Estado, inaugurando nova fase na disputa pelo controle da educação no país. A educação superior, um bem público essencial para o desenvolvimento social e historicamente sob o domínio do Estado, deixa de ser monopólio estatal e passa a ser oferecida também pelo setor privado. Vale lembrar que, antes da consolidação dos Estados Modernos, a Igreja era a principal responsável pela oferta de bens públicos como a saúde e a educação; com a ascensão do Estado laico, como vimos no caso francês, esse papel foi paulatinamente transferido para o Estado. Naquele momento, no Brasil, o setor privado de ensino superior se resumia às instituições confessionais, que, ao ganharem terreno na educação superior, passaram a ter a possibilidade de atuar como um ente separado do Estado na oferta das condições de manutenção e reprodução da sociedade, disputando espaço e influência com as instituições públicas.

Em 1930, Getúlio Vargas ascendeu à presidência da República Brasileira por meio de um golpe de Estado, instaurando um regime que, embora tivesse características próprias, em diversos aspectos se assemelhava ao fascismo europeu, como nacionalismo, autoritarismo, culto à personalidade. A centralização do

poder promovida por Vargas, com a criação de novos ministérios, a expansão da burocracia estatal e o aumento da intervenção do Estado na economia e na sociedade, contribuiu para a consolidação do Estado Administrativo no Brasil. Buscando conciliar as visões conflitantes sobre o ensino superior — formação baseada em valores defendida pelos católicos (que buscavam manter a influência da Igreja na educação), a formação profissional do modelo positivista (que se alinhava à lógica tecnocrática e pragmática do Estado Administrativo), a universidade de pesquisa defendida pelos professores da escola politécnica (que buscavam maior autonomia e investimento em ciência e tecnologia) — seu Ministro da Saúde e da Educação, Francisco Campos, elaborou decretos que visavam regulamentar as universidades, o que reflete a ênfase do Estado Administrativo no controle e na padronização do ensino superior (Cunha, 1980).

Um desses decretos resultou na criação da Universidade do Rio de Janeiro (posteriormente Universidade do Brasil e hoje Universidade Federal do Rio de Janeiro), que se tornaria o modelo a ser seguido pelas demais instituições do país. No Brasil, ao contrário da França, as universidades já nasceram com a incorporação das escolas de engenharia, o que minimizou o modelo dual francês, separando formação geral e formação de engenheiros. É importante observar que este modelo se diferenciava do modelo francês em um aspecto fundamental: a Universidade do Rio de Janeiro não apresentava uma estrutura hierárquica rígida e disciplinar como a francesa, que concentrava o poder nas mãos dos deanos de faculdade. Embora a figura do professor catedrático ainda gozasse de considerável poder dentro de sua instituição —controlando, por exemplo, a seleção de alunos, a definição de currículos e a contratação de docentes —, sua influência não se estendia às demais instituições, o que garantia maior flexibilidade e autonomia para as universidades brasileiras em comparação com as francesas.

Assim como na França, o Brasil também contava com institutos de pesquisa, dedicados principalmente à agricultura e à saúde. No entanto, os decretos de Campos se aproximavam do

modelo humboldtiano ao prever que a pesquisa se tornaria parte integrante das faculdades, e que o título de doutor seria necessário para os pesquisadores, buscando integrar pesquisa e ensino em um mesmo espaço institucional e superar a tradição francesa de separação entre universidades e centros de pesquisa. Naquele momento, a pesquisa brasileira era consideravelmente menos desenvolvida que a francesa e alemã, o que dificultava a implementação do modelo de universidade de pesquisa. Mas a intenção de Francisco Campos era clara: integrar pesquisa e ensino em um mesmo espaço institucional, as universidades.

Os decretos de Francisco Campos definiam que a universidade, para ser reconhecida como tal, deveria reunir pelo menos três das seguintes faculdades: Direito, Engenharia, Medicina e Filosofia, Ciências e Letras (Rothen, 2008). Essa escolha refletia a visão centralizadora e planejadora do Estado Administrativo, que buscava controlar a formação das elites e direcionar o ensino superior para o atendimento das "necessidades do país", definidas pelo próprio Estado. Assim, o Estado planificava a formação da elite jurídica e administrativa (Direito), dos profissionais responsáveis pelo desenvolvimento econômico e social (Engenharia e Medicina) e daqueles voltados para a formação humanística e científica (Filosofia, Ciências e Letras). Diferentemente da França, no Brasil, a Engenharia e a Medicina foram incorporadas como parte estrutural da universidade desde o princípio, o que facilitou a individualização das universidades como instituições. Essa individualização, posteriormente, em um contexto de competição por estudantes, recursos e prestígio, permitiria a identificação dos atores envolvidos na "competição mercantil" da educação superior.

Por fim, sob influência estadunidense – que, desde o século XIX, vinculava a universidade ao desenvolvimento econômico e social do país (Rothen, 1999) – o modelo brasileiro incorporou a extensão universitária como uma das atividades essenciais da universidade. A extensão representava o compromisso da instituição com a sociedade e com a economia, indo além da produção de conhecimento e buscando aplicar o

saber acadêmico para gerar impacto real no mundo extramuros da universidade, o que se alinhava ao projeto nacionalista e desenvolvimentista do governo Vargas.

A década de 1930 testemunhou a criação de três universidades no Brasil: a Universidade do Brasil (no Rio de Janeiro), a Universidade do Distrito Federal (UDF) e a Universidade de São Paulo (USP). A Universidade do Brasil, como vimos, representava o modelo oficial de universidade, idealizado por Francisco Campos. A UDF, por sua vez, foi concebida como uma universidade pública voltada para os ideais da Escola Nova, que defendia uma educação voltada para as necessidades individuais dos alunos, em contraste com o modelo tradicional e conservador. A Igreja Católica, no entanto, via com desconfiança a UDF, que considerava uma ameaça aos seus valores e à sua influência na educação, acusando-a de ser um instrumento de propagação do comunismo. Essa oposição, que refletia os conflitos ideológicos da época, contribuiu para a existência efêmera da UDF, que foi fechada em 1939 pelo próprio governo Vargas. Já a USP, criada pelo Estado de São Paulo em 1934, representava um contraponto à política centralizadora do governo federal, como apontado por Durham (2003). Havia, naquele momento, um embate entre o governo paulista, que buscava maior autonomia, e o governo federal, liderado por Getúlio Vargas.

Vale destacar que, embora as instituições de ensino superior estivessem submetidas à regulamentação centralizada do governo federal durante a Era Vargas, elas não faziam parte da estrutura estatal, diferentemente do modelo francês, caracterizado pela incorporação das universidades ao aparato do Estado. No Brasil, em parte devido à tradição federalista, à influência das ideias liberais e à resistência à centralização excessiva do poder, as universidades, mesmo as públicas, possuíam identidade própria e relativa autonomia em relação ao Estado. O projeto de criação e implementação da USP (Universidade de São Paulo), por exemplo, foi permeado pelo conflito entre a opção de um modelo estritamente

profissionalizante, inspirado no sistema napoleônico (que priorizava a formação de quadros para o Estado e se baseava em uma estrutura centralizada, hierárquica e disciplinar), e um modelo que valorizasse a pesquisa, similar ao modelo humboldtiano alemão (que defendia a integração entre ensino e pesquisa, a liberdade acadêmica e a formação integral do indivíduo) (Sguissardi, 2006b).

A USP (Universidade de São Paulo) nasceu com a ambição de formar a elite intelectual do estado de São Paulo, o que se alinhava aos interesses do Estado Administrativo, que buscava promover o desenvolvimento econômico e social do Estado de São Paulo por meio da formação de quadros qualificados e do incentivo à ciência e tecnologia. Para alcançar esse objetivo, seus fundadores criaram a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, concebida como o "coração" da universidade. Essa faculdade, inspirada no modelo Humboldtiano, teria a missão de promover a pesquisa básica, a formação científica e humanística e articular os diferentes campos do saber, em contraste com a fragmentação e o foco profissionalizante das demais faculdades. Professores renomados da Alemanha, França e Itália foram contratados para implementar a pesquisa básica na instituição (He; Catani, 2006). Além disso, a USP reunia as tradicionais faculdades profissionalizantes e os institutos de pesquisa já existentes no estado de São Paulo. Dessa forma, a pesquisa e o ensino superior passaram a coexistir em um mesmo espaço institucional: a USP. No entanto, apesar da intenção de integrar pesquisa e ensino, essa integração não se concretizava plenamente.

Paralelamente à criação das primeiras universidades públicas, as primeiras décadas do século XX também testemunharam o surgimento de diversas faculdades isoladas, mesmo após a promulgação dos decretos que previam a universidade como o modelo ideal para o ensino superior. Esse fato demonstra que, apesar da ênfase do Estado Administrativo na criação de universidades públicas, a lógica de mercado e a atuação da iniciativa privada no ensino superior já se faziam presentes no início do século XX. A maioria dessas faculdades

privadas era mantida pela Igreja Católica, o que configurava, como aponta Durham (2003), uma oposição entre o ensino público e o confessional. É importante ressaltar que, nesse período, não havia ainda a proibição da finalidade de lucro para as entidades mantenedoras privadas, conforme destacado por Barroso e Fernandes (2007). Esse fator, aliado ao contexto histórico, explica a presença do setor privado, especialmente o confessional, no cenário educacional brasileiro desde o início do século XX. É importante observar, contudo, que o número de estudantes universitários naquela época era bastante reduzido, totalizando apenas 33.723 alunos. O ensino superior, seja público ou privado, era ainda um privilégio restrito a uma pequena parcela da população brasileira, reforçando o caráter elitista do sistema.

Entre as décadas de 1930 e 1950, a economia brasileira passou por uma profunda transformação, impulsionada pela lógica nacional-desenvolvimentista do Estado Administrativo. Buscando deixar de ser baseada apenas na agricultura de exportação, o país ingressou em um processo de industrialização por substituição de importações. Esse processo, que se alinhava à visão centralizadora e intervencionista do Estado Administrativo, foi impulsionado, por um lado, pelo investimento estatal em infraestrutura, como a construção de rodovias, e pela atuação monopolista do Estado na produção de bens de base, como o aço (Furtado, 1972) (Singer, 1986). Por outro lado, e de forma contraditória, a industrialização brasileira se caracterizou pela dependência do capital e da tecnologia estrangeiros. A importação de máquinas, que já incorporavam a tecnologia em seu design, era a prática dominante, baseada no mito de que a tecnologia estava disponível no mercado internacional (Rothen, 2004). Essa dependência trouxe consigo uma série de problemas, como a importação de tecnologias já obsoletas, a perpetuação da dependência em relação aos países desenvolvidos, além da limitação do desenvolvimento científico e tecnológico autônomo no Brasil (Marini, 2000) (Singer, 1986).

Neste contexto, inicia-se a busca pelo planejamento estatal da economia visando o desenvolvimento econômico, que, segundo Guimarães Filho, sempre esteve associado ao desenvolvimento industrial. Nos anos 1940, temos o Plano de Obras e Equipamentos, o qual, segundo Mello Souza (2012), constitui um plano de defesa diante da Segunda Guerra Mundial, que evidenciava a inadequada infraestrutura para a indústria brasileira. Esse movimento de planejamento do Estado Administrativo levou à instalação da Siderúrgica de Volta Redonda, demonstrando a intervenção estatal para impulsionar a industrialização.

Ao analisar o desenvolvimento tardio do capitalismo brasileiro, José Luís Fiori (2020) o compara com a Via Prussiana (aliança entre o Estado e a nobreza que impôs um sistema de exploração capitalista sem romper com as estruturas agrárias tradicionais). Ele afirma que, no caso brasileiro, apesar da industrialização ter ocorrido em um movimento "pelo alto", sem rupturas de classe com a ascensão de uma nova classe social (a burguesia industrial), não houve uma aliança estratégica e duradoura entre o Estado e os empresários para o desenvolvimento da indústria. Essa falta de sinergia se deveu, em grande parte, à resistência do empresariado à estatização de empresas, à sua preferência por incentivos fiscais e à busca por financiamento externo, demonstrando o antiestatismo da burguesia brasileira e o temor da fração de classe burguesa agrária em perder a sua hegemonia.

A partir de 1955, a indústria brasileira vivenciou uma nova fase de expansão, marcada pela abertura ao capital monopolista internacional e pela instalação de multinacionais no país. Essa abertura, paradoxalmente, aprofundou a dependência tecnológica e financeira em relação ao exterior, algo que se consolidou com o Plano de Metas (1956-1961) do governo Juscelino Kubitschek (Fiori, 2020). Embora o Plano de Metas se baseasse nos estudos científicos do Grupo Misto BNDES-CEPAL, ele se caracterizou por um conjunto de ações setoriais não interligadas entre si e que não consideravam a complexidade das influências econômicas e políticas externas nas decisões do programa (Ianni,

1965) (Mello Souza, 2012). Essa falta de integração interna resultou em desequilíbrios econômicos e limitou a capacidade de o Plano gerar um desenvolvimento econômico sustentável e autônomo. O Plano de Metas representou uma ação do Estado Administrativo, baseado em uma tecnocracia, que resultou em um desenvolvimento dependente, consolidando a subordinação da economia brasileira aos interesses do capital internacional.

Na década de 1950, o cenário educacional e científico brasileiro foi marcado por dois movimentos importantes que refletem a consolidação do Estado Administrativo no país: o estreitamento de laços com o modelo estadunidense de universidade vinculada ao desenvolvimento econômico e social e a criação de duas agências de fomento à pesquisa. O Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA), fundado em 1950, exemplifica a influência estadunidense ao adotar a organização departamental, um currículo flexível com disciplinas eletivas e a divisão entre ciclo básico e profissionalizante (GERMANO, 1994). Outro exemplo dessa aproximação com os EUA se deu na Fundação Getúlio Vargas (FGV), uma instituição voltada para a formação de profissionais da administração pública. Essa ênfase na formação técnica e profissionalizante, presente tanto no ITA quanto na FGV, se alinhava à lógica do Estado Administrativo, que buscava modernizar o país e formar quadros qualificados para o setor público e para a indústria nacional. A FGV firmou um convênio com a USAID (Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional) e passou a receber professores da Universidade Estadual de Michigan (Rothen, 2004). Em 1951, visando planejar, financiar e controlar o desenvolvimento científico e tecnológico do país, o Estado criou duas importantes agências de fomento à pesquisa: o Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq), com a missão de impulsionar a pesquisa científica em diversas áreas, com ênfase inicial na energia nuclear, e a Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), criada para qualificar os recursos humanos para o ensino superior e para a pesquisa. Essas agências, que se tornariam pilares do sistema científico brasileiro, representaram um passo importante na

consolidação do Estado Administrativo, que assumia a responsabilidade pelo planejamento e financiamento da ciência e da tecnologia e buscava alinhar a produção do conhecimento aos objetivos nacionais de desenvolvimento.

Nos anos 1960, o ensino superior brasileiro se caracterizava pela diversidade de instituições, com presença tanto de universidades públicas quanto de instituições privadas, muitas delas com orientação confessional. Essas instituições eram responsáveis tanto pela formação de profissionais quanto pela realização de pesquisas científicas. É nesse contexto institucional que se insere a Reforma Universitária de 1968, a qual trataremos na próxima seção.

## **6.2 1968: A REFORMA UNIVERSITÁRIA E O ESTADO ADMINISTRATIVO.**

Em 1964, com a instauração da ditadura militar, o Brasil vivenciou uma contradição marcante: por um lado, intensificou-se a tendência à abertura ao capital monopolista internacional, com o Estado estimulando a entrada de capital estrangeiro e a instalação de multinacionais, aprofundando a dependência tecnológica e limitando o desenvolvimento científico e tecnológico autônomo (Rothen, 2004). Essa dependência externa, paradoxalmente, coexistiu com uma política de desenvolvimento da indústria nacional, principalmente estatal, com a criação de mais de 300 empresas estatais (Fiori, 2020).

O Estado militar, com características de Estado Administrativo, elaborou planos de desenvolvimento econômico que, segundo Guimarães Filho (1999), se assemelhavam a ações técnicas e burocráticas, desprovidas de debate político. Essa visão tecnocrática, que minimizava a importância da discussão política no planejamento, influenciaria diretamente o modelo de ensino superior proposto pela Reforma Universitária de 1968. Em um texto escrito no final dos anos 1960, Mello Souza (2012), defensor da execução de planejamentos técnicos, associa os planos econômicos do período a "tecnocracia", caracterizado

pela marginalização dos partidos políticos e pela concentração do poder nas mãos de especialistas técnicos:

A rotulação de tecnocracia decorre de dois fatos conjugados: a) a marginalização dos partidos políticos como agentes condutores da vontade popular na modelagem das opções de governo e b) a montagem de uma estrutura decisória, em termos de política econômico-social cujo suporte era o embrião de sistema de planejamento, organizado para permitir ao governo enfrentar os gravíssimos problemas de uma economia desarvorada pela hiperinflação e atingida pela paralisia dos esforços de desenvolvimento (Mello Souza, 2012, p. 1707–8).

Na segunda metade da década de 1960, durante a ditadura militar, o Brasil vivenciava um intenso debate sobre o modelo de universidade a ser adotado. Esse debate, que se dava tanto no âmbito governamental quanto no seio do movimento estudantil. No âmbito governamental, a discussão girava em torno da formação da mão de obra considerada necessária para o desenvolvimento do país. Essa visão, que se alinhava à lógica do Estado Administrativo e ao projeto "Brasil Potência", baseava-se na premissa de que a educação deveria estar a serviço do desenvolvimento econômico. A visão predominante entre os tecnocratas que ocupavam cargos-chave no regime militar era de que a formação de mão de obra especializada deveria ser planejada e controlada pelo Estado, evitando-se a formação de um excedente de profissionais qualificados (Rothen, 2004).

O projeto político e econômico do regime militar, expresso em slogans como "Brasil potência" e "Brasil, país do futuro", baseava-se em uma visão tecnocrática que colocava o desenvolvimento econômico acima de qualquer outra prioridade, subordinando as políticas sociais, inclusive a educação, aos imperativos da economia. Nesse contexto, a educação, e em particular o ensino superior, era vista sob a ótica da Teoria do Capital Humano, que — ao defender que o investimento em educação individual se traduziria em maior produtividade e, conseqüentemente, em crescimento econômico — reduzia a

educação a uma mera ferramenta para o crescimento econômico, ignorando suas dimensões sociais, políticas e culturais. Essa visão instrumental da educação, que desconsiderava a formação integral do indivíduo e seu papel na sociedade, se alinhava aos interesses do regime militar e à lógica do Estado Administrativo. O papel da educação, portanto, seria o de fornecer a mão de obra qualificada necessária ao desenvolvimento planejado pelo regime (Ferreira; Bittar, 2008).

Para os estudantes, o acesso ao ensino superior representava uma possibilidade de ascensão social em um contexto de forte desigualdade e de oportunidades limitadas. No entanto, o movimento estudantil, inspirado pela Teoria do Capital Humano — que via na educação um instrumento de desenvolvimento individual e social —, mas crítico à visão tecnocrática e autoritária do regime militar — que priorizava o crescimento econômico em detrimento da justiça social e da democracia —, passou a reivindicar a expansão das vagas nas universidades, denunciando a desigualdade de oportunidades, a elitização do ensino superior e a falta de participação democrática na gestão das instituições.

Em 1968, em resposta às crescentes mobilizações estudantis que questionavam o autoritarismo e as políticas educacionais do regime militar, o governo brasileiro promulgou Lei nº 5.540/68 (Brasil, 1968), conhecida como a Lei da Reforma Universitária. A reforma implementou um modelo de gestão universitária baseado na lógica da eficiência e na racionalização de recursos, com ênfase na planificação e no controle centralizado, em detrimento da participação democrática da comunidade acadêmica.

O modelo adotado pela Reforma Universitária de 1968 se aproximava, em diversos aspectos, do modelo estadunidense de ensino superior. Entre as principais características inspiradas no modelo estadunidense, podemos citar: a implementação do sistema de créditos, a organização departamental em detrimento das tradicionais cátedras, a flexibilização curricular com a introdução de disciplinas eletivas e a divisão dos cursos em ciclo

básico e ciclo profissionalizante. (Rothen, 2004) (Fávero, 1977b) (Romanelli, 1982).

Dois anos antes da Reforma Universitária, em 1966, o regime militar criou o sistema de pós-graduação no Brasil, dividindo o ensino superior em graduação e pós-graduação (mestrado, doutorado e especialização). Essa criação se alinhava aos objetivos do Estado Administrativo de modernizar o país e estimular o desenvolvimento científico e tecnológico, formando pesquisadores e professores para o ensino superior. A Reforma de 1968, que se articula com a criação da pós-graduação ao definir os papéis de cada uma, atribuiu papéis distintos à graduação e à pós-graduação. A graduação, segundo essa lógica, deveria se concentrar na formação profissional para atender às demandas do mercado de trabalho, especialmente em setores que utilizavam tecnologia importada, formando mão de obra qualificada para operar. Já a pós-graduação teria a missão de formar pesquisadores capazes de produzir tecnologia nacional (buscando romper com a dependência tecnológica), e, também, formar os futuros professores para o ensino superior (Romanelli, 1982) (Saviani, 1984). Contudo, a política econômica vigente, que priorizava a importação de tecnologia e o rápido crescimento econômico, em detrimento do desenvolvimento científico e tecnológico autônomo, limitou a interação entre as universidades e as empresas, restringindo essa relação basicamente às empresas estatais.

Em 1976, no contexto da Reforma Universitária e da criação da pós-graduação, a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) implementou um sistema de avaliação por pares para os programas de pós-graduação *stricto sensu*. Esse sistema, ao mesmo tempo que delegava a avaliação à comunidade científica, reforçava a lógica centralizadora do Estado Administrativo, que mantinha o controle sobre os critérios e os processos de avaliação, garantindo que a pesquisa se alinhasse aos seus objetivos de desenvolvimento nacional. Além disso, a CAPES assumiu um papel central na estruturação da pós-

graduação, além de continuar o seu tradicional papel de financiamento da formação de pesquisadores, com bolsas de estudo no Brasil e no exterior, o que consolidou ainda mais o seu papel como um órgão central na gestão da pós-graduação e da pesquisa no país. O sistema de avaliação, naquele momento, baseado na expertise dos pares, respeitava a lógica da ciência de buscar a legitimidade do conhecimento na comunidade científica e se alinhava ao princípio da Administração Burocrática de que os processos devem ser conduzidos por especialistas. Esse sistema, contudo, se transformaria, nos anos 1990, em uma tecnologia de poder da Nova Gestão Pública, ao ser vinculado ao financiamento, à criação de rankings e à ênfase em indicadores de desempenho, introduzindo uma lógica de competição entre os programas e transformando os cientistas em tecnocratas com o papel de coletar e analisar dados estatísticos, e na mensuração da "produtividade" científica, com ênfase em indicadores quantitativos, como o número de publicações (Sguissardi, 2006a).

Nesse período, a criação da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), com o objetivo de apoiar financeiramente projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação, reforçou a lógica do Estado Administrativo, que centralizava os recursos e definia as prioridades de investimento em ciência e tecnologia. Junto com o CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico) e a CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), a FINEP se tornou um importante instrumento do governo militar na definição da política de pesquisa e no direcionamento dos investimentos em áreas estratégicas para o desenvolvimento nacional, como definido pelos planos e metas estabelecidos pelo regime (Leher, 2003). Embora a maior parte da pesquisa científica e tecnológica fosse realizada nas universidades, a definição das prioridades de pesquisa era estabelecida fora do ambiente acadêmico, por meio das agências de fomento, o que limitava a autonomia das universidades e direcionava os recursos para as áreas consideradas estratégicas pelo governo. Segundo Leher (2003), a maioria dos cargos de direção dessas agências era ocupada por pesquisadores alinhados

com o projeto de modernização tecnocrática do regime militar. Essa política refletia a lógica centralizadora e planificadora do Estado Administrativo, que buscava instrumentalizar a ciência e a tecnologia para alcançar seus objetivos de desenvolvimento nacional.

Em resposta ao aumento da procura por vagas na educação superior, o regime militar implementou uma série de ações que levaram à ampliação e à diversificação das instituições de ensino superior no Brasil. Uma das alterações mais significativas foi o estabelecimento de uma divisão entre as instituições focadas apenas no ensino superior e aquelas que também se empenhavam em pesquisa e pós-graduação. Essa diferenciação, que já se esboçava em iniciativas anteriores, se consolidou nesse período, criando um sistema dual, em que as universidades públicas concentravam a maior parte da pesquisa científica e da pós-graduação, enquanto muitas novas instituições, muitas delas privadas, surgiam para atender à demanda por ensino superior, com foco na graduação e na formação profissionalizante. A expansão do ensino superior nos anos 1970 se deu principalmente por meio da criação de novas instituições privadas, organizadas na forma de faculdades isoladas. Essa proliferação de faculdades isoladas, muitas vezes com foco em cursos de menor custo e rápida absorção pelo mercado de trabalho, ocorreu em contradição à legislação vigente, que, em tese, previa a universidade como modelo padrão para o ensino superior, mas que, na prática, foi flexibilizada pelo governo para permitir a expansão do setor privado. Neste contexto, a demanda social por educação passou a ser tratada como se fosse uma demanda do mercado consumidor por educação, sendo atendida pela oferta privada, que priorizava o lucro e a satisfação do "cliente" (aluno), em detrimento da qualidade da formação e da produção de conhecimento. Como mostra a tabela a seguir, o número de matrículas no ensino superior privado cresceu significativamente entre 1970 e 1980, passando de 214.865 para 885.054, enquanto as matrículas nas

instituições públicas apresentaram um crescimento menor de 210.613 para 492.232. (verificar fonte Sampaio e Duhran)

Tabela 5 - Inscrição no ensino superior brasileiro 1970 e 1980

Ano	Pública	%	Privada	%	Total
1970	210 613	49,5	214 865	50,5	425 478
1980	492 232	35,7	885 054	64,3	1 377286

Fonte: Duhran (2003)

Embora a Reforma Universitária de 1968 tenha previsto a organização de entidades mantenedoras privadas sob a forma de fundações sem fins lucrativos, a década de 1970 testemunhou uma mudança significativa nesse cenário, com a intensificação da expansão de mantenedoras privadas *stricto sensu*, ou seja, instituições não confessionais que, apesar de se apresentarem formalmente como fundações sem fins lucrativos, na prática, visavam ao lucro. Essa tendência, que refletia a crescente influência da Teoria do Capital Humano no Brasil, que ao valorizar a educação como um investimento individual com retorno econômico, se alinhava à lógica neoliberal de mercantilização dos serviços públicos, mesmo ainda dentro da visão de um Estado Administrativo. Nesse contexto, marcado ainda pela lógica do Estado Administrativo, mas com a crescente influência da lógica de mercado e a incipiente atuação de atores privados na oferta de serviços públicos, a educação começou a ser tratada como uma mercadoria que poderia ser adquirida pelo consumidor, contrapondo a lógica individualista à compreensão da educação como um bem público e um direito social. Assim, o Estado, mesmo mantendo o controle regulatório, passa a compartilhar a oferta de serviços públicos com atores privados, criando as bases para a posterior transição para o Estado em Rede e para a implementação das políticas da Nova Gestão Pública nos anos 1990.

A década de 1980 marcou um período de transição na organização do Estado brasileiro com a redemocratização do país e a promulgação da Constituição de 1988. No entanto, esse

período também foi marcado pela emergência das ideias da Nova Gestão Pública (NGP), que começaram a influenciar os debates sobre a próxima reforma do Estado brasileiro. Na seção seguinte analisaremos as tensões e as contradições desse período, entre a busca por democratização, a defesa do Estado de bem-estar social e a ascensão do ideário neoliberal, tendo como fio condutor as discussões sobre a organização e a autonomia universitária.

### **6.3 ENTRE A DEMOCRATIZAÇÃO E A NOVA GESTÃO PÚBLICA: O ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO NOS ANOS 1980.**

No Brasil, a década de 1980 foi caracterizada por profundas mudanças sociais, políticas e econômicas que criaram o contexto para a posterior transição para o Estado em Rede. O país estava passando por uma séria crise econômica, que pressionava o Estado a adotar reformas e a reduzir seus gastos, enquanto se consolidava o processo de redemocratização, após duas décadas de regime militar autoritário. No âmbito econômico e do planejamento do desenvolvimento, este período pode ser denominado como a década da “ressaca” econômica do desenvolvimento da ditadura militar. Fiori (2020) assim descreve:

[...] a partir de 1982, com a exaustão do financiamento externo, que se exponenciou e se explicitou, definitivamente, o nó central da crise: o encilhamento financeiro geral que destruiu qualquer possibilidade de relançamento continuado da economia e implodiu o Estado desenvolvimentista quando este enfrentava o desafio de uma transição democrática.”

Neste cenário, os movimentos sociais se fortaleceram, exigindo do governo medidas efetivas para combater as disparidades sociais e assegurar direitos fundamentais para a população. A Constituição de 1988, promulgada após anos de debates e mobilizações populares, representou um marco nesse processo e refletia a busca por um Estado de bem-estar social,

comprometido com a justiça social e com a garantia de direitos. A nova Constituição consagrava a garantia de direitos sociais fundamentais, como o acesso à educação, à saúde e à previdência social, como obrigações do Estado, o que caracteriza um Estado Administrativo com ênfase no bem-estar-social. No artigo 205 se tem a previsão de que:

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (Brasil, 1988).

Contudo, em uma contradição que marcaria as décadas seguintes, justamente com a promulgação da Constituição, as ideias neoliberais — que questionavam o papel do Estado e defendiam a lógica de mercado e a privatização — começaram a se fortalecer no cenário político e econômico do Brasil. Essa oposição entre a Constituição, que buscava consolidar o Estado de bem-estar social, e o avanço do neoliberalismo criou um campo de disputa que se manifestou em diferentes setores da sociedade, inclusive na educação superior, onde a defesa da universidade pública e gratuita se contrapunha à lógica da mercantilização e da competição entre as instituições. Essa contraposição entre a busca por um Estado de bem-estar social e o surgimento do neoliberalismo marcaria as próximas décadas da história do Brasil, evidenciando uma "luta" entre o Estado Administrativo, que preconiza a intervenção estatal na economia e na sociedade, e a Nova Gestão Pública (NGP), que defende a eficácia, a diminuição do papel estatal e a utilização de mecanismos de mercado, além das privatizações.

A década de 1980, segundo Cunha (1989), representou para o ensino superior brasileiro um período de crise de identidade e de intensos debates. Enquanto as universidades públicas enfrentavam a redução dos investimentos estatais em financiamento e pesquisa a comunidade acadêmica — professores, estudantes e funcionários — se mobilizava pela redemocratização do país e por uma universidade mais democrática e participativa e

pela conquista da autonomia universitária. No entanto, a definição do conceito de autonomia e, principalmente, de como ela se concretizaria na prática, gerava embates e divergências. Duas grandes correntes de pensamento disputavam a hegemonia nesse debate, refletindo a tensão entre a lógica democrática e a lógica neoliberal que começava a influenciar as discussões sobre a reforma do Estado.

De um lado, encontrava-se a corrente que defendia a autonomia como sinônimo de gestão democrática das universidades, com ampla participação da comunidade acadêmica, incluindo professores, estudantes e funcionários técnico-administrativos. Essa visão, que podemos chamar de "república universitária", era defendida principalmente pelos movimentos organizados de professores e estudantes. De outro lado, havia a corrente que entendia a autonomia como a liberdade de gestão administrativa e financeira concedida ao reitor da universidade. Essa visão, que concentrava o poder de decisão nas mãos do reitor, se aproximava da lógica da Nova Gestão Pública (NGP), que valoriza a autonomia de gestão, a eficiência e os resultados, em detrimento da participação democrática, e era defendida principalmente por grupos de especialistas e gestores universitários (Barreyro; Rothen, 2008).

No decorrer da década de 1980, em um contexto de crise e de busca por novos rumos para o ensino superior, o Ministério da Educação (MEC) constituiu diversas comissões formadas por especialistas visando avaliar a situação do setor e propor mudanças. Essas comissões, que refletem a transição do Estado Administrativo para o Estado em Rede, apresentaram propostas que, apesar do contexto da redemocratização, já incorporavam elementos da lógica neoliberal e da Nova Gestão Pública (NGP), como a ênfase na avaliação, na autonomia de gestão, no financiamento meritocrático e na flexibilização dos modelos institucionais. Entre as diversas comissões criadas naquele período, três merecem destaque: o "Programa de Avaliação da Reforma Universitária", a "Comissão Nacional para a Reformulação do En-

sino Superior Brasileiro" e o "Grupo Executivo para a Reformulação do Ensino Superior". É importante destacar que, mais do que os resultados práticos imediatos, a relevância dessas comissões reside na formulação de um conjunto de ideias e propostas que influenciariam as políticas para o ensino superior nas décadas seguintes (Barreyro; Rothen, 2008).

No âmbito da avaliação, o "Programa de Avaliação da Reforma Universitária" criou um sistema de avaliação institucional, introduzindo a ideia de avaliação individualizada das instituições, que rompia com o modelo anterior de avaliação por sistema. Já a "Comissão Nacional para a Reformulação do Ensino Superior Brasileiro" defendeu a criação de um sistema externo de avaliação e a adoção de um sistema meritocrático para o financiamento público das universidades, o que se alinhava aos princípios da NGP. Essas propostas, ao introduzirem a lógica da avaliação de desempenho e da competição por recursos, representavam um passo importante na transição para o Estado em Rede. No entanto, a concepção de autonomia defendida por essa comissão se aproximava da ideia de autonomia do reitor, o que concentrava o poder de decisão e se contrapunha à ideia de uma gestão mais democrática e participativa. Por sua vez, o "Grupo Executivo para a Reformulação do Ensino Superior" defendeu a substituição do controle burocrático pela avaliação como instrumento de regulação das instituições públicas e pelo controle do mercado para as instituições privadas, o que também se alinhava à lógica da NGP e à transição para o Estado em Rede (Barreyro; Rothen, 2008).

A Constituição de 1988, promulgada após o fim da ditadura militar, em um contexto de redemocratização e de busca pela consolidação de um Estado de bem-estar social e de ascensão das ideias neoliberais, fez três previsões importantes para a organização da educação superior,

1) “As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial”.

2) “e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão” (Brasil, 1988 Art 207).

3) “O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I - cumprimento das normas gerais da educação nacional; II - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público” (Brasil, 1988 Art. 209).

Passo a analisar estas previsões a partir da tensão entre a defesa da educação como um bem público e um direito social e a emergente lógica neoliberal que começava a influenciar as políticas públicas.

#### 1 Autonomia

O princípio da autonomia universitária, consagrado na Constituição de 1988, teve consequências e desdobramentos distintos para os diferentes tipos de universidades brasileiras e, criou as bases para a posterior transição para o Estado em Rede no ensino superior, ao permitir maior flexibilidade de gestão e na implantação das políticas neoliberais na década seguinte incentivou a competição entre as instituições. Analisamos a seguir o impacto nas universidades federais, nas três universidades paulistas e nas universidades particulares.

No caso das universidades federais, a autonomia representou, inicialmente, um momento de democratização, de autogestão e de redefinição do modelo organizacional, com a participação ativa da comunidade acadêmica na tomada de decisões. Essa autonomia, conquistada após anos de luta contra o autoritarismo e a ingerência do regime militar, seria paulatinamente limitada a partir de 1995, com a implementação de políticas como contratos de gestão, financiamento baseado em desempenho que centralizavam o poder de decisão, impondo mecanismos de controle externo às universidades e reforçando a lógica da Nova Gestão Pública e do Estado em Rede. Um dos principais entraves à plena autonomia das universidades federais foi a ausência de autonomia financeira, como apontado por Leher (2003). A dependência do orçamento definido pelo governo federal, muitas vezes sujeito a contingenciamentos e à falta de previsibilidade, limitou a capacidade de as universidades federais gerirem seus recursos de forma autônoma e definirem suas próprias prioridades.

As três universidades estaduais paulistas (USP, Unicamp e Unesp), por outro lado, já haviam conquistado a autonomia administrativa e financeira em 1988, antes mesmo da promulgação da Constituição Federal. Essa conquista, que se deu por meio da vinculação de um percentual fixo da arrecadação do ICMS ao orçamento das universidades, garantindo-lhes maior estabilidade financeira e independência em relação ao governo estadual, se alinhava, em parte, aos princípios da Nova Gestão Pública (NGP), que valoriza a autonomia de gestão e a flexibilização do financiamento das instituições públicas. Na USP, a conquista da autonomia foi acompanhada pela implementação de um modelo de gestão centralizado, inspirado na concepção de autonomia do reitor.

Esse modelo, que concentrava o poder de decisão nos órgãos centrais da universidade, com a participação limitada da comunidade acadêmica, também se alinhava à lógica da NGP, que, embora incentive a autonomia de gestão, tende a concentrar o poder nas mãos dos gestores. A partir da década de 1990, a USP passou a adotar, de forma pioneira no país, um sistema de avaliação da produtividade docente baseado em indicadores quantitativos, como a publicação de artigos científicos. (Barreyro; Rothen, 2011). Essa política de avaliação, inspirada nas ideias da "Comissão Nacional para a Reformulação do Ensino Superior Brasileiro", tinha como objetivo subsidiar a distribuição meritocrática de recursos financeiros entre os docentes e departamentos da universidade, o que reforçava a lógica da NGP, que busca vincular o financiamento ao desempenho e que prioriza a "excelência" em pesquisa, medida prioritariamente pela publicação de artigos em periódicos indexados.

A experiência da USP nesse período é significativa por três razões principais: primeiro, pelo peso e influência da instituição no sistema de ensino superior brasileiro; segundo, pelo fato de os principais formuladores da política de avaliação da USP terem assumido, na década seguinte, cargos-chave no MEC (Ministério da Educação), influenciando a formulação de políticas para ao nível nacional e, terceiro, por representar a introdução de práticas

gerenciais típicas do modelo da Nova Gestão Pública no âmbito universitário — como a ênfase na avaliação quantitativa da produtividade e a vinculação do financiamento ao desempenho — , o que contribuiu para a posterior reformulação do ensino superior brasileiro nos moldes da Nova Gestão Pública. (Barreyro; Rothen, 2011).

Já no caso das instituições privadas de ensino superior, o princípio da autonomia universitária, consagrado na Constituição de 1988, representou, na prática, maior liberdade para a abertura de novas instituições e para a expansão da oferta de cursos, o que se alinhava à lógica neoliberal de desregulamentação e à transição para o Estado em Rede. Até a Constituição de 1988, a criação de novas instituições de ensino superior, bem como a autorização para a oferta de novos cursos, dependia de um processo de autorização por parte do Conselho Federal de Educação (atual Conselho Nacional de Educação), que atuava como um órgão centralizador de controle e regulação do ensino superior, com um processo burocrático e de difícil acesso, o que por si só limitava o surgimento de novos cursos em instituições privadas de ensino superior.

Com a nova Constituição, e alinhado à lógica da Nova Gestão Pública, as universidades, uma vez autorizadas a funcionar, passaram a ter liberdade para criar novos cursos e expandir sua oferta, sem a necessidade de autorização prévia do MEC (Ministério da Educação). Essa medida, associada à crescente demanda por ensino superior e à ausência de políticas públicas eficazes para a expansão das universidades públicas, levou a um crescimento exponencial do número de instituições universitárias privadas no país, com a criação de um "mercado" educacional cada vez mais diversificado e competitivo e a consolidação da ideia equivocada da educação com uma mercadoria. Entre 1985 e 1996, 44 instituições privadas obtiveram autorização para se transformar em universidades, elevando o número de universidades privadas no Brasil de 20 para 64, como apontado por Sampaio (2011). Neste contexto,

autonomia universitária para as instituições privadas representa liberdade para oferecer o produto educação.

## 2) Indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

A extensão universitária, no entanto, embora seja um termo frequentemente utilizado no contexto do ensino superior brasileiro, carrega consigo uma imprecisão conceitual no contexto brasileiro, o que dificulta a compreensão de sua função e de seu papel dentro da universidade. Cunha (1989) identifica três tipos principais de atividades frequentemente associadas à extensão universitária no Brasil: 1) a extensão como atividade empresarial, ao oferecer serviços à sociedade atendendo a uma lógica mercantil —o que, em certa medida, se alinha à transição para a Nova Gestão Pública e à ideia de universidade empreendedora—; 2) a universidade como agência de serviço público, oferecendo serviços básicos à população (como atendimento médico em hospitais universitários) — o que reflete a lógica do Estado de bem-estar social, e 3) a extensão como atividade política, conscientizando os grupos sociais desfavorecidos — o que se contrapõe à lógica neoliberal e à visão da universidade como uma instituição neutra e voltada apenas para o mercado. A imprecisão conceitual da extensão e a diversidade de práticas a ela associadas refletem as tensões e as contradições do período, entre a lógica do Estado Administrativo, a emergência do Estado em Rede e os diferentes projetos de universidade em disputa.

## 3) Iniciativa privada, avaliação e regulação

A Constituição de 1988, ao prever que o ensino superior privado estaria sujeito à "autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público". (Brasil, 1988 Art. 209) , refletia, por um lado, a lógica do Estado Administrativo, que buscava regular e controlar a oferta de educação superior e, por outro, criava as bases para a posterior adoção de mecanismos de mercado e para a transição para o Estado em Rede, onde a avaliação se tornaria uma ferramenta central de regulação e controle à distância. Na época da promulgação da Constituição, no entanto, esse princípio da avaliação da iniciativa privada não teve grande repercussão prática, pois o processo de autorização de cursos e instituições

continuava essencialmente burocrático, reforçando a lógica centralizadora do Estado Administrativo. No entanto, na década de 1990, com a ascensão da Nova Gestão Pública (NGP), o princípio da avaliação ganhou um novo significado. A partir de então, a avaliação deixaria de ser apenas um requisito formal para a autorização de funcionamento das IES privadas, para se tornar uma ferramenta central na implementação de uma nova política para o ensino superior, baseada na performance, na competição entre instituições e no controle à distância (Rothen; Barreyro, 2011).

Em 1993, a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) apresentou ao Ministério da Educação uma proposta inovadora: um plano de autoavaliação para as universidades. A partir dessa iniciativa, o MEC criou o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), que incentivava a autoavaliação como um processo conduzido pelas próprias instituições, com vistas a promover a reflexão crítica e a melhoria da qualidade. O PAIUB, concebido em um contexto de redemocratização e de valorização da autonomia universitária, se baseava em uma visão emancipatória da avaliação, alinhada à concepção de "república universitária", em que a comunidade acadêmica se torna protagonista do processo. Como destacavam, o princípio norteador do PAIUB era que "a avaliação é uma ação política voluntária da universidade de revisão do seu projeto acadêmico e social", visando à prestação de contas à sociedade que a financia" (Barreyro; Rothen, 2008, p. 148). Paradoxalmente, o PAIUB, apesar de seu caráter emancipatório, ao incentivar a autoavaliação e a prestação de contas à sociedade, introduziu no Brasil a lógica da accountability e dos indicadores de desempenho, que seriam posteriormente apropriados pela Nova Gestão Pública (NGP), apesar da ênfase do PAIUB ser a emancipação e o autoconhecimento — e não a competição — das instituições. Como veremos na seção seguinte, a avaliação, que no PAIUB tinha como objetivo a melhoria da qualidade e a reflexão crítica sobre o projeto acadêmico, se transformaria, com a Nova Gestão Pública, em uma tecnologia de poder a serviço do Estado em Rede, com a introdução de

exames nacionais, rankings e financiamento baseado em desempenho, reforçando a competição entre as instituições e o controle à distância.

#### **6.4 A ASCENSÃO DO ESTADO EM REDE E A NOVA GESTÃO PÚBLICA NO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO.**

O período que se inicia em 1995, com a ascensão de Fernando Henrique Cardoso (FHC) à presidência e a implementação de políticas neoliberais, marca a transição do Estado Administrativo para o Estado em Rede no Brasil e pode ser interpretado como uma nova fase do capitalismo brasileiro, na qual a crescente integração da burguesia nacional com o capital internacional reconfigura o papel do Estado e seus mecanismos de atuação na sociedade. Sob a influência do Consenso de Washington (que promovia a abertura dos mercados e a redução do papel do Estado, criando as condições para o surgimento do Estado em Rede), o Estado brasileiro se afastou do setor produtivo, privatizando empresas estatais — que foram adquiridas pelo capital internacional nesta fase de sobreacumulação —, e transferindo para a iniciativa privada a responsabilidade por serviços públicos, que passaram a ser vistos como espaços de reprodução do capital. As funções de manutenção e reprodução da sociedade — historicamente atribuídas ao Estado Administrativo e que compreendem áreas como saúde, educação, previdência social foram transferidas para os indivíduos, que passaram a ser responsabilizado por "comprar" esses serviços no mercado. Bresser-Pereira (1991), um dos principais articuladores da reforma durante o governo FHC, sintetizou os pilares do Consenso em: 1) busca pela estabilidade econômica por meio de ajuste fiscal e políticas que fortalecem a lógica de mercado; e 2) redução da participação do Estado na economia. Ao Estado, caberia apenas a função de regular (normatizar e avaliar por resultados) a oferta desses serviços, reforçando a lógica neoliberal de mercado e o modelo do Estado em Rede.

O antiestatismo histórico do empresariado brasileiro, destacado por Fiori (2020), intensificou-se na década de 1990, impedindo a formação de uma aliança estratégica entre Estado e setor privado para o desenvolvimento industrial, como ocorreu na Via Prussiana. Essa resistência se manifestou na pressão por privatizações, na busca por incentivos fiscais seletivos e na preferência por financiamento externo. A consequência dessa falta de sinergia foi a manutenção da dependência financeira em relação ao capital externo, que acabou por privilegiar a especulação financeira e o afastamento do capital dos setores produtivos (Fiori, 2020).

As políticas econômicas implantadas pelos governos de Fernando Henrique Cardoso, "centradas no controle fiscal e cambial, de cunho essencialmente monetarista" (Guimarães Filho, 1999, p. 179), abandonaram as políticas de desenvolvimento econômico e priorizaram a estabilização econômica sob o enfoque do Consenso de Washington. Embora essa política tenha sido eficaz no controle da inflação, o preço pago pela estabilidade econômica foi altíssimo: a perda da "própria complexidade econômica, sofisticação produtiva e capacidades técnicas" (Gala; Roncaglia, 2020, p. 27). A dependência financeira externa acentuada nesse período, combinada com a abertura comercial e as privatizações, contribuiu para a desindustrialização do país, que passou a se basear em um setor de serviços com baixa sofisticação tecnológica. O Brasil, que já viu a indústria representar quase 25% do PIB, atingiu apenas 10% em 2018 (Gala; Roncaglia, 2020).

O processo de privatização das empresas estatais brasileiras se iniciou no final de 1980 com a redemocratização brasileira, com a justificativa de reduzir o tamanho do Estado, combater a ineficiência e atrair investimento estrangeiro. Com a reforma do Estado brasileiro do governo FHC, as privatizações se intensificaram. Aloysio Biondi (2003), com um enfoque de jornalismo investigativo, ao analisar os processos de privatização do governo FHC, mostra que a privatização foi um processo que podemos chamar de "doação" do bem público para o capital

internacional, pois várias medidas foram tomadas para beneficiar os compradores internacionais. Destacamos como exemplo, o processo de saneamento das empresas, que receberam investimentos públicos nessas empresas, sendo este custo transferido para contribuinte com aumento da dívida pública. Essas medidas, que transferiram recursos públicos para o setor privado, se encaixam na lógica da acumulação por espoliação, descrita por David Harvey (2005), que mostra como o "novo imperialismo" se apropria de bens públicos e gera riqueza para o capital internacional. Entre os diversos problemas da privatização, como deterioração dos serviços realizados, aumento da exploração da classe trabalhadora, Biondi afirma que com a privatização houve a perda da soberania nacional sobre setores estratégicos como energia e telecomunicações em favor das multinacionais.

A reforma do Estado implementada durante o governo FHC teve como base as ideias do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, elaborado por Bresser-Pereira (1998). O documento distinguia três tipos de atividades estatais: as exclusivas (relacionadas ao núcleo estratégico do Estado e à garantia da soberania, como defesa nacional e segurança pública), relacionadas ao exercício do poder; as não exclusivas (como saúde e educação), que não exigem o exercício direto do poder estatal e podem ser realizadas por outros atores; e as atividades de produção de bens e serviços para o mercado, passíveis de privatização. As atividades não exclusivas, porém, importantes para o desenvolvimento, como a educação, poderiam ser realizadas por entidades públicas não estatais, mediante contratos de gestão com o Estado. Essa distinção entre as atividades exclusivas e não exclusivas do Estado, ao transferir para a iniciativa privada — e para a lógica do mercado — a responsabilidade por serviços historicamente prestados pelo Estado, se alinha aos princípios da "cidade por projetos" de Boltanski e Chiapello (2011), que valoriza a conectividade, a competição entre vários atores autônomos e a descentralização da gestão. O relatório também apontava a obsolescência da

regulação brasileira, que se baseava em um modelo centralizado e burocrático, herdado do Estado Administrativo, defendendo a criação de um novo formato para as agências reguladoras, que, ao definirem as regras para a conectividade dos atores nos diversos setores da economia, atuam como tecnologia de poder do Estado em Rede, promovendo a coordenação e o controle à distância, em consonância com a lógica neoliberal. Assim, diversos ministérios passaram a contar com agências reguladoras (Rothen; Barreyro, 2009).

A análise de Guimarães Junior (1999) sobre a implantação do Plano Plurianual (PPA) durante o governo FHC, nos permite interpretar que durante o governo FHC foram duas estratégias que visavam reduzir a responsabilidade do Estado na implementação de políticas públicas. Primeiro, este governo não deixou claro qual instância de governo (federal, estadual ou municipal) seria responsável pela realização das ações. Segundo, não alocou recursos para a execução do PPA. Essas ações, alinhadas ao Consenso de Washington, resultaram em uma política fiscal focada na redução de gastos públicos e no afastamento do Estado da realização de ações voltadas para o desenvolvimento social e econômico do país.

A mesma estratégia foi utilizada em relação ao Plano Nacional de Educação. Após longa discussão no Congresso Nacional, que incorporou demandas da sociedade, segundo Marcia Aguiar (2010, p. 714) “o PNE expressava o reconhecimento da educação como um direito de cidadania e os objetivos e metas refletiam as prioridades estabelecidas pelos entes federados”. Contudo, no momento da promulgação da lei o governo fez nove vetos relativos à ampliação do papel do Estado no financiamento da educação. cinco dos vetos, foram relativos ao financiamento da educação superior. Segundo Aguiar (2010, p. 722), “o governo não estava disposto a incrementar os recursos para a educação superior no país.”

A reforma do Estado no âmbito da educação durante o governo FHC foi fortemente influenciada por documentos de organismos internacionais de financiamento, que atuam como

atores do Estado em Rede, promovendo a lógica neoliberal e os interesses do capital internacional nos países periféricos. Um exemplo disso é o relatório "O Ensino Superior: Lições da Experiência do Banco Mundial". O documento defendia que o investimento em educação básica era mais rentável que o investimento em ensino superior e que países em desenvolvimento, como o Brasil, deveriam priorizar a educação básica em seus investimentos (Leher, 2003); (Rothen; Barreyro, 2008); (Silva Jr; Sguissardi, 2020)). Essa visão, que se alinhava à lógica neoliberal de redução dos gastos públicos e de focalização dos investimentos sociais, criava um ambiente favorável para a expansão do setor privado no ensino superior, permitindo que o capital privado se apropriasse da demanda reprimida por educação superior — um bem público — e gerasse lucros. Essa visão se alinhava à ideia, também presente no ideário neoliberal, de que a educação superior deveria ser tratada como um bem privado, e não como um bem público (Sguissardi, 2006a). Neste contexto, de desfinanciamento do ensino superior público e de crescente demanda por educação, o capital encontra ambiente favorável à sua reprodução, ao oferecer a educação superior como mercadoria.

Entre 1995 e 1997, novas legislações, com destaque para a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB, Lei nº 9.394/1996), flexibilizaram a regulação do ensino superior, em consonância com a lógica neoliberal de desregulamentação e com os princípios do Estado em Rede. Criando ambiente propício a forte expansão das instituições privadas de educação. Três mudanças principais impulsionaram essa expansão: a flexibilização da organização das entidades mantenedoras, a diversificação dos tipos de instituições de ensino superior e a simplificação das regras para abertura de cursos e instituições. A nova regulamentação definia como mantenedoras do ensino superior as entidades governamentais (federais, estaduais ou municipais) — que, em tese, deveriam garantir a gratuidade do ensino — e as privadas. As instituições municipais, na prática, passaram a operar com características semelhantes às instituições privadas, o que reforça a

tendência à privatização da expansão do ensino superior, relevante destacar que não houve privatização de instituições, mas sim a expansão via setor privado. As mantenedoras privadas, por sua vez, podiam ser com fins lucrativos ou sem fins lucrativos (classificadas como confessionais, comunitárias ou filantrópicas) (Barroso; Fernandes, 2007) (Sampaio, 2011) (Silva Jr; Sguissardi, 2020).

As instituições de ensino superior, conforme a nova legislação, podiam se organizar como faculdades (sem autonomia universitária), centros universitários ("universidades de ensino" com autonomia) — que visava a atender à demanda por formação profissionalizante, sem as exigências da pesquisa e da extensão — ou universidades propriamente ditas, conforme definido pela Constituição Brasileira, se caracterizam pela autonomia e pela indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

O então Ministro da Educação, Paulo Renato de Souza, e sua equipe elaboraram um modelo de regulação do ensino superior baseado na avaliação da performance — que se alinhava aos princípios da Nova Gestão Pública e à lógica do Estado em Rede —, em substituição ao controle considerado "burocrático" — que se baseava em critérios mais formais e processuais, como a verificação do cumprimento de normas. A medida da performance se dava por meio da classificação das instituições em rankings, que buscavam aferir a qualidade do "produto" educacional oferecido. Ou seja, a gestão da oferta da educação superior deixa de ser gerida como um bem público e passa a ser organizada como uma mercadoria que está sujeito a competição tendo como base a avaliação educacional. Para a graduação, a avaliação se baseava no desempenho dos estudantes em um exame nacional (o "Provão"), enquanto para a pós-graduação o foco se voltava para a produção científica, medida principalmente pelo número de publicações. Em ambos os casos, a lógica subjacente era a de que a performance das instituições — e, conseqüentemente, sua "qualidade" — se distribuiria consoante a curva normal (gaussiana): a maioria ocuparia uma posição mediana, enquanto uma pequena parcela se destacaria na

"excelência" e outra parcela do mesmo tamanho se encontraria em situação "crítica (Rothen, 2003).

A crença era de que a competição entre as instituições, induzida pela avaliação e pela divulgação dos resultados, levaria à elevação da qualidade do ensino superior, e que o mercado se encarregaria de expurgar as instituições "ruins" (Rothen, 2003) (Sguissardi, 2006a). Essa crença, que se alinha à lógica da "cidade por projetos", com o mercado atuando como o principal elo de conectividade entre os atores da educação superior, ignora o fato de que o mercado consumidor de educação nem sempre demanda cursos de qualidade. Alunos que desejam apenas uma certificação, por exemplo, podem procurar instituições que facilitem sua obtenção, sem se preocupar com a qualidade do ensino.

Paralelamente à avaliação da performance, que se baseava em indicadores quantitativos e na lógica do mercado, o governo FHC também implementou — ou melhor, reconfigurou — sistemas de avaliação por pares no ensino superior, assim conciliando a avaliação com características do Estado administrativo (avaliação baseada na expertise de pares), com mecanismo da Nova Gestão Pública (ênfase na mensuração do desempenho e controle à distância). Na pós-graduação, a avaliação por pares já existia desde 1977, mas passou por uma reformulação em 1996, com a incorporação de elementos da avaliação da performance, como a quantidade de produção de artigos em periódicos bem ranqueados pela CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), a agência responsável pela avaliação da pós-graduação. (Sguissardi, 2006a). Já na graduação, a avaliação por pares foi introduzida em 1995 em resposta à forte oposição do movimento estudantil ao exame nacional obrigatório (o "Provão") principalmente pela tentativa de vincular a titulação dos estudantes aos resultados dos exames e às críticas da comunidade acadêmica, que defendia uma avaliação mais emancipatória. As instituições privadas também criticavam o "Provão", alegando que seus alunos apresentavam uma "baixa performance" devido à formação inadequada recebida no ensino médio (Rothen, 2003).

Nesse processo, a imprensa desempenhou um papel crucial na difusão da política de avaliação do governo FHC, atuando como um importante ator não-estatal no Estado em Rede estabelecendo a conectividade entre diferentes atores. A mídia se encarregou de divulgar amplamente os resultados do Provão (Exame Nacional de Cursos) e de elaborar rankings de instituições, simplificando a complexidade da avaliação da educação e reforçando a ideia de que a performance em exames, medida por indicadores numéricos, era a forma mais eficaz de aferir e controlar a "qualidade" do ensino (Rothen *et al.*, 2015) (Dresch, 2024). Ao divulgar os resultados de forma sensacionalista, colocando em foco as instituições com "péssimo desempenho" e reforçando a competição entre as universidades, a imprensa contribuiu para a legitimação da lógica neoliberal na educação — que valoriza a competição, o ranqueamento e a mercantilização do ensino— e para a construção de uma visão da educação como mercadoria, e não como um bem público. Além disso, ao atuar como um "porta-voz" da Nova Gestão Pública e ao privilegiar a divulgação de indicadores numéricos, a imprensa contribuiu para a construção de uma cultura de responsabilização baseada na "performance" das instituições, o que, paradoxalmente, pode levar à desresponsabilização do Estado pela oferta e pela garantia da qualidade da educação.

A partir de 1994, a distribuição de recursos orçamentários federais para as universidades — que, no modelo do Estado Administrativo, se baseava principalmente nas necessidades das instituições, como o número de alunos e funcionários — passou a levar em consideração também indicadores de desempenho, como o número de alunos formados e a relação aluno/professor. Essa mudança, baseada nos princípios da Nova Gestão Pública e à lógica do Estado em Rede, de vincular o financiamento ao desempenho e de incentivar a competição entre as instituições, intensificou a competição entre as universidades federais por recursos, em um contexto de restrição orçamentária imposta pelo governo FHC (Amaral, 2011). Outra medida que relacionava de-

sempenho e financiamento no ensino superior durante o governo FHC foi a Gratificação de Estímulo à Docência (GED), criada em 1998 e extinta em 2009. Para receber a gratificação, os professores deveriam aumentar o número de aulas por semana — intensificando o trabalho docente — e realizar outras atividades, como publicações científicas (Amaral, 2011). Essa gratificação, que reforçava a lógica da Nova Gestão Pública, somada à nova forma de distribuição de recursos baseada em indicadores de desempenho, contribuiu para a expansão das universidades federais, mesmo em um contexto de restrição orçamentária.

Embora a presença de instituições privadas no ensino superior brasileiro não seja um fenômeno recente, a partir da década de 1970 observa-se uma expansão acelerada de instituições com finalidade de lucro, muitas vezes camuflada sob a fachada de fundações educacionais, o que reflete a crescente influência da lógica de mercado na educação. Com a flexibilização das regras para abertura de cursos e instituições e a legalização da existência de mantenedoras com fins lucrativos, a partir de 1995, durante o governo FHC, houve uma proliferação de instituições privadas com foco na oferta de cursos profissionalizantes (Sguissardi, 2015), o que se alinhava à lógica do Estado em Rede, que incentivava a privatização e a competição no setor educacional, e à dinâmica do "novo imperialismo", que favorece a acumulação por espoliação. A tabela a seguir mostra o crescimento das matrículas no ensino superior brasileiro entre 1995 e 2013, destacando a expansão significativa do setor privado, que passou de 1.059.163 matrículas em 1995 para 4.374.431 em 2013, enquanto o setor público, apesar do crescimento, manteve-se em uma posição secundária em termos de número de alunos.

Tabela 2: Inscrições no Ensino Superior Brasileiro em 1995, 2003 e 2002

Ano	Federais	evolução %	Publicas	Evolução %	Privadas	Evolução %	total	Evolução %
1995	367.531		700 540		1 059 163		1 759 703	
2003	567.101	54%	1 137 119	62%	2 750 652	160%	3 887 771	121%
2013	1045507	84%	1 777 974	56%	4 374 431	59%	6 152 405	58%

Fonte MEC/INEP

A transição do Estado Administrativo para o Estado em Rede na educação superior brasileira pode ser compreendida a partir da análise dos "três momentos" da vinculação da Educação Superior com o capitalismo, descrita por Silva Jr. e Sguissardi (1999), com base em Enguita. Inicialmente, o ensino é visto como qualificação da mão de obra, sendo oferecido pelo Estado que, na lógica do Estado Administrativo, assume a responsabilidade pela formação dos trabalhadores. Em seguida, o setor do ensino passa a ser alvo do capital de serviço, com a emergência das instituições privadas e a oferta de educação como uma mercadoria. As reformas neoliberais da década de 1990 intensificam esse processo com a adoção de políticas da Nova Gestão Pública de descentralização da gestão, flexibilização da regulação e a atuação de atores privados com fins lucrativos.

No terceiro momento — denominado por Enguita de "industrialização do setor de ensino" —, há uma tendência dupla de reorganização. Por um lado, o capital introduz mercadorias necessárias à educação reorganizada (como materiais didáticos, softwares, plataformas online); por outro lado, ao reorganizá-lo, busca fazê-lo a partir de racionalidade empresarial que busca a maximização dos lucros com ênfase na eficiência e redução de custos. Nesse terceiro momento é que se consolida o Estado em Rede com atores não estatais oferecendo um bem público como mercadoria. Os alunos passam a ser considerados consumidores em um mercado globalizado. No entanto, segundo Silva Jr. e Sguissardi (1999), essa reorganização do ensino superior sob a lógica do capital pode gerar novas formas organizativas e

características para a produção escolar, incompatíveis ou até mesmo antagônicas à especificidade da instituição escolar e ao processo educativo.

O modelo de pesquisa no Brasil, historicamente vinculado ao desenvolvimento econômico, continuou a ser valorizado após a redemocratização, mas com uma diferença fundamental: a redução do papel do Estado como agente financiador e planejador da ciência e tecnologia. Essa mudança, que se alinha à lógica neoliberal e ao Estado em Rede, pode ter consequências negativas para o desenvolvimento científico e tecnológico do país, tendo como uma das suas consequências a desindustrialização do país (Gala; Roncaglia, 2020). Durante o governo FHC, a aposta era de que a aproximação entre universidades e empresas — que se encaixa na "cidade por projetos" e na lógica do Estado em Rede, que promove a conectividade entre diferentes atores — levaria a um aumento do financiamento privado para a pesquisa, por meio da criação de fundações universitárias e da venda de serviços pelas universidades para complementar seus orçamentos (Sguisardi, 2006b) (Leher, 2003).

O governo Fernando Henrique Cardoso fez uma reforma do estado brasileiro com caráter neoliberal, aproximando a gestão pública da Nova Gestão Pública, com políticas de descentralização, de transferência de serviços públicos para serem realizadas pela iniciativa privada, bem como, políticas de avaliação como mecanismo de controle à distância. A reforma do Estado do governo FHC teve continuidade nas gestões seguintes, mesmo na gestão do governo Lula, que buscou conciliar a reforma do estado neoliberal com a agenda social dos Partidos dos Trabalhadores e a expansão do serviço pública estatal. Na próxima seção analisaremos as rupturas e continuidades dos governos Lula e Dilma.

## **6.5 CONTINUIDADES E RUPTURAS: O NEOLIBERALISMO SOCIAL DA ERA PT**

A chegada de Lula à presidência em 2003 gerou expectativas de ruptura com o neoliberalismo, mas a análise da gestão do

ensino superior nos governos petistas revela uma complexa interação entre continuidades e rupturas. Embora os governos Lula e Dilma Rousseff tenham implementado políticas sociais expressivas na educação superior, ampliando o acesso para grupos historicamente marginalizados, essas políticas se articularam com a lógica do Estado em Rede e da Nova Gestão Pública, herdada dos governos neoliberais anteriores. Esta subseção investiga essa interação complexa entre políticas sociais, mecanismos de mercado e a lógica gerencial na organização do ensino superior brasileiro, analisando como, apesar de avanços sociais significativos, o neoliberalismo manteve e, em alguns casos, reforçou sua influência na organização e gestão do ensino superior.

### 6.5.1 Política Social

A partir de 2003, com a ascensão dos governos Lula e Dilma, o ensino superior passou a ser considerado uma política social. Essa mudança de enfoque se baseou nas Teorias do Capital Humano, que compreendem a educação como um investimento que proporciona aos indivíduos maiores ganhos. Sob essa perspectiva, os governos petistas implementaram políticas de acesso e permanência na universidade para os mais pobres, buscando promover a ascensão social por meio da educação. Por exemplo, para políticas de acesso tem-se as “cotas” para ingresso na educação superior, Programa Universidade para Todos (Prouni) e Fundo de Investimento Estudantil (Fies), como política de assistência tem-se a Política Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes).

Coerente com o enfoque do Estado administrativo – o qual deve suprir as necessidades sociais de educação superior – são as políticas de ações afirmativas das Instituições Federais de Educação Superior, que estabelecem cotas de acesso a educação superior para estudantes negros e estudantes provenientes da educação básica pública; e políticas de assistência a estes estudantes durante a realização dos cursos (Souza, 2018) (Nóbrega, 2024).

O Prouni é destinado à compra de vagas no setor privado pelo Estado para serem destinadas a estudantes que não teriam condições de arcar com os custos do ensino superior privado. Apesar de ser um programa social destinado a supostamente democratizar o acesso à educação superior, o Prouni resultou na ampliação e fortalecimento do ensino superior privado no Brasil, pois as vagas que compradas no setor privado são vagas ociosas, que não são preenchidas por estudantes nos processos tradicionais de ingresso. Como o programa proporciona benefícios fiscais às instituições que participam do sistema de bolsas, algumas delas viram no Prouni um meio de preencher vagas ociosas em cursos menos procurados. Isso transforma a renúncia fiscal em lucro ao utilizar as bolsas para preencher vagas que, de outra maneira, ficariam desocupadas (Catani *et al.*, 2006).

O FIES, criado inicialmente no governo FHC e mantido nos governos do PT, substituiu o Programa de Crédito Educativo (CREDUC), criado em 1975 pelo governo Geisel. O FIES financia a graduação de estudantes em cursos presenciais não gratuitos, com avaliação positiva do MEC, cobrindo até 100% dos encargos educacionais. (Ministério da Educação, 2024a) Essa concepção do FIES encontra simetria com a proposta de um dos pais do neoliberalismo, Milton Friedman, que defendia que a educação superior, por gerar ganhos financeiros futuros aos estudantes, deve ser financiada por eles próprios.

A PNAES é uma política cujo objetivo é garantir a permanência e o sucesso de estudantes de baixa renda em instituições federais de ensino superior e profissional. Entre os diversos programas destacamos os seguintes Programa de Assistência Estudantil (“Oferece benefícios diretos aos estudantes para moradia, alimentação, transporte, saúde” etc.) e o Programa de Bolsa Permanência (“Oferece auxílio financeiro para estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica”)(Ministério da Educação, 2024b). Este um programa, apesar de ser uma política focal, é típico do Estado Administrativo: visa a assistência direta do Estado aos mais vulneráveis.

As políticas sociais implementadas nos governos do PT utilizaram mecanismos do Estado de bem-estar social, como a oferta de serviços públicos. Simultaneamente, adotaram mecanismos neoliberais, como a compra de vagas em instituições privadas. Estas políticas são avanços sociais ao incluir segmentos da população historicamente excluídos das políticas públicas, mas também demonstram retrocessos ao tratar bens públicos como mercadorias. A compra de vagas no setor privado naturaliza uma lógica de mercado para o acesso à educação.

### 6.5.2 O Estado em Rede e a Nova Gestão Pública:

Uma das expectativas da posse do governo Lula era de que a avaliação da educação superior deixasse de ser apenas um mecanismo de controle à distância do mercado educacional e passasse a ser um instrumento de melhoria da oferta de um bem público. Nesta expectativa, logo no início do governo iniciou-se a discussão para a criação Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Contudo a implementação do SINAES, iniciada em 2004, ilustra a tensão presente nos governos do PT entre a visão gerencial, característica da Nova Gestão Pública, e uma visão mais social, que reconhece a educação como um processo emancipatório. De um lado, a perspectiva emancipatória, que via a avaliação como uma ferramenta de gestão a serviço das instituições, com o objetivo de estimular a autocrítica e a busca por aprimoramentos, defendia uma avaliação participativa e qualitativa. Por outro lado, a perspectiva predominante no Ministério da Educação, alinhada aos preceitos da NGP e aos padrões internacionais de avaliação, considerava a avaliação como um instrumento de controle e regulamentação das instituições, fundamentado na lógica de mercado e na promoção da competição entre as universidades. (Barreyro; Rothen, 2006).

A perspectiva de controle e regulamentação acabou prevalecendo na configuração final do SINAES. A partir de 2008, o Ministério da Educação pública anualmente o Índice Geral de

Cursos (IGC), que resume a avaliação das instituições de ensino superior. O IGC é uma média ponderada das notas dos cursos de graduação e pós-graduação, expresso em uma escala de 1 a 5. O Conceito Preliminar de Curso (CPC), por sua vez, avalia o desempenho dos estudantes no Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade), o nível de formação do corpo docente, a proporção de professores com dedicação integral, a avaliação dos estudantes sobre o curso e a infraestrutura da instituição. A avaliação é realizada por comparação entre instituições de mesmo perfil, o que significa que a exigência em relação à titulação do corpo docente é ajustada segundo a área de conhecimento (Rothen; Barreyro, 2011).

No Brasil, diferentemente de países como a França, não existe um sistema de contratos de desempenho que defina o orçamento global das universidades. No entanto, a partir do governo FHC, observamos a implementação de duas formas de contratualização no ensino superior: a contratação de serviços específicos e a contratação para expansão da oferta de vagas. A contratação de serviços por parte do Estado já vinha sendo praticada desde a década de 1990, com o governo federal firmando convênios com universidades, principalmente para a formação de professores para a educação básica. Já a contratação para expansão de vagas ganhou força durante os governos Lula e Dilma, com a criação de programas como o Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), em 2007. Tanto o Reuni quanto o programa de criação de novos campi, implementado em 2005, condicionavam o repasse de recursos à adoção de indicadores de desempenho pelas universidades, como a manutenção de uma relação mínima de 18 alunos por professor (Amaral, 2011)(Duarte *et al.*, 2014).

A expansão do Estado na oferta de educação superior como bem público, por outro lado, apresenta um hibridismo com as políticas neoliberais da Nova Gestão Pública. Nesse contexto, o Estado se expande, mas considera as instituições de educação superior como entidades independentes, não necessariamente pertencentes ao Estado. Essa visão iguala as instituições

públicas e privadas, permitindo que ambas ofereçam um bem público, uma como mercadoria gratuita e outra como paga.

### 6.5.3 A Planificação o PDE

Gradualmente os governos do PT adotaram prática de contratualização por parte, aliada à elaboração de planejamentos estratégicos com metas quantitativas e prazos definidos, demonstrando uma aproximação com modelos atuais de gestão empresarial. Esses planos, em linhas gerais, partem de um diagnóstico da realidade, definindo metas, principalmente quantitativas, a serem atingidas em prazos pré-definidos, e ações com indicadores para avaliação dos resultados. Essa ênfase em metas contratualizadas, combinada com a expectativa de adesão de outros atores (estados, municípios e universidades), demonstra uma estratégia de governança em rede, onde a política é definida centralmente, mas a execução é descentralizada. Por exemplo, em um contrato de gestão com uma universidade para formar diretores de escola, a quantidade de diretores formados pode ser mais importante na avaliação do que a qualidade do trabalho realizado.

Em 2007, no segundo governo Lula, é lançado o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). O PDE incorpora elementos da Nova Gestão Pública (NGP), como a definição de metas quantificáveis, a busca pela adesão de múltiplos atores (estados, municípios e universidades) e a utilização implícita de mecanismos de contratualização para atingir seus objetivos de expansão e melhoria da educação. Na apresentação do Programa ele não nega a importância do Plano Nacional de Educação, mas apresenta a ideia de que ele é limitado por não apontar às ações que devem ser realizadas. Nas palavras do documento de apresentação do Programa.

O PDE, nesse sentido, pretende ser mais do que a tradução instrumental do Plano Nacional de Educação (PNE), o qual, em certa medida, apresenta um bom diagnóstico dos problemas educacionais, mas deixa em aberto a questão das ações a serem tomadas para a

melhoria da qualidade da educação. É bem verdade, como se verá em detalhe a seguir, que o PDE também pode ser apresentado como plano executivo, como conjunto de programas que visam dar consequência às metas quantitativas estabelecidas naquele diploma legal (Ministério da Educação, 2007, p. 6).

O Decreto que instituiu os princípios gerais do PDE (Brasil, 2007) estabeleceu o IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) como referência quantitativa para a avaliação da qualidade da educação brasileira. O IDEB serve, portanto, para identificar as regiões prioritárias para ações de melhoria e para definir as metas a serem alcançadas. No âmbito do PDE foram incorporados todos os programas desenvolvidos pelo Ministério da Educação. No âmbito da educação superior foram definidos os seguintes instrumentos:

- 1) reestruturação e expansão das universidades, por meio do Reunee do Plano Nacional de Assistência Estudantil;
- 2) democratização do acesso, com o Programa Universidade para Todos (Prouni) e a reformulação do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies); e 3) avaliação e regulação, com o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior via Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes” (Silveira *et al.*, 2021, p. 42).

#### 6.5.4 O Reuni

A expansão do ensino superior público na era PT se deu, em parte, por meio de contratos de gestão com universidades, exemplificando a atuação do Estado em rede. Para analisar esse processo, esta subseção se baseia na pesquisa 'A nova gestão pública e a reconfiguração da avaliação da educação superior: o caso da UFSCar', examinando a experiência da UFSCar com o REUNI.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Pesquisa realizada em colaboração com Géssica Priscila Ramos, Maria Cristina S. Galan Fernandes, Regilson Borges Maciel e Ana Paula Silveira. Também contribuíram na pesquisa Andreiza Cristina de Souza, Pamela Cristina Botiglieri, Priscila de Paulo Uliam Martins.

Inserido no contexto do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o REUNI objetivava a expansão da educação superior pública, buscando aumentar o acesso e a permanência na graduação por meio de metas quantitativas, como a taxa de conclusão de 90% e a relação aluno/professor de 18:1 em cinco anos. A adesão universal das universidades federais demonstra a importância do programa, mas também revela a influência da Nova Gestão Pública (NGP), que utilizou o REUNI como um instrumento para a reestruturação das instituições, focando na eficiência e na mensuração de resultados. O programa focou na reestruturação das universidades federais, incluindo aumento de vagas (principalmente noturnas), redução da evasão, melhoria da infraestrutura, contratação de docentes e técnicos, e articulação entre graduação, pós-graduação e educação básica (Silveira *et al.*, 2021).

A adesão ao REUNI, embora voluntária, condicionava o atendimento de demandas históricas das universidades à participação no programa. Alinhado à Nova Gestão Pública, o programa estabeleceu "Termos de Pactuação de Metas" entre o MEC e as instituições, definindo previamente metas quantitativas e qualitativas em seis dimensões (expansão, currículo, pedagogia, mobilidade, inclusão e articulação com a pós-graduação). Para receberem recursos, as universidades precisavam apresentar propostas detalhadas para atingir essas metas pré-determinadas. Esse processo, característico da Nova Gestão Pública, representou um mecanismo de controle, priorizando a eficiência e a mensuração de resultados, como a taxa de conclusão e a relação aluno-professor (Ramos; Rothen; Fernandes, 2019).

A pesquisa "A nova gestão pública e a reconfiguração da avaliação da educação superior: o caso da UFSCar", baseado em análise documental e entrevistas, mostra que, embora a UFSCar tenha visto vantagens na adesão ao REUNI – alinhando-se a seus planos de crescimento e com seu modelo gerencial já existente (ver Silveira, 2022) – o programa intensificou os mecanismos de controle à distância da Nova Gestão Pública (NGP) na instituição. A natureza contratual do REUNI, com metas quantitativas

e avaliações rigorosas, aumentou a burocracia interna, demandando mais prestação de contas e gerando novas tarefas administrativas. Apesar do crescimento físico e no número de vagas, é patente a falta de recursos para sustentar a nova estrutura e a sobrecarga de trabalho devido à rápida expansão. Os resultados quantitativos positivos, portanto, não obscurecem os desafios impostos pela Nova Gestão Pública na UFSCar, mesmo em um contexto de expansão desejada, comprometendo a plena autonomia universitária. Essa tensão ficou evidente nas negociações internas para a adesão ao REUNI, um processo fragmentado, com debates entre centros e departamentos sobre a participação na expansão e os compromissos a serem assumidos. A incerteza quanto ao cumprimento das promessas do MEC também marcou essas discussões. (Rothen *et al.*, 2022) (Ramos; Rothen; Fernandes, 2019).

Na UFSCar, a performatividade, um elemento central da Nova Gestão Pública, é aplicada à expansão universitária. A ênfase na mensuração de resultados, expressa em metas quantitativas e indicadores de desempenho, impõe uma lógica de demonstração de resultados, exigindo que a universidade comprove sua eficácia por meio de dados e relatórios. A necessidade de prestação de contas constante, via sistemas informatizados e comissões de monitoramento, reforça essa pressão, configurando um ambiente onde a demonstração de resultados se tornou um imperativo gerencial. (Rothen *et al.*, 2022).

### 6.5.5 Expansão do Ensino Superior Privado.

A expansão de instituições privadas no “mercado” de educação superior no Brasil se dá em duas etapas. Inicialmente, o crescimento se concentra na ampliação de escolas já existentes e na diversificação de proprietários de novas instituições. Em um segundo momento, com a participação de fundos de investimento e a abertura de capital em bolsa de valores, inicia-se um processo de aquisição e fusão de proprietários, consolidando um cenário de oligopolização. Em 2013, os maiores investidores com

objetivo de lucro (Kroton, Anhanguera Educacional e Estácio Participação) já possuíam 23,4% (1.246.700) de participação no setor privado (Sguissardi, 2015). Essa oligopolização não é facilmente perceptível, pois a fusão ocorre entre os mantenedores e não os estabelecimentos, com um único gestor administrando inúmeras instituições.

Sguissardi (2015) indica que existe uma tendência global de expansão de estabelecimentos com fins lucrativos, sendo que no Brasil essa tendência é mais evidente. Mesmo nos Estados Unidos, onde há uma forte adesão às ideias liberais e uma expansão significativa desse tipo de estabelecimentos, em 2009, apenas 8,8% das matrículas estavam em estabelecimentos privados com objetivo de lucro, em contraste com 56,7% no Brasil.

Ao analisar o ensino superior brasileiro sob a lente dos conceitos de "cidades" propostos por Boltanski e seus colaboradores, observamos uma diversidade de modelos. Uma parcela das instituições se fundamenta na cidade cívica, onde o ensino é considerado um bem público. Outra se alinha à cidade industrial, valorizando a eficiência. No entanto, a maioria se insere na lógica da cidade mercantil, na qual a educação é tratada como uma mercadoria que beneficia apenas o comprador e pode ser adquirida como qualquer outro produto.

#### 6.5.6 Política de Ciência e Tecnologia:

Com a chegada de Lula à presidência, houve um aumento significativo do investimento público em ciência e tecnologia, com a ampliação dos recursos destinados a agências como o CNPq, cujo orçamento para pesquisa saltou de R\$ 598.673.000 em 2002 para R\$ 1.203.575.000 em 2008. Apesar desse aumento no financiamento público, a política de aproximação entre universidades e empresas foi mantida e até mesmo fortalecida durante os governos Lula e Dilma, com a aprovação de novas leis e o apoio das agências de fomento a projetos de pesquisa em parceria com o setor privado (Silva Jr; Kato; Ferreira, 2015) A ideia era que a aproximação entre universidades e empresas

garantisse o financiamento da pesquisa por meio de fundações universitárias e da venda de serviços pelas universidades para complementar seus orçamentos (Sguissardi, 2006b).

Essa política, que buscava aproximar o Brasil do modelo da "Economia do Conhecimento" proposto pela Estratégia de Lisboa, tem raízes nas políticas desenvolvimentistas dos anos 1950, com a criação da Capes e do CNPq, e se intensificou durante o projeto "Brasil Potência" dos anos 1970. A política de aproximação entre universidades e empresas implementada pelos governos Lula e Dilma se enquadra no neodesenvolvimentismo, mas enfrenta limitações significativas. Um exemplo positivo dessa política foi o aumento significativo dos investimentos da Petrobras na prospecção e refino de petróleo, estimulando o desenvolvimento da cadeia produtiva nacional e a reaproximação com as universidades (Gerson; Mello, 2022) (Valin, 2023). No entanto, a mesma política apresenta contradições em setores como a indústria automobilística, em que os subsídios estatais não conseguiram superar a forte dependência tecnológica externa, a desindustrialização e a abertura predatória dos mercados brasileiros. Uma parte significativa do setor industrial brasileiro está integrada às redes internacionais de produção, com os laboratórios de P&D localizados principalmente nos países centrais. Em resumo, a política de aproximação entre universidades e empresas, embora buscasse promover a autonomia tecnológica, não conseguiu superar a dependência tecnológica e a influência de atores internacionais na economia brasileira. (Gala; Roncaglia, 2020) (Stein; Herrlein Júnior, 2016).

Na análise da organização do Estado a partir da Educação superior durante os governos Lula e Dilma, é relevante reconhecer que houve um avanço no sentido de superar as históricas desigualdades sociais no Brasil, com uma significativa expansão dos serviços públicos, como a educação, a saúde e a cultura. A expansão do Estado na oferta de educação superior como um bem público, com a criação de novas universidades e campi e com a implementação de programas de acesso e permanência, representa um passo importante nesse sentido. No entanto, a gestão

do ensino superior durante esse período reproduz a lógica neoliberal implantada nos governos anteriores, desresponsabilizando o Estado na oferta desses bens e contribuindo para a mercantilização da educação. O alinhamento ao Estado em Rede, que compreende que os bens públicos são mercadorias, reduz o Estado a um comprador de vagas em instituições privadas, que na lógica capitalista estão em fase de oligopolização da educação.

## **6.6 CONSIDERAÇÕES SOBRE A METAMORFOSE BRASILEIRA**

O ensino superior brasileiro experimentou uma profunda transformação nas últimas três décadas, marcada por uma complexa interação entre a lógica estatal tradicional e a ascensão de princípios neoliberais. Essa transição, longe de representar uma simples substituição de modelos, resultou em uma hibridização de lógicas.

Até o final da década de 1980, o ensino superior brasileiro era predominantemente público e centralizado, com o Estado desempenhando um papel fundamental na formação de mão de obra qualificada e no desenvolvimento científico. Embora coexistisse com uma rede privada, o setor público ditava a agenda e a lógica de funcionamento do sistema. A expansão do ensino superior buscava atender à demanda do mercado por profissionais qualificados, mas a pressão social por mais vagas já indicava as limitações deste modelo.

Os projetos históricos de aproximação entre universidades e setor produtivo no Brasil foram limitados por políticas econômicas baseadas no mito de que tecnologia e capital estrangeiros estariam prontamente disponíveis, resultando em um desenvolvimento dependente.

A abertura econômica dos anos 1990 e a adoção de políticas neoliberais impulsionaram uma rápida expansão do setor privado de ensino superior. Essa expansão, alimentada pela demanda reprimida e pela lógica de mercado, desvinculou-se, em parte, do projeto nacional de desenvolvimento.

Este modelo de gestão, embora mantivesse a estrutura do Estado Administrativo – com o Ministério da Educação, Capes, CNPq, Finep – incorporou elementos do Estado em Rede, introduzindo mecanismos de controle à distância por avaliações e a terceirização de serviços por meio de contratos. A ênfase na mensuração de resultados, na compra de vagas no setor privado e na focalização em grupos específicos demonstra uma clara influência neoliberal. Ao mesmo tempo, a permanência de instituições como o MEC e órgãos de fomento à pesquisa indica a continuidade de certas características do Estado Administrativo. A mercantilização do ensino superior, impulsionada pela sobreacumulação de capital, caracteriza essa complexa transição.

Nos governos Lula e Dilma, a educação superior foi concebida como política social para combater desigualdades, por meio de iniciativas como o Prouni e as cotas raciais. Nos anos 2000, foram implementadas políticas sociais para ampliar o acesso ao ensino superior, como as cotas para estudantes de baixa renda e negros, acompanhadas por programas de permanência estudantil e financiamento. Entretanto, a compra de vagas no setor privado expôs uma contradição fundamental: a coexistência de políticas inclusivas com uma lógica neoliberal de gestão, que mercantiliza a educação e reforça as desigualdades. A expansão do ensino superior público, com o REUNI, também se deu em um contexto de contratos de gestão que privilegiam a eficiência e a mensuração de resultados. Apesar dos avanços sociais com estas políticas, esta estratégia pode ser analisada como uma expressão de um neoliberalismo social, ou, ainda ironicamente, de esquerda.

Portanto, a transição do ensino superior brasileiro não resultou em uma substituição completa do Estado Administrativo por um modelo puramente neoliberal. Em vez disso, observa-se uma coexistência e hibridização de lógicas, gerando tensões entre a busca por inclusão social e os imperativos de eficiência e mercado. A mercantilização da educação, a competição entre instituições e a desresponsabilização do Estado são alguns dos im-

pactos negativos dessa transição. A superação desses desafios requer uma reflexão crítica sobre o papel do Estado e a necessidade de políticas públicas que priorizem a qualidade e o acesso universal à educação.

## 7.

### **METAMORFOSES ESTATAIS: Hibridização entre o Estado Administrativo e o Estado em Rede**

Nas seções anteriores analisamos a transição do Estado Administrativo para o Estado em Rede em Cuba, França e Brasil, explorando as diferentes formas como esse processo se manifestou em cada contexto. Este capítulo seção esses resultados, aproximando os percursos de transição e aprofundando a compreensão das metamorfoses e hibridizações estatais, respondendo às questões sobre a constituição histórica dos Estados atuais e as transformações na transição do Estado Administrativo para o Estado em Rede e da gestão burocrática para a Nova Gestão Pública.

A análise desta seção não se baseia em uma metodologia comparativa formal, que pressupõe simetria entre os casos. A história cruzada, proposta por Werner e Zimmermann (2003), oferece uma alternativa aos métodos comparativos tradicionais para o estudo de fenômenos sociais inter-relacionados, reconhecendo a especificidade e historicidade de cada contexto. A interação entre contextos implica influências mútuas, transformações recíprocas (embora assimétricas) e resistências. A ausência de hierarquia entre contextos diversos, abrangendo escalas locais, regionais e transnacionais. Na busca de cruzar os casos de Cuba, França e Brasil, esta análise se estrutura em duas seções principais, explorando as seguintes categorias: 1) Estado Administrativo; 2) Estado em Rede, sendo esta última dividida em 5 seções a) a desestatização/privatização b) Conectividade, c) da gestão burocrática à nova gestão; d) políticas sociais e) economia de conhecimento.

Para garantir a fluidez desta seção, que sintetiza os resultados das seções precedentes, não detalharemos novamente as fon-

tes empíricas (documentos) e bibliográficas, já apresentadas anteriormente. Utilizamos o modelo de linguagem Bard (Google), popularmente conhecido como inteligência artificial, para organizar os dados das seções anteriores, sendo as análises e a redação realizadas pelo autor do trabalho.

Nesta seção consolidamos o argumento de que a transição do Estado Administrativo para o Estado em Rede não representa uma substituição completa, mas sim uma hibridização, com a coexistência de elementos de ambos os modelos na organização estatal atual. Embora existam similaridades, essas hibridizações variam conforme a história, o contexto ideológico e o posicionamento em relação ao capitalismo de cada Estado.

## **7.1 ESTADO ADMINISTRATIVO**

Para comparar a organização estatal em Cuba, França e Brasil, retomaremos o conceito de Estado Administrativo, reconhecendo suas variações históricas e ideológicas. Iniciaremos nossa análise com uma definição genérica, ou tipo ideal, na terminologia weberiana.

O Estado Administrativo caracteriza-se pela centralização do poder estatal, seja em torno de um soberano ou instituições, e pela gestão e regulação burocrática centralizada de bens produzidos socialmente. Esses bens podem ser classificados quanto à sua apropriação:

- 1) bens de apropriação privada, produzidos socialmente, mas sujeitos à apropriação individual ou corporativa, que constituem a maioria dos bens de consumo; e
- 2) bens de apropriação social, considerados bens sociais essenciais, ou bem comum, para a manutenção e reprodução da sociedade, como infraestrutura, saúde, educação e segurança pública, cujo acesso é universal ou coletivo.

A organização da sociedade pode ser analisada a partir da propriedade dos meios de produção. No capitalismo, a propriedade é predominantemente privada; no socialismo, estatal; e no comunismo, coletiva. No Estado Administrativo, nos sistemas

capitalistas, o Estado detém majoritariamente a propriedade dos meios de produção de bens sociais (saúde, educação etc.), podendo, em alguns casos, também controlar meios de produção de bens privados. A produção privada, em ambos os cenários, é regulada pelo Estado e pelo mercado. Nos sistemas onde a propriedade dos meios de produção é privada, os bens produzidos são mercadorias, sujeitas à lei da oferta e da procura.

Em Cuba, até a década de 1990, os meios de produção eram majoritariamente de propriedade estatal ou cooperativa, com pequena participação da propriedade privada, principalmente no setor rural decorrentes da reforma agrária do movimento revolucionário.

No Brasil, até meados da década de 1980, o Estado, seguindo a lógica desenvolvimentista, atuou ativamente na economia, investindo em infraestrutura, criando empresas estatais e promovendo a industrialização por substituição de importações. Na educação superior, observou-se uma coexistência entre instituições públicas e privadas (principalmente confessionais). A partir da década de 1990, houve uma expansão significativa do setor privado não confessional, organizado sob a forma de empresas capitalistas.

Na França, país capitalista centralizado, o Estado tem forte presença na economia, definindo prioridades e gerenciando recursos, mesmo que a propriedade dos meios de produção seja predominantemente privada. Esse forte intervencionismo estatal se reflete também na educação superior, onde as instituições são predominantemente públicas, seguindo o modelo centralizado herdado de Napoleão.

Os três países estudados, analisados como exemplos de Estado Administrativo, demonstram centralização na gestão burocrática de recursos e na regulação de bens sociais, apesar de suas diferenças em termos de sistema político e ideologia.

O Estado cubano assume um papel central na planificação da economia e da sociedade, com planos quinquenais que definem os objetivos e as prioridades de desenvolvimento, tanto econômicas quanto sociais.

O Estado Administrativo Francês se caracteriza pela centralização do poder e uma estrutura burocrática que controla amplamente a universidade: currículo, financiamento, nomeação de professores e gestão. A universidade, com pouca autonomia, é um instrumento estatal, exemplificado pelo modelo napoleônico — centralizado, hierárquico e disciplinar — e pelo sistema francês de Universidades e *Grandes Écoles*, com separação entre formação geral e tecnológica. A tutela estatal é centralizada e hierárquica, com o Ministério da Educação no comando e outros ministérios atuando de forma fragmentada, incluindo o controle centralizado da pesquisa científica.

No Estado Administrativo brasileiro, o Estado centraliza a definição de políticas, currículos e financiamento do ensino superior, com forte ênfase no planejamento e na organização institucional. A universidade é vista como instrumento fundamental para o desenvolvimento econômico e social, focando na formação de mão de obra qualificada e na produção científica e tecnológica, especialmente em setores econômicos estratégicos.

A centralização estatal, característica marcante do Estado Administrativo, apresentou diferentes níveis de intensidade nos três países estudados. Essa variação reflete fatores históricos, políticos e ideológicos específicos de cada contexto nacional.

Em Cuba, a centralização estatal é muito intensa, com o poder concentrado no Estado e forte participação do Partido Comunista na definição, execução e implementação das políticas públicas e na definição das prioridades econômicas.

Na França, a centralização funda-se em uma forte tradição burocrática e hierárquica, com o Estado intervindo significativamente na economia. O sistema tripartido francês — que integra ensino superior (universidades), formação tecnológica (*grandes écoles*) e pesquisa (CNRS e institutos) — exemplifica essa forte atuação do Estado.

No Brasil, as políticas de centralização, associadas ao desenvolvimentismo industrial, enfrentaram maior resistência, refletindo tensões entre setores industriais e agrários, entre o governo federal e os estados, e entre o Estado e a Igreja, resultando

numa centralização menos intensa que em Cuba e na França, Por exemplo, A reforma Francisco Campos (1930), que criou a Universidade do Brasil como modelo institucional, coexistiu com universidades confessionais e estaduais, exemplificando a centralização menos intensa no Brasil em comparação com Cuba e França.

## **7.2 ESTADO EM REDE**

Assim como o Estado Administrativo, o Estado em Rede apresenta variações históricas e ideológicas, influenciadas pela relação de cada país com o capitalismo. Para analisar a transição para o Estado em Rede em Cuba, França e Brasil, considerando as variações históricas, ideológicas e a relação com o capitalismo, utilizaremos uma definição genérica, ou tipo ideal, na terminologia weberiana.

O Estado em Rede caracteriza-se pela fragmentação do poder estatal e pela crescente participação de diversos atores na regulação social, incluindo organismos internacionais, empresas privadas, e organizações da sociedade civil. Um dos elementos fundamentais é a conectividade entre diversos atores que interagem e se influenciam em uma dinâmica complexa e frequentemente não-hierárquica. A gestão pública se realiza por mecanismos de controle à distância, como indicadores de desempenho e avaliações de qualidade, e a execução dos serviços públicos é realizada por atores independentes, incluindo a iniciativa privada. O bem comum, como a educação e a saúde, é tratado como uma mercadoria no mercado, aberto à compra e venda por empresas com fins lucrativos, o que pode levar à exclusão de setores da população. Consequentemente, a responsabilidade pela manutenção e reprodução da sociedade é compartilhada entre o Estado e os indivíduos, com uma ênfase crescente na autogestão e na responsabilidade individual.

A transição para o Estado em Rede em Cuba, França e Brasil apresentou diferentes níveis de descentralização e privatização, e o uso de tecnologias de poder da Nova Gestão Pública

variou significativamente. A privatização estatal, como uma dessas tecnologias de poder, será o foco inicial de nossa análise.

### 7.2.1 A Privatização em Perspectiva: Cuba, França e Brasil

Em Cuba, em vez de privatização, ocorre um processo de desestatização, diversificando a propriedade dos meios de produção para impulsionar o desenvolvimento econômico sem abandonar os princípios socialistas. O Estado manteve o controle estratégico, regulando a expansão das seguintes formas de propriedade: socialista (estatal), cooperativas, empresas mistas (estatal e capital estrangeiro), propriedade privada em pequena escala e propriedade de organizações políticas e sociais. Na área dos bens sociais (educação, saúde etc.) o monopólio estatal permanece.

A reforma do ensino superior francês, sem implicar privatização, utilizou a Nova Gestão Pública para promover um duplo movimento: a ampliação da autonomia universitária, por meio de mecanismos como a contratualização e o controle à distância; e a concentração, nas universidades, de atividades antes dispersas no Estado (pesquisa e formação tecnológica), visando a competitividade internacional.

A expansão da educação superior brasileira apresenta um quadro ambíguo. De um lado, observa-se uma privatização crescente, impulsionada por mudanças legislativas que flexibilizaram o processo regulatório e facilitaram a atuação de instituições privadas com foco no lucro, criando um mercado de educação como mercadoria. Em contraponto, verifica-se uma tímida, porém significativa, expansão da educação superior pública, acompanhada de um aumento da autonomia gerencial, semelhante ao modelo de contratualização francês.

Cuba, França e Brasil demonstram trajetórias distintas na transição para o Estado em Rede. Enquanto Cuba mantém o monopólio estatal no ensino superior em um processo de desestatização, a França promove uma reforma gradual,

umentando a autonomia gerencial das instituições públicas. O Brasil, além da reforma gerencial, também promoveu a privatização do ensino superior. Apesar dessas diferenças, a crescente conectividade entre os diversos atores do sistema educacional emerge como um traço comum, que analisaremos na próxima seção.

## 7.2.2 Conectividade

No Estado em Rede, a conectividade substitui a hierarquia, pressupondo um mercado que regula a interação entre atores. Embora formalmente voluntária, a adesão à conectividade é, na prática, imposta pela competitividade: a não-adesão implica exclusão de processos vitais para a existência institucional dos atores. Nesse contexto, redes de poder são formadas por atores heterogêneos (União Europeia, universidades renomadas, pequenos negócios etc.), e a hegemonia da conectividade está intrinsecamente ligada à ascensão do neoliberalismo. Em vez de democracia e inclusão, a competitividade é o princípio aglutinador desse modelo.

A conectividade cubana se caracteriza pela combinação de uma planificação centralizada do Estado Administrativo — com diversos atores trabalhando para atingir os objetivos definidos pelo Estado — e mecanismos da Nova Gestão Pública, como a previsão de contratualização e a avaliação de performance, que buscam aumentar a eficiência. Externamente, após o fim da URSS e do Come, Cuba busca conectividade internacional, estabelecendo parcerias e acordos com países como a China e o Vietnã e organizações internacionais (vinculadas à ONU) para transferência de tecnologia, formação de capital humano e acesso a recursos. O embargo estadunidense, porém, limita significativamente essa estratégia, forçando Cuba a buscar alternativas para construir conexões e garantir seu desenvolvimento.

A participação ativa da França no Processo de Bolonha e na consequente criação do Espaço Europeu de Ensino Superior

(EEES) exemplifica a conectividade supranacional. Embora tenha sido um agente fundamental na construção desse modelo, a França também se submete a seus padrões. Essa conectividade supranacional promove a mobilidade estudantil e o reconhecimento de diplomas, impulsionando, simultaneamente, a competição entre instituições e a adaptação do sistema francês às demandas da economia do conhecimento. Internamente, a reforma, influenciada pela Nova Gestão Pública, gerou novas conexões nacionais: organismos como a AERES (Agência de Avaliação de Pesquisa e Ensino Superior) e os PRES (Polos de Pesquisa e Ensino Superior) impulsionaram a interação entre universidades, Grandes Écoles, centros de pesquisa e empresas. A contratualização, com metas e indicadores conectou o Estado às instituições. Contudo, é importante ressaltar que devido a tradição da centralização burocrática francesa submete a conectividade a lógica do Estado.

No Brasil a conectividade se dá pela transformação de atores que desenvolviam atividades estatais para aproximá-las de agências reguladoras, como é o caso do Inep que tradicionalmente era um órgão de pesquisa e documentação educacional passa a ser uma agência de avaliação da educação básica e superior, outro exemplo e a Capes tinham a função de financiamento da formação de professores da educação superior passa a acumular a função de regular a oferta da pós-graduação por meio de processos de avaliação. O SINAES promove a conectividade entre Estado, instituições de ensino superior e sociedade, mas por meio de uma avaliação de desempenho que gera competição entre instituições. Programas como o REUNI também geraram conectividade entre o MEC e universidades federais, mas com metas quantitativas e mecanismos de contratualização que impuseram um controle à distância. A expansão do ensino superior privado, com grandes grupos econômicos, intensificou a conectividade no "mercado" educacional. A competição, impulsionada pela avaliação de desempenho e divulgação na mídia, cria uma dinâmica onde a busca por estudantes, recursos e prestígio orienta as estratégias institucionais. A mídia, divulgando rankings e

resultados, fomenta essa competição, assim como os rankings internacionais que impõem padrões e influenciam as estratégias universitárias.

Apesar das diferentes trajetórias na transição para o Estado em Rede, a conectividade emerge como um elemento unificador no ensino superior de Cuba, França e Brasil. Em Cuba, essa conectividade se expressa na combinação de planificação centralizada com mecanismos da Nova Gestão Pública e na busca por parcerias internacionais. Na França, observa-se a conectividade supranacional (Processo de Bolonha e EEES) e a criação de novas conexões nacionais. No Brasil, a transformação de órgãos estatais em agências reguladoras (INEP, CAPES), o SINAES, o REUNI e a expansão da educação superior privada geraram diferentes formas de conectividade de mercado.

### 7.2.3 Da Gestão burocrática à Nova Gestão Pública

O Estado Administrativo associa-se à gestão burocrática, centrada em processos, normas, especialização e meritocracia. O Estado em Rede, por sua vez, associa-se à Nova Gestão Pública, enfatizando a eficiência e a eficácia, ou seja, o resultado. Para alcançar seus objetivos, a Nova Gestão Pública promove a descentralização, a contratualização (entre Estado e outros atores, públicos ou privados), a regulação pelo mercado e a competição entre instituições. Mecanismos de avaliação e divulgação de resultados (accountability) visam responsabilizar os gestores. Em alguns casos, essa ênfase excessiva nos resultados pode levar a uma redução da responsabilidade estatal pela provisão de bens públicos.

A comparação entre a Gestão Burocrática e a Nova Gestão Pública (NGP) revela tanto pontos de convergência quanto divergências fundamentais. Ambas levam em consideração resultados e processos, mas com diferentes ênfases. Por exemplo, na gestão burocrática, o controle se dá pela verificação do cumprimento de normas e procedimentos, enquanto na Nova Gestão Pública, se busca verificar o alcance de resultados e metas

previamente estabelecidos. Essa diferença de foco se torna particularmente evidente na concepção de meritocracia. Na gestão burocrática, a meritocracia se baseia nas qualificações formais (títulos, experiência); na Nova Gestão Pública, a ênfase está na performance e nos resultados mensuráveis, impactando diretamente a avaliação, a remuneração e a progressão de carreira dos funcionários públicos.

A coexistência de elementos da Gestão Burocrática e da Nova Gestão Pública está presente nos três casos, havendo assim uma hibridização entre os modelos com predomínio da gestão burocrática em Cuba, da Nova Gestão Pública no Brasil e uma posição intermediária na França.

A adoção cubana da Nova Gestão Pública não é uma simples adoção do modelo neoliberal, mas sim uma adaptação do socialismo a um novo contexto internacional, mantendo seus princípios fundamentais. Desde o primeiro congresso, o PCC:

- Reafirmou sua adesão ao marxismo-leninismo;
- Reconheceu o socialismo como uma fase de transição que incorpora elementos do capitalismo e do comunismo;
- Enfatezou a necessidade de construir um modelo socialista cubano, rejeitando soluções predefinidas.

A reforma do Estado cubano busca equilibrar planificação e mercado, centralização e descentralização, preservando as conquistas sociais e a identidade socialista. A manutenção do PCC como partido único e a defesa explícita do socialismo demonstram a rejeição do modelo neoliberal. A especificidade da transição da gestão burocrática para a Nova Gestão Pública em Cuba reside na gradual flexibilização do modelo centralizado, na ênfase na performatividade social e econômica, mantendo o socialismo como objetivo e com a regulação estatal do mercado.

A reforma do ensino superior francês ilustra a hibridização entre a tradição burocrática francesa — exemplificada pela integração histórica da universidade ao Estado, herdada do modelo napoleônico — e a Nova Gestão Pública. A criação do Espaço Europeu de Ensino Superior, impulsionou a adoção de mecanismos da Nova Gestão Pública, como descentralização,

contratualização (orçamento baseado em resultados), autonomia regulada por mecanismos de avaliação e controle à distância, incentivando a competição e a busca pela excelência. Entretanto, a reforma preservou a natureza pública das universidades, combinando a busca pela competitividade com o planejamento e o controle estatal.

O estado brasileiro passou por uma significativa transição do Estado Administrativo para o Estado em Rede. O modelo desenvolvimentista, caracterizado pela forte intervenção estatal na economia e no ensino superior, deu lugar, a partir dos anos 1980, a um modelo que incorporou elementos neoliberais e da Nova Gestão Pública. Essa transição se manifestou na descentralização da gestão, no aumento da autonomia (pública e privada), na avaliação da performance (Provão, ENADE, IGC) e na introdução de mecanismos de mercado (contratos de gestão, competição). O resultado é uma hibridização de modelos, combinando investimento público com a lógica de mercado, como demonstrado pela expansão do ensino superior privado e pela implementação de políticas sociais como o Prouni e as cotas. A próxima seção aprofunda essa análise, mostrando como os governos petistas articularam políticas sociais com a lógica da Nova Gestão Pública.

A transição para a Nova Gestão Pública em Cuba, França e Brasil resultou em uma complexa hibridização com a gestão burocrática. Em Cuba, o predomínio do modelo burocrático refletiu o contexto socialista e o controle estatal; no Brasil, o neoliberalismo e a expansão do setor privado impulsionaram a Nova Gestão Pública; e a França ocupou uma posição intermediária. A implementação da Nova Gestão Pública foi, em cada caso, adaptada ao contexto específico — socialismo em Cuba, tradição burocrática e integração europeia na França, setor privado e políticas sociais no Brasil — revelando a tensão entre diferentes modelos de gestão e projetos políticos, e a importância da diferença de ênfase entre processos e resultados. A análise das políticas sociais nos três países será o foco da próxima subseção.

## 7.2.4 Políticas Sociais em metamorfose: Uma Comparação entre Cuba, França e Brasil

As políticas sociais, ações estatais que buscam garantir o bem-estar da população e a reprodução social, se caracterizam pela garantia de acesso de bens de consumo (sujeitos à apropriação privada) e da provisão de bens de apropriação coletiva (educação, saúde, etc.). As políticas sociais podem ser universalistas (com acesso para toda a população) ou focalizadas (dirigidas a grupos específicos). No Estado Administrativo, a oferta de bens públicos, como a educação superior, tende à centralização e à universalização; já no Estado em Rede, a oferta se descentraliza, com a crescente participação de atores públicos e privados. A seguir, faremos uma aproximação entre as políticas de cada país em relação aos bens de apropriação coletiva, focando na educação superior.

Em Cuba, as políticas sociais mantiveram sua prioridade, rejeitando o neoliberalismo, e preservando a oferta universal e gratuita de saúde e educação como pilares do socialismo e garantia de justiça social. Contudo, a Reforma do Estado introduziu mudanças na implementação, substituindo o subsídio a produtos pelo subsídio direto aos mais necessitados, hibridizando políticas universais (Estado Administrativo) com políticas focais (Nova Gestão Pública). Essa articulação busca maior eficiência e justiça social, combinando elementos de ambos os modelos de gestão.

A transição francesa para o Estado em Rede revela uma complexa e contraditória relação entre Estado e políticas sociais. No Estado Administrativo, as políticas sociais, embora não universais, eram consideradas direito e obrigação estatal, com forte centralização e foco na igualdade de oportunidades e na coesão social. A transição para o Estado em Rede, porém, priorizou eficiência, competição e mecanismos de mercado, substituindo a ênfase na igualdade pela ênfase na competição. Essa mudança gerou tensões, tais como:

- Autonomia regulada condicionada à avaliação de desempenho;
- Contratualização com metas e indicadores;
- Competição entre instituições, potencializando desigualdades;
- Políticas focalizadas, gerando exclusão;
- Conflito entre igualdade de oportunidades e meritocracia por desempenho.

No Brasil, o Estado Administrativo, apesar da Constituição de 1988 prever como obrigação do estado e direito do cidadão o acesso a educação e à saúde, não universalizou a educação como bem público, refletindo a desigualdade histórica e as políticas desenvolvimentistas que priorizavam a formação de mão de obra qualificada e não a sua universalização. A transição para o Estado em Rede, marcada pelo neoliberalismo e pela Nova Gestão Pública, resultou em uma hibridização complexa: redução da intervenção estatal (privatizações, terceirizações) combinada com políticas inclusivas (Prouni, ações afirmativas). Embora essa combinação tenha promovido avanços na inclusão social, gerou também uma tendência à desresponsabilização estatal pela oferta de bens sociais, transformando-os em mercadorias para os indivíduos.

A análise das políticas sociais nos três países revela uma hibridização de modelos, combinando políticas universais e focais, e diferentes abordagens em cada país: em Cuba, a universalidade é mantida apesar da introdução de elementos da Nova Gestão Pública; na França, a transição gera tensões entre o ideal republicano e a lógica neoliberal; e no Brasil, a redução da intervenção estatal coexiste com políticas inclusivas, transformando a relação Estado-sociedade na provisão de bens e serviços, com descentralização e participação de atores privados.

## 7.2.5 Economia do Conhecimento e a metamorfose estatal.

A transição do Estado Administrativo para o Estado em Rede está intrinsecamente ligada à ascensão da economia do conhecimento, impulsionada pela globalização e financeirização do capital. Essa nova economia caracteriza-se pela priorização do conhecimento, da tecnologia e da inovação como fatores-chave de produção e competitividade. A formação de capital humano qualificado, por meio da educação superior e da pesquisa científica, torna-se fundamental, assim como a inovação tecnológica e a transferência de tecnologia para o setor produtivo. Essa mudança, que situa o conhecimento no centro da produção de riqueza e competitividade global, impacta profundamente a organização estatal, as políticas públicas e a relação universidade-empresa. A relação de cada país com a economia do conhecimento altera de acordo com seu posicionamento no capitalismo mundial.

Nos Congressos do PCC, a "economia do conhecimento" é apresentada não como um modelo capitalista, mas como um instrumento para alcançar objetivos socialistas, vinculando desenvolvimento econômico e desenvolvimento social. Articulada à planificação socialista, e não à lógica de mercado, busca fortalecer a economia cubana, reduzir a dependência externa e melhorar a qualidade de vida da população. Para implementar essa visão, nos congressos do Partido Cubano:

- Prioriza a educação e a ciência na solução de problemas socioeconômicos;
- Forma mão de obra qualificada para as empresas socialistas;
- Busca cooperação internacional para acessar recursos e tecnologias de ponta;
- Articula ciência, tecnologia e produção para transformar conhecimento científico em inovação tecnológica e aumentar a produtividade;

A "economia do conhecimento" orienta as reformas do ensino superior francês desde os anos 1990, impulsionando a participação em iniciativas europeias como o Processo de Bolonha e o Espaço Europeu de Educação Superior (alinhadas à Estratégia de Lisboa, que prioriza a competitividade via inovação e tecnologia). As reformas também enfatizam:

- Pesquisa e inovação, com aproximação entre universidades, Grandes Écoles e empresas (PRES) e busca por financiamento privado;
- Formação de recursos humanos altamente qualificados, com o sistema LMD e profissionalização da licenciatura;
- Competição internacional, buscando melhores colocações em rankings que valorizam produção científica, inovação e internacionalização.

Essa tentativa de adaptar o ensino superior francês às demandas da economia globalizada demonstra uma hibridização entre a tradição estatal francesa de intervenção econômica e as exigências de flexibilização do Estado em Rede, integrando o contexto europeu

No Brasil, a "economia do conhecimento" se apresenta de forma ambígua e contraditória, entrelaçando-se com lógicas desenvolvimentistas e neoliberais, refletindo as tensões da transição estatal. Discursos e políticas (CNPq, Capes, "Brasil Potência", neodesenvolvimentismo) enfatizam a importância da ciência e tecnologia para o desenvolvimento, mas com resultados limitados devido à dependência tecnológica. Políticas de aproximação universidade-empresa visam fomentar inovação, mas são impactadas pela desindustrialização e redes internacionais de produção. A expansão do ensino superior, embora inclusiva, busca formar capital humano para a economia do conhecimento.

A ascensão da economia do conhecimento, no contexto da globalização e da financeirização do capital, é um fator determinante na transição para o Estado em Rede em Cuba, França e Brasil, embora com impactos diferenciados. A economia do conhecimento, como novo estágio do capitalismo que prioriza conhecimento, tecnologia e inovação, manifestou-

se em Cuba como instrumento para alcançar objetivos socialistas; na França, como impulsionadora de reformas no ensino superior e da busca por competitividade internacional; e no Brasil, de forma ambígua, combinando ênfase em ciência e tecnologia com dependência tecnológica, desindustrialização e expansão do ensino superior privado.

### **7.3 CONSIDERAÇÕES SOBRE AS METAMORFOSES ESTATAIS**

Esta seção analisou a transição do Estado Administrativo para o Estado em Rede em Cuba, França e Brasil, focando no impacto dessa transição nas políticas de ensino superior. A análise revelou uma complexa hibridização de modelos, influenciada por fatores históricos, políticos e ideológicos específicos a cada país.

A transição para o Estado em Rede resultou em diferentes graus de centralização do poder (máxima em Cuba, alta na França, menor no Brasil), abordagens distintas à privatização (controlada em Cuba, gradual na França, expansão privada no Brasil) e variações na implementação de elementos da Nova Gestão Pública (gestão por resultados, contratualização, avaliação de desempenho, competição). A conectividade também oscilou significativamente em sua natureza, mecanismos e objetivos (planejamento e cooperação internacional em Cuba; integração europeia e competição internacional na França; competição de mercado e expansão privada no Brasil). A economia do conhecimento influenciou as reformas em todos os casos, mas a busca por eficiência e competitividade gerou tensões com a justiça social e a igualdade.

A análise das políticas sociais revela uma hibridização entre modelos universais e focais. Cuba manteve a universalidade, apesar da introdução de elementos da Nova Gestão Pública; a França enfrentou tensões entre o ideal republicano e a lógica neoliberal; e o Brasil combinou redução da intervenção estatal com políticas inclusivas, alterando a relação Estado-sociedade na provisão de bens e serviços.

Em síntese, a transição para o Estado em Rede é um processo complexo e contraditório, marcado pela hibridização de modelos de gestão e pela tensão entre eficiência e justiça social.



## 8.

### ÚLTIMAS CONSIDERAÇÕES.

Concluída a dupla jornada – a elaboração desta tese e de uma carreira dedicada à pesquisa em políticas educacionais –, esta tese apresenta uma consolidação do percurso de pesquisa realizadas ao longo de um quarto de século. O percurso desta pesquisa buscou compreender a transição (metamorfose) do Estado Administrativo para o Estado em Rede, e da gestão burocrática para a Nova Gestão Pública.

As seções precedentes estruturaram a argumentação desta tese, oferecendo uma análise multifacetada da transição do Estado Administrativo para o Estado em Rede. A primeira seção estabeleceu os fundamentos teóricos, examinando a evolução histórica do conceito de Estado, desde os contratualistas até a perspectiva marxista-leninista, integrando a análise da administração clássica. A segunda seção aprofundou a análise do Estado em Rede e da Nova Gestão Pública, explorando conceitos como governamentalidade, ator-rede e novo imperialismo. As seções seguintes apresentaram análises de caso de Cuba, França e Brasil, respectivamente, demonstrando as diferentes formas como a transição se manifestou em cada contexto, utilizando o ensino superior como fio condutor nos casos francês e brasileiro. Finalmente, a última seção sintetizou os resultados, aprofundando a compreensão das hibridizações estatais, analisando as variações na privatização, conectividade, gestão pública e políticas sociais, além da influência da economia do conhecimento.

Com a argumentação desenvolvida concluo que a transição do Estado Administrativo para o Estado em Rede não se configura como uma simples substituição de um modelo por outro, mas sim como um processo de hibridização, resultando na coexistência e na interação complexa de elementos de ambos os modelos na organização estatal contemporânea. Essa hibridização, no entanto, se manifesta de forma diferenciada em cada contexto

nacional, influenciada por fatores históricos, ideológicos e pela relação específica de cada Estado com o capitalismo global.

A seguir apresento os achados desta pesquisa que visam contribuir para debate sobre a natureza, as funções e os modelos de gestão do Estado ao longo da história. Os resultados obtidos evidenciam a importância deste estudo para compreender a complexa transição do Estado Administrativo para o Estado em Rede.

A transição do Estado Administrativo para o Estado em Rede se revela, nesta pesquisa, como um processo de complexa hibridização, contrastando com a abordagem dicotômica frequentemente encontrada na literatura. A análise comparativa dos casos de Cuba, França e Brasil demonstra que a coexistência e a interação de elementos desses dois modelos estatais são moldadas pela singularidade histórica, ideológica e pela relação de cada nação com o sistema capitalista.

Articulação entre teorias clássicas e contemporâneas, transitando pela filosofia política (contratualismo, marxismo-leninismo, gramscianismo) à administração (clássica e Nova Gestão Pública) e à sociologia (teoria ator-rede, governamentalidade) — oferece referencial teórico para a análise do Estado e de suas políticas, bem como da transição do Estado Administrativo para o Estado em Rede.

A conectividade no Estado em Rede, observada em Cuba, França e Brasil, não é uniforme. Os mecanismos e objetivos — cooperação internacional, integração europeia e competição de mercado — revelam como as dinâmicas de poder neoimperialistas moldam essas conexões, impactando a distribuição de influência e recursos dentro da estrutura organizacional única de cada Estado.

O conceito de ator-rede, associado ao de conectividade, permite analisar a complexa dinâmica de poder nos Estados contemporâneos. Diversos atores — órgãos estatais, agências, organismos internacionais, empresas privadas e organizações da sociedade civil — interagem, coexistindo diferentes lógicas de poder e gestão. Além disso, a criação e difusão de padrões e normas que

regulam o Estado em Rede envolvem diversos atores, não apenas o Estado.

Diferentes tecnologias de poder que operam na transição para o Estado em Rede, tais como: a contratualização, a avaliação de desempenho, os rankings internacionais e a mídia. Essa análise demonstra como esses instrumentos de controle e regulação à distância moldam as políticas e as práticas, influenciando as estratégias institucionais, a alocação de recursos e a construção de reputações, mostrando a complexidade e as nuances do poder no Estado em Rede.

Esta tese resgata a historicidade do conceito de bem-comum, analisando-o a partir dos contratualistas. Embora Hobbes, Locke e Rousseau apresentem concepções distintas sobre sua natureza — segurança e ordem para Hobbes, direitos naturais para Locke e vontade geral para Rousseau —, todos o consideram fundamento da legitimidade do Estado. No Estado Administrativo, o bem-comum se materializa na provisão de bens e serviços essenciais (saúde, educação, segurança, infraestrutura), necessários para a manutenção e reprodução social, que, combinados com o seu papel na regulação das relações de produção, constituem a base de sua legitimidade.

A transição para o Estado em Rede, no entanto, acarreta uma reconfiguração complexa na provisão do bem-comum, com a transferência parcial de responsabilidades para atores privados e indivíduos. O acesso universal e coletivo a esses bens transforma-se em acesso privado (condicionado à capacidade de compra dos indivíduos), tornando-os mercadorias disponíveis no mercado, gerando novas formas de acesso e potencializando as desigualdades.

Concluo esta tese ensaiando uma resposta à pergunta sobre a definição de Estado, reconhecendo a complexidade da questão, condicionada por fatores históricos e sociais, e pelas suas múltiplas dimensões: política, de gestão pública e de oferta do bem-comum.

O Estado, instituição histórica com fronteiras territoriais que centraliza o poder político e social, apresenta uma natureza

contraditória. Busca garantir o bem-comum, regulando as relações entre indivíduos e sociedade, mas também atua como instrumento de dominação de classe, refletindo as relações de produção e os interesses dominantes. Sua função essencial é gerir e reproduzir a ordem social, utilizando tanto mecanismos de manutenção e reprodução (políticas sociais e infraestrutura) quanto de repressão (com intensidade variável segundo o contexto histórico e ideológico).

Os diferentes tipos históricos de Estado distinguem-se pela forma como estabelecem regulações, pela atuação dos atores sociais na definição e implementação de políticas públicas, pela intensidade da repressão aplicada às classes sociais, e pelos dispositivos pelos quais os serviços públicos são ofertados e acessíveis à população, objetivando o bem comum.

Ponto final!

Parágrafo, dois dedos, ...

# 9.

## REFERÊNCIAS

AEBISCHER, Sylvie. Réinventer l'école, réinventer l'administration. Une loi pédagogique et managériale au prisme de ses producteurs. **Politix**, [s. l.], v. 98, n. 2, p. 57–83, 2012. Disponível em: <https://shs.cairn.info/revue-politix-2012-2-page-57?lang=fr&tab=texte-integral>. Acesso em: 14 set. 2024.

AGUIAR, Márcia Angela da S. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões para reflexão. **Educação e Sociedade.**, [s. l.], v. 31, n. 112, p. 707–727, 2010.

AMARAL, Nelson Cardoso. O vínculo avaliação-regulação-financeamento nas IES brasileiras: desafios para a gestão institucional. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico científico editado pela ANPAE**, [s. l.], v. 27, n. 1, p. 95–108, 2011. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/19970>. Acesso em: 15 set. 2024.

ATTALI, Jacques et, all. **Rapport Pour un modèle européen d'enseignement supérieur**. Paris: Ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie, 1998. Disponível em: <https://www.vie-publique.fr/rapport/26165-pour-un-modele-europeen-denseignement-superieur-rapport-m-le-minis>. Acesso em: 15 set. 2024.

ATTALI JACQUES. **Pour un modèle européen d'enseignement supérieur**. Rapport. Paris: [s. n.], 1998.

AUST, Jérôme; CRESPIY, Cécile. Napoléon renversé ?. Institutionnalisation des Pôles de recherche et d'enseignement supérieur et réforme du système académique français. **Revue française de science politique**, [s. l.], v. 59, n. 5, p. 915–938, 2009. Disponível em: <https://shs.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2009-5-page-915?lang=fr&tab=texte-integral>. Acesso em: 15 set. 2024.

AZAM, Geneviève. Du processus de Bologne à la loi L.R.U., une catastrophe annoncée. *In:* , 2009, Toulouse. **Anais [...]**. Toulouse: Université Toulouse le Mirail, 2009. p. 1–14.

BARREYRO, Gladys Beatriz; ROTHEN, José Carlos. O NUPES e a avaliação da educação superior concepções, propostas e posicionamentos públicos. *In: SILVA JÚNIOR, João dos Reis; CATANI, Afrânio Mendes; MENEGHEL, Stela Maria, Orgs. **A cultura da universidade pública brasileira: mercantilização do conhecimento e certificação em massa.** São Paulo: Xamã, 2011. p. 129–147.*

BARREYRO, Gladys Beatriz; ROTHEN, José Carlos. Para uma história da avaliação da educação superior brasileira: análise dos documentos do PARU, CNRES, GERES e PAIUB. **Avaliação**, [s. l.], v. 13, n. 1, p. 131–152, 2008.

BARREYRO, Gladys Beatriz; ROTHEN, José Carlos. “SINAES” contraditórios: considerações sobre a elaboração e implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. **Educação e Sociedade**, [s. l.], v. 27, n. 96, 2006.

BARROSO, Helena Maria; FERNANDES, Ivanildo Ramos. **Mantenedoras educacionais privadas: Histórico, organização e situação jurídica.** Rio de Janeiro: Observatório Univesitário., 2007.

BEZES, Philippe. **Réinventer l'État.** : Les réformes de l'administration française (1962-2008). Paris: Presses Universitaires de France, 2009.

BIONDI, Aloysio. **O Brasil privatizado: Um balanço do desmonte do Estado.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

BOLTANSK, Luc; CHIAPELLO, Ève. **Le nouvel esprit du capitalisme.** Paris: Gallimar, 2011.

BOURDIN JOËL. **Rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat pour la Planification sur le défi des classements dans l'enseignement supérieur.** Paris: senat de france, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil: 1988.** 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 19 nov. 2024.

BRASIL. Decreto 6.094 de 24 de abril de 2007. **Diário Oficial da União:** Brasil, n. 6.094, 24 abr. 2007.

BRASIL. **Lei 5.540, de 28 de novembro de 1968.** Brasília, 1968. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5540-28-novembro-1968-359201-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 20 jan. 2025.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília: Mare, 1998.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A crise da América Latina: consenso de Washington ou crise fiscal?. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, p. 3–23, 1991. Disponível em: Acesso em: 15 set. 2024.

CALLON, Michel; BRUNO, Latour. Le grand Léviathan s'approprioise-t-il? *In*: AKRICH, Madeleine, CALLON, Michel, Latour. **Bruno sociologie de la traduction**: textes fondateurs. Paris: Presses de l'École des Mines, 2006.

CALLON, Michel; LATOUR, Bruno. Introduction . *In*: **Em la science telle qu'elle se fait**: anthologie de la sociologie des sciences de langue anglaise. Paris: Découverte, 1991. p. 7–35.

CASTRO RUZ, Fidel. **Convocatoria al Tercer Congreso del Partido Comunista de Cuba.** Havana: Centro de Información para la Prensa, 1985. Disponível em: <http://congreso-pcc.cip.cu/congresos/iii-congreso-pcc/>. Acesso em: 21 jul. 2023.

CASTRO RUZ, Fidel. **Del Informe al primer congreso del Partido Comunista de Cuba.** Havana: Centro de Información para la Prensa, 1975a. Disponível em: <http://congreso-pcc.cip.cu/wp-content/uploads/2011/02/Informe-Central-I-Congreso-del-PCC.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2023.

CASTRO RUZ, Fidel. **Discurso pronunciado en la clausura de la sesión diferida del Tercer Congreso del Partido Comunista de Cuba.** [S. l.], 1986a. Disponível em: <http://www.cuba.cu/gobierno/discursos/1986/esp/f021286e.html>. Acesso em: 22 ago. 2023.

CASTRO RUZ, Raúl. **Discurso pronunciado por el General de Ejército Raúl Castro Ruz en la clausura del VI Congreso del Partido Comunista de Cuba.** Havana: Partido Comunista de Cuba, 2011a. Disponível em: <https://www.pcc.cu/vi-congreso>. Acesso em: 9 out. 2023.

CASTRO RUZ, Fidel. Discurso-de-Fidel-inauguracion. IV Congreso del Partido Comunista de Cuba *In: IV Congreso del Partido Comunista de Cuba.* Santiago de Cuba: Centro de Información para la Prensa, 1991. Disponível em: <http://congresopcc.cip.cu/congresos/iv-congreso-pcc>. Acesso em: 14 mar. 2023.

CASTRO RUZ, Raúl. **El desarrollo de la economía nacional, junto a la lucha por la paz y la firmeza ideológica, constituyen las principales misiones del Partido.** Havana: Partido Comunista de Cuba, 2016. Disponível em: <http://congresopcc.cip.cu/congresos/vii-congreso-pcc/>. Acesso em: 12 dez. 2023.

CASTRO RUZ, Fidel. **I Congreso del PCC:** Tesis y Resoluciones Sobre la división Político-Administrativa. Havana: Centro de Información para la Prensa, 1975b. Disponível em: <http://congresopcc.cip.cu/congresos/i-congreso-pcc/#sdfnote1sym>.

CASTRO RUZ, Fidel. **II Congreso del Partido Comunista de Cuba (Informe Central)**. Havana: Centro de Información para la Prensa, 1980. Disponível em: <http://congreso-pcc.cip.cu/congresos/ii-congreso-pcc/>. Acesso em: 21 maio 2023.

CASTRO RUZ, Fidel. **Informe Central al V Congreso del Partido Comunista de Cuba**. [S. l.]: Centro de Estudos Globais da Universidade de Brasília, 1997. Disponível em: <http://congresopcc.cip.cu/congresos/87-2/>. Acesso em: 30 ago. 2023.

CASTRO RUZ, Raúl. **Informe Central al VI Congreso del Partido Comunista de Cuba**. Havana: PCC, 2011b. Disponível em: <https://www.pcc.cu/vi-congreso>. Acesso em: 9 out. 2023.

CASTRO RUZ, Fidel. **Informe-Central al III Congreso del Partido Comunista**. [S. l.: s. n.], 1986b. Disponível em: <http://congresopcc.cip.cu/congresos/iii-congreso-pcc/>. Acesso em: 1 ago. 2023.

CATANI, Afrânio Mendes *et al.* PROUNI: democratização do acesso às Instituições de Ensino Superior?. **Educar**, Curitiba, v. 28, p. 125–140, 2006. Disponível em: Acesso em: 15 set. 2024.

CHARLE, Christophe. Les Universités entre démocratie et élites de la IIIe à la V République. *In*: LEMIERE, Jacques. **L'université: situation actuelle**. Paris: L'Harmattan, 2015.

CHARLE, Christophe; VERGER, Jacques. **Histoire des universités: XIIe – XXIe siècle**. Paris: PUF, 2012.

CHAÍ, Marilena de Souza. Rousseau: vida e obra. *In*: **Rousseau**. São Paulo: Nova Cultural, 1987. p. V–XXI.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

CIP, COMITÉ D'INITIATIVE ET DE PROPOSITIONS. **Rapport des Etats generaux de la recherche**. [s. l.], 2004. Disponível em: <https://www.vie-publique.fr/rapport/26680-rapport-des-etats-generaux-de-la-recherche>. Acesso em: 15 set. 2024.

COMITÉ CENTRAL DEL PARTIDO COMUNISTA DE CUBA. **¡Al IV Congreso del Partido!**: El Futuro de nuestra patria será un eterno Baraguá. Granma: PCC, 1991. Disponível em: <http://congresopcc.cip.cu/congresos/iv-congreso-pcc/>. Acesso em: 1 mar. 2023.

COMITÉ CENTRAL DEL PARTIDO COMUNISTA DE CUBA. **Informe Central al 8vo. Congreso del Partido Comunista de Cuba**. Havana: Partido Comunista de Cuba, 2021. Disponível em: <https://www.pcc.cu/sites/default/files/pdf/congresos/informes-centrales/2023-05/informe-central.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2023.

CONSEIL EUROPEEN. **Conseil européen Lisbonne 24.03.2000**: Conclusions de la Présidence. Lisbonne, 2000. Disponível em: [https://www.euro-parl.europa.eu/summits/lis1\\_fr.htm](https://www.euro-parl.europa.eu/summits/lis1_fr.htm). Acesso em: 15 set. 2024.

CONVERT, Bernard; GUGENHEIM, Francis; JACUBOWSKI, Sébatien. La « professionnalisation » de l'université, trente ans avant la loi LRU . *In*: CHEVAILLIER, Thierry Et Musselin, Christine (Dir.), **Réformes D'hier Et Réformes D'aujourd'hui, L'enseignement Supérieur Recomposé**. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2014. p. 61–80.

CROCHÉ, Sarah. Évolution d'un projet d'Europe sans Bruxelles Le cas du processus de Bologne. **Éducation et Sociétés**, [s. l.], v. 24, n. 2, p. 11–27, 2009a. Disponível em: <https://shs.cairn.info/revue-education-et-societes-2009-2-page-11?lang=fr&tab=texte-integral>. Acesso em: 14 set. 2024.

CROCHÉ, Sarah. Le pilotage du processus de Bologne. **Edu-cation et sociétés**, [s. l.], v. 8, n. 43, p. 11–27, 2009b.

CROCHÉ, Sarah. Qui pilote le processus de Bologne ?. **Éducation et Sociétés**, [s. l.], v. 18, n. 2, p. 203–217, 2006. Disponível em: <https://shs.cairn.info/revue-education-et-societes-2006-2-page-203?lang=fr&tab=texte-integral>. Acesso em: 16 set. 2024.

CUNHA, Luiz Antonio. A universidade brasileira nos anos oitenta: sintomas de regressão institucional. **Em Aberto**, Brasília, v. 8, p. 3–9, 1989.

CUNHA, Luiz Antonio. **A universidade temporã**: o ensino superior da colônia à Era de Vargas. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

DÉCLARATION DE LA SORBONNE. **Harmoniser l'architecture du système européen d'enseignement supérieur**. Paris: [s. n.], 1998. Disponível em: [https://www.sbfj.admin.ch/dam/sbfj/fr/dokumente/1998\\_sorbonne-erklaerung.pdf.download.pdf/1998\\_declarationdelasorbonne.pdf](https://www.sbfj.admin.ch/dam/sbfj/fr/dokumente/1998_sorbonne-erklaerung.pdf.download.pdf/1998_declarationdelasorbonne.pdf). Acesso em: 16 set. 2024.

DEROUET, Jean-Louis. Entre la récupération des savoirs critiques et la construction des standards du management libéral : bougés, glissements et déplacements dans la circulation des savoirs entre recherche, administration et politique en France de 1975 à 2005. **Revue Française de Pédagogie**, [s. l.], v. 154, 2006.

DRESCH, Jaime Farias. **Performatividade discursiva e avaliação da educação**: uma análise político-epistemológica do SA-RESP na Folha de S. Paulo e no Jornal da APEOESP (1995–2010). São Paulo: Pimenta Cultural, 2024.

DUARTE, Alda Maria *et al.* Contratualização no ensino superior: um estudo à luz da nova gestão pública. **Acta Scientiarum**, Maringá, v. 36, n. 2, p. 287–296, 2014. Disponível em: <http://www.uem.br/acta>. Acesso em: 15 set. 2024.

DUPONT, Jean-Léonce. **Rapport n 372 (2006-2007) de M. Jean-Léonce DUPONT, fait au nom de la commission des affaires culturelles.** Paris: [s. n.], 2007.

DURHAM, Eunice R. **O ensino superior no Brasil: público e privado.** São Paulo: Nupes, 2003. Disponível em: <https://sites.usp.br/nupps/wp-content/uploads/sites/762/2020/12/dt0303.pdf>. Acesso em: 16 set. 2024.

ECURED. **Centro de información para la Prensa.** Havana/Cuba, 2019. Disponível em: [https://www.ecured.cu/Centro\\_de\\_información\\_para\\_la\\_Prensa](https://www.ecured.cu/Centro_de_información_para_la_Prensa). Acesso em: 16 abr. 2023.

ECURED. **ISO 9000 - EcuRed.** [S. l.], 2023. Disponível em: [https://www.ecured.cu/ISO\\_9000](https://www.ecured.cu/ISO_9000). Acesso em: 13 jul. 2023.

ECURED. **Miguel Díaz-Canel.** [S. l.], 2024a. Disponível em: [https://www.ecured.cu/Miguel\\_D%C3%ADaz-Canel](https://www.ecured.cu/Miguel_D%C3%ADaz-Canel). Acesso em: 7 maio 2024.

ECURED. **Partido Comunista de Cuba.** [S. l.], 2024b. Disponível em: [https://www.ecured.cu/Partido\\_Comunista\\_de\\_Cuba#Primer\\_Congreso](https://www.ecured.cu/Partido_Comunista_de_Cuba#Primer_Congreso). Acesso em: 14 jan. 2024.

EL PAÍS. **As melhores frases de Fidel Castro | Internacional.** [S. l.], 2016. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2016/11/26/internacional/1480156489\\_562033.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2016/11/26/internacional/1480156489_562033.html). Acesso em: 9 abr. 2023.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado:** em conexão com as pesquisas de Lewis H. Morgam. São Paulo: Boitempo, 2018.

ENQA. **Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area.** 3ª Ed. Helsinki: European Association for Quality Assurance in Higher Education., 2009.

EUR-LEX. Méthode ouverte de coordination. *In: Glossaire des Synthèses*. [S. l.: s. n.], [s. d.]. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM:open\\_method\\_coordination](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM:open_method_coordination). Acesso em: 16 set. 2024.

EYRAUD, Corine; EL MIRI, Mustapha; PEREZ, Patrick. Les enjeux de quantification dans la LOLF. Le cas de l'enseignement supérieur. **Revue Française de Socio-Économie**, [s. l.], n. 7, p. 147–168, 2011. Disponível em: Acesso em: 24 jan. 2025.

EYRAUD, Corine; MIRI, Mustapha El; PEREZ, Patrick. Les enjeux de quantification dans la LOLF. Le cas de l'enseignement supérieur. **Revue Française de Socio-Économie**, [s. l.], v. 7, n. 1, p. 147–168, 2011. Disponível em: <https://shs.cairn.info/revue-francaise-de-socio-economie-2011-1-page-147?lang=fr&tab=texte-integral>. Acesso em: 16 set. 2024.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. **A universidade Brasileira**: em busca de sua identidade. Petrópolis: Vozes, 1977.

FERNÁNDEZ, Edgar Romero. Vista de La Rectificación de errores en Cuba: Causas e impronta a los 60 años de la Revolución cubana. **Islas**, Vila Clara/Cuba, n. 193, p. 178–195, 2019. Disponível em: <https://islas.uclv.edu.cu/index.php/islas/article/view/1095/876>. Acesso em: 20 jul. 2023.

FERREIRA, Amarílio; BITTAR, Marisa. Educação e ideologia tecnocrática na ditadura militar. **Cad. Cedes**, Campinas, v. 28, p. 333–355, 2008. Disponível em: Acesso em: 16 set. 2024.

FIORI, José Luís. **Leitura política de uma industrialização tardia**. [S. l.], 2020. Disponível em: <https://aterraeredonda.com.br/leitura-politica-de-uma-industrializacao-tardia/>. Acesso em: 13 nov. 2024.

FOUCAULT, Michel. La governamentalité [1978]. *In: Dits et Écrits*: 1954- 1988. Paris: Gallimar, 1994. p. 635–657.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. 6a. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1986.

FRANCE. **Décret impérial portant organisation de l'Université**. France: 1808.

FRANCE. **LOI de programme n° 2006-450 du 18 avril 2006 pour la recherche (1)**. Légifrance. Paris, 2006. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000426953>. Acesso em: 24 jan. 2025.

FRANCE. **Loi d'orientation sur l'éducation (n°89-486 du 10 juillet 1989)**. Ministère de l'Education Nationale et de la Jeunesse. 1989. Disponível em: <https://www.education.gouv.fr/loi-d-orientation-sur-l-education-ndeg89-486-du-10-juillet-1989-3779>. Acesso em: 14 set. 2024.

FRANCE. **Loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (1)**. - Légifrance. Paris, 10 ago. 2007. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000824315/2007-08-11#JORFTEXT000000824315>. Acesso em: 24 jan. 2025.

FRANCE. **Loi n°84-52 du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur - Légifrance**. 1984. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000692733>. Acesso em: 14 set. 2024.

FREITAS, Vladimir Passos de. **ConJur - Segunda Leitura Conheça como funciona o sistema judicial em Cuba**. [S. l.], 2010. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2010-jan-31/segunda-leitura-conheca-funciona-sistema-judicial-cuba>. Acesso em: 8 mar. 2023.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Nacional, 1972.

G1. **Ednaldo Rodrigues**: de presidente interino em 2021 a afastado, veja a linha do tempo do dirigente na CBF. [S. l.], 2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2025/05/16/ednaldo-rodrigues-linha-do-tempo-cbf.ghtml>. Acesso em: 1 jun. 2025.

GALA, Paulo; RONCAGLIA, André. **Brasil, uma economia que não aprende novas perspectivas para entender nosso fracasso**. São Paulo: Paulo Gala, 2020.

GERMANO, José Willington. **Estado Militar e Educação no Brasil 1964- 1985**. São Paulo: Cortez, 1994.

GERSON, Eduardo Fagnani; MELLO, Guilherme. **Como o PT salvou o Brasil**: a produção da Petrobrás cresceu. [S. l.], 2022. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/focusbrasil/2022/02/27/como-o-pt-salvou-o-brasil-a-producao-da-petrobras-cresceu/>. Acesso em: 22 nov. 2024.

GIL, Antonio Cartlo. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOULARD, François. **L'enseignement supérieur en France**: état des lieux et propositions. La documentation Française. Paris: [s. n.], 2008.

GRANMA. **I Congreso del PCC**: Tesis y Resoluciones Sobre la Constitución y Ley de tránsito. Havana: Centro de Información para la Prensa, 1975. Disponível em: <http://congresopcc.cip.cu/congresos/i-congreso-pcc/#sdfootnote1sym>.

GUILLAUME, J. Université – Les universités de l'ancien régime. In: BUISSON, Ferdinand. **Em Nouveau Dictionnaire De Pédagogie Et D'instruction Primaire**. [S. l.: s. n.], 1911.

GUIMARÃES FILHO, Roberto de Medeiros. A evolução do planejamento federal e a participação legislativa. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 36, n. 143, p. 147–186, 1999.

HARVEY, David. **O Novo Imperialismo**. São Paulo: Loyola, 2005.

HE, Ana Paula; CATANI, Afrânio Mendes. A Universidade de São Paulo (USP) e a formação de quadros dirigentes. *In*: MOROSINI, Marília. **A universidade no Brasil: concepções e modelos**. Brasília: Inep, 2006. p. 233–244.

HOBBS, Thomas. **Leviatã Ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil**. São Paulo: Victor Civita, 1974. v. XIV Os Pensadores.

IANNI, Octávio. **Estado e capitalismo: estrutura social e industrialização no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.

KARPIK, Lucien. « Performance », « excellence » et création scientifique. **Revue Française de Socio-Économie**, Paris, v. 10, n. 2, p. 113–135, 2012. Disponível em: <https://shs.cairn.info/journal-revue-francaise-de-socio-economie-2012-2-page-113?lang=en&tab=resume>. Acesso em: 22 jan. 2025.

LEHER, Roberto. Projetos e modelos de autonomia e privatização das universidades públicas. **Revista da Aduel**, [s. l.], v. 1, p. 07–20, 2003.

LÉNINE, Vladimir. **A Economia e a Política na Época da Ditadura do Proletariado**. Marxists.org, 2007a. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/lenin/1919/10/30.htm>. Acesso em: 22 nov. 2023.

LÉNINE, Vladimir Ilitch. **As Três Fontes e as Três partes Constitutivas do Marxismo**. [S. l.], 1977a. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/lenin/1913/03/tresfont.htm>. Acesso em: 6 jun. 2024.

LÉNINE, Vladimir. **Karl Marx**: Breve Esboço Biográfico Seguindo de uma Exposição do Marxismo. [S. l.], 2007b. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/lenin/1914/11/marx-avante.htm>. Acesso em: 22 nov. 2023.

LÉNINE, Vladimir Ilitch. O Estado e a Revolução. *In*: **Obras Escolhidas**. [S. l.]: Marxists Internet Archive, 2006a. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/lenin/1920/10/02.htm>. Acesso em: 8 jan. 2024.

LÉNINE, Vladimir Ilitch. **O Imperialismo**: Fase Superior do Capitalismo. [S. l.], 2006b. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/lenin/1916/imperialismo/index.htm>. Acesso em: 10 jan. 2024.

LÉNINE, Vladimir Ilitch. **Que Fazer?** Problemas Candentes do Nosso Movimento. Lisboa: Avante!, 1977b. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/lenin/1902/quefazer/fazer.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2023.

LÉNINE, Vladimir Ilitch. **Sobre o Estado**: Conferência na Universidade Sverdlov. [S. l.], 2006c. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/lenin/1919/07/11.htm#tn118>. Acesso em: 4 jun. 2024.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil e outros** escritos: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil. Petrópolis: Vozes, 1994.

MARINI, Ruy Mauro. **Dialética da dependência**: uma antologia de Ruy Mauro Marini. Petrópolis: Vozes, 2000.

MARTINS, Carlos Estevam; MONTEIRO, João Paulo. Locke: vida e obra. *In*: **Locke**. São Paulo: Nova Cultural, 1988. p. VII–XVIII.

MARX, Karl. *A Assim Chamada Acumulação Primitiva. In: Tradução Regis Barbosa E Flávio R. Kothe (org.). O capital: crítica da economia política.* São Paulo: Nova Cultural, 1998.

MARX, Karl. **As Lutas de Classes na França.** tradução: Nélio Schneider. São Paulo: Boitempo, 2012a.

MARX, Karl. **Crítica do Programa de Gotha.** São Paulo: Boitempo, 2012b.

MARX, Karl. **Sobre a Questão Judaica.** São Paulo: Boitempo, 2010.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista.** 2. ed. Lisboa: Avante, 1997.

MELLO SOUZA, Nelson. O planejamento econômico no Brasil: considerações críticas. **Rev. Adm. Pública-Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 6, p. 1671–1720, 2012.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília: Imprensa Nacional, 1995. Disponível em: Acesso em: 15 set. 2024.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Fies- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.** [S. l.], 2024a. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fies>. Acesso em: 20 nov. 2024.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas.** Brasília: Mec, 2007.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Política Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes).** Ministério da Educação. [S. l.], 2024b. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/areas-de-atuacao/es/pnaes>. Acesso em: 20 nov. 2024.

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. **A ANEEL — Agência Nacional de Energia Elétrica**. [s. l.], 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/aneel/pt-br/acao/a-informacao/institucional/a-aneel>. Acesso em: 27 out. 2024.

MUSSELIN, Christiene. **La longue marche des universités françaises**. Paris: Presses Universitaires de France, 2001.

MUSSELIN, Christine. **La longue marche des universités françaises**. Paris: Presses Universitaires de France, 2001.

MUSSELIN, Christine; DIF-PRADALIER, Maël. Quand la fusion s'impose : la (re) naissance de l'université de Strasbourg. **Revue française de sociologie**, [s. l.], v. 55, n. 2, p. 285–318, 2014. Disponível em: <https://shs.cairn.info/revue-francaise-de-sociologie-2014-2-page-285?lang=fr&tab=texte-integral>. Acesso em: 24 jan. 2025.

NÓBREGA, Evangelita Carvalho da. **A Institucionalização das Ações Afirmativas Estudantis na Universidade Estadual do Piauí (UESPI): avanços a conta-gotas**. 2024. 316 f. Tese - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2024.

NODARSE, Hiram Marquetti. **Las crisis en el desarrollo económico de Cuba**. Buenos Aires: Clacso, 2021. Disponível em: <https://www.clacso.org/wp-content/uploads/2021/05/Las-crisis-y-su-incidencia-en-el-desarrollo.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2023.

NORMAND, Romuald. **The Changing Epistemic Governance of European Education: The Fabrication of the Homo Academicus Europeanus?** Cham (ZG)/Switzerland: Springer, 2016.

OGIEN, Albert. La valeur sociale du chiffre: La quantification de l'action publique entre performance et démocratie. **Revue Française de Socio-Économie**, [s. l.], v. 5, n. 1, p. 19–40, 2010. Disponível em: <https://shs.cairn.info/revue-francaise-de-socio-economie-2010-1-page-19?lang=fr&tab=texte-integral>. Acesso em: 24 jan. 2025.

PAIN, Antônio. Por uma universidade no Rio de Janeiro. *In*: Simon Schwartzman. **Universidades e Instituições Científicas no Rio de Janeiro**. Brasília: Cnpq, 1982. p. 17–96.

PARTIDO COMUNISTA DE CUBA. **Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista**. Havana: Partido Comunista de Cuba, 2017. Disponível em: <http://media.cubadebate.cu/wp-content/uploads/2017/07/PDF-510-kb.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2023.

PARTIDO COMUNISTA DE CUBA. **Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista - Lineamientos de la Política Económica y Social**. Havana: Partido Comunista de Cuba, 2021-. ISSN 2021-2026. Disponível em: <https://www.pcc.cu/sites/default/files/pdf/congresos/tesis-resoluciones/2023-05/conceptualizacion-del-modelo-economico-y-social-cubano-de-desarrollo-socialista-y-lineamientos-de-la-politica-economica-y-social-del-partido-y-la-revo.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2023.

PARTIDO COMUNISTA DE CUBA. **I Congreso del PCC: Tesis y Resoluciones Sobre el sistema de dirección y planificación de la economía**. Havana: Centro de Información para la Prensa, 1975a. Disponível em: <http://congresopcc.cip.cu/congresos/i-congreso-pcc/#sdfootnote1sym..>

PARTIDO COMUNISTA DE CUBA. **I Congreso del PCC: Tesis y Resoluciones Sobre la cuestión agraria y las relaciones con el campesinado**. Havana: Centro de Información para la Prensa, 1975b. Disponível em: <http://congresopcc.cip.cu/congresos/i-congreso-pcc/#sdfootnote1sym>. Acesso em: 1 maio 2023.

PARTIDO COMUNISTA DE CUBA. **I Congreso del PCC: Tesis y Resoluciones Sobre la cultura artística y literaria**. Havana/Cuba: Centro de Información para la Prensa, 1975c. Disponível em: <http://congresopcc.cip.cu/congresos/i-congreso-pcc/#sdfootnote1sym>. Acesso em: 30 abr. 2023.

PARTIDO COMUNISTA DE CUBA. **I Congreso del PCC: Tesis y Resoluciones Sobre la lucha ideológica.** Havana: Centro de Información para la Prensa, 1975d. Disponível em: <http://congresopcc.cip.cu/congresos/i-congreso-pcc/#sdfootnote1sym>.

PARTIDO COMUNISTA DE CUBA. **I Congreso del PCC: Tesis y Resoluciones Sobre la Plataforma Programática del Partido.** Havana: Centro de Información para la Prensa, 1975e. Disponível em: <http://congresopcc.cip.cu/congresos/i-congreso-pcc/#sdfootnote1sym>.

PARTIDO COMUNISTA DE CUBA. **I Congreso del PCC: Tesis y Resoluciones Sobre la política en relación con la religión, la iglesia y los creyentes.** Havana: Centro de Información para la Prensa, 1975f. Disponível em: <http://congresopcc.cip.cu/congresos/i-congreso-pcc/#sdfootnote1sym>. Acesso em: 1 maio 2023.

PARTIDO COMUNISTA DE CUBA. **I Congreso del PCC: Tesis y Resoluciones Sobre la Vida Interna del Partido.** Havana: Centro de Información para la Prensa, 1975g. Disponível em: <http://congresopcc.cip.cu/congresos/i-congreso-pcc/#sdfootnote1sym>.

PARTIDO COMUNISTA DE CUBA. **I Congreso del PCC: Tesis y Resoluciones Sobre los medios de difusión masiva.** Havana: Centro de Información para la Prensa, 1975h. Disponível em: Sobre la formación de la niñez y la juventud. Acesso em: 1 maio 2023.

PARTIDO COMUNISTA DE CUBA. **I Congreso del PCC: Tesis y Resoluciones Sobre los organos de poder popular.** Havana: Centro de Información para la Prensa, 1975i. Disponível em: <http://congresopcc.cip.cu/wp-content/uploads/2011/03/I-Congreso-PCC.-Tesis-y-Resoluciones-sobre-los-medios-de-difusión-masiva.pdf>.

**PARTIDO COMUNISTA DE CUBA. I Congreso del PCC: Tesis y Resoluciones Sobre Política Científica Nacional.** Havana: Centro de Información para la Prensa, 1975j. Disponível em: <http://congresopcc.cip.cu/congresos/i-congreso-pcc/#sdfootnote1sym>. Acesso em: 25 abr. 2023.

**PARTIDO COMUNISTA DE CUBA. II Congreso del PCC: Resoluciones Sobre el perfeccionamiento de los Órganos del Poder Popular.** Havana: Centro de Información para la Prensa, 1980a. Disponível em: <http://congreso-pcc.cip.cu/congresos/ii-congreso-pcc/>. Acesso em: 26 jun. 2023.

**PARTIDO COMUNISTA DE CUBA. II Congreso del PCC: Resoluciones Sobre la Ciencia y la Técnica.** Havana: Centro de Información para la Prensa, 1980b. Disponível em: <http://congresopcc.cip.cu/congresos/ii-congreso-pcc/>. Acesso em: 26 jun. 2023.

**PARTIDO COMUNISTA DE CUBA. II Congreso del PCC: Resoluciones Sobre la Lucha Ideológica.** Havana: Centro de Información para la Prensa, 1980c. Disponível em: <http://congresopcc.cip.cu/congresos/ii-congreso-pcc/>. Acesso em: 26 jun. 2023.

**PARTIDO COMUNISTA DE CUBA. II Congreso del PCC: Resoluciones Sobre la Política Internacional.** Havana: Centro de Información para la Prensa, 1980d. Disponível em: <http://congresopcc.cip.cu/congresos/ii-congreso-pcc/>. Acesso em: 26 jun. 2023.

**PARTIDO COMUNISTA DE CUBA. II Congreso del PCC: Resoluciones Sobre la Vida Interna del Partido.** Havana: Centro de Información para la Prensa, 1980e. Disponível em: <http://congresopcc.cip.cu/congresos/ii-congreso-pcc/>. Acesso em: 21 maio 2023.

PARTIDO COMUNISTA DE CUBA. **II Congreso del PCC: Resoluciones Sobre los Estatutos del Partido Comunista de Cuba.** Havana: Centro de Información para la Prensa, 1980f. Disponível em: <http://congresopcc.cip.cu/congresos/ii-congreso-pcc/>. Acesso em: 21 maio 2023.

PARTIDO COMUNISTA DE CUBA. **II Congreso del PCC: Tesis y Resoluciones sobre la política en relación con la Religión, la Iglesia y los Creyentes.** Havana: Centro de Información para la Prensa, 1980g. Disponível em: <http://congresopcc.cip.cu/congresos/ii-congreso-pcc/>. Acesso em: 25 jun. 2023.

PARTIDO COMUNISTA DE CUBA. **II Congreso del PCC: Tesis y Resoluciones Sobre los Estudios del marxismo-leninismo en nuestro país.** Havana: [s. n.], 1980h. Disponível em: <http://congresopcc.cip.cu/congresos/ii-congreso-pcc/>. Acesso em: 25 jun. 2023.

PARTIDO COMUNISTA DE CUBA. **III Congreso del PCC: Resoluciones sobre la política internacional.** Havana: Centro de Información para la Prensa, 1986. Disponível em: <http://congresopcc.cip.cu/congresos/iii-congreso-pcc/>. Acesso em: 1 ago. 2023.

PARTIDO COMUNISTA DE CUBA. IV Congreso del Partido Comunista de Cuba: Resolución sobre el perfeccionamiento de la organización y funcionamiento de los órganos del poder popular. *In: IV Congreso del Partido Comunista de Cuba.* Santiago de Cuba: [s. n.], 1991a. Disponível em: <http://congresopcc.cip.cu/congresos/iv-congreso-pcc/>. Acesso em: 7 mar. 2023.

PARTIDO COMUNISTA DE CUBA. **IV Congreso del Partido Comunista de Cuba Resolución sobre los estatutos del Partido Comunista de Cuba. IV Congreso del Partido Comunista de Cuba.** Havana: Centro de Información para la Prensa, 1991b. Disponível em: <http://congresopcc.cip.cu/congresos/iv-congreso-pcc/>. Acesso em: 7 mar. 2023.

PARTIDO COMUNISTA DE CUBA. IV Congreso do Partido Comunista de Cuba: Resolución sobre el programa del Partido Comunista de CUBA. *In: IV Congreso del Partido Comunista de Cuba*. Havana: Centro de Información para la Prensa, 1991c. Disponível em: <http://congreso-pcc.cip.cu/congresos/iv-congreso-pcc/>. Acesso em: 7 mar. 2023.

PARTIDO COMUNISTA DE CUBA. **Lineamentos de la política económica Y social del Partido y la Revolución**. Havana: Partido Comunista de Cuba, 2011a. Disponível em: <https://www.pcc.cu/vi-congreso>. Acesso em: 13 nov. 2023.

PARTIDO COMUNISTA DE CUBA. **Resolución Económica del V Congreso Del Partido Comunista de Cuba**. Havana: Centro de Estudos Globais da Universidade de Brasília, 1997a. Disponível em: <http://congreso-pcc.cip.cu/congresos/87-2/>. Acesso em: 30 ago. 2023.

PARTIDO COMUNISTA DE CUBA. Resolución sobre el desarrollo económico del país. *In:* , 1991d, Ganma. *In: IV Congreso del Partido Comunista de Cuba*. Ganma: PCC, 1991. p. 1–13. Disponível em: <http://congreso-pcc.cip.cu/congresos/iv-congreso-pcc/>. Acesso em: 14 mar. 2023.

PARTIDO COMUNISTA DE CUBA. **Resolucion sobre el proyecto de conceptualizacion del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista**. Havana: [s. n.], 2016. Disponível em: <http://congresopcc.cip.cu/congresos/vii-congreso-pcc/>. Acesso em: 12 dez. 2023.

PARTIDO COMUNISTA DE CUBA. Resolución sobre política exterior. *In: IV Congreso del Partido Comunista de Cuba: resolución sobre política exterior*. Havana: Centro de Información para la Prensa, 1991e. Disponível em: <http://congresopcc.cip.cu/congresos/iv-congreso-pcc/>. Acesso em: 14 mar. 2023.

PARTIDO COMUNISTA DE CUBA. **V Congreso del Partido Comunista de Cuba: El Partido de la Unidad, la Democracia y los Derechos Humanos Que Defendemos.** Havana: Centro de Estudos Globais da Universidade de Brasília, 1997b. Disponível em: <http://congresopcc.cip.cu/congresos/87-2/>. Acesso em: 30 ago. 2023.

PARTIDO COMUNISTA DE CUBA. **VI Congreso del PCC: Resolución de la Primera Conferencia Nacional acerca de los Objetivos de Trabajo del Partido.** Havana: Partido Comunista de Cuba, 2011b. Disponível em: <https://www.pcc.cu/6to-congreso-del-pcc>. Acesso em: 12 dez. 2023.

PICARD, Jean François; PRADOURA, Elisabeth. La longue marche vers le CNRS (1901 – 1945). **Cahiers pour l'histoire de la recherche**, [s. l.], p. 1–17, 2009.

POMAR, Wladimir. **CUBA Revolução e reforma.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2016. Disponível em: [www.fpabramo.org.br](http://www.fpabramo.org.br). Acesso em: 20 jul. 2023.

PRESTES, Anita Leocadia. **Cuba: uma ditadura ou uma democracia popular autêntica?** – Blog da Boitempo. [S. l.], 2021. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2021/08/05/cuba-uma-ditadura-ou-uma-democracia-popular-autentica/>. Acesso em: 7 mar. 2023.

PROKOPYSHYN, Ana Carina. **Grafia de Lenine e de Trotski - Ciberdúvidas da Língua Portuguesa.** Lisboa, 2011. Disponível em: <https://ciberduvidas.iscte-iul.pt/consultorio/perguntas/grafia-de-lenine-e-de-trotski/30306#>. Acesso em: 11 jun. 2024.

PROST, Antoine. **Éducation société et politiques: une histoire de l'enseignement en France, de 1945 à nos jours.** Paris: [s. n.], 1992.

PROST, Antoine; BON, Annette. Le moment Allègre (1997-2000). De la réforme de l'Éducation nationale au soulèvement. Vingtième Siècle. **Revue d'histoire**, [s. l.], v. 110, n. 2, p. 123–145, 2011. Disponível em: <https://shs.cairn.info/revue-vingtieme-siecle-revue-d-histoire-2011-2-page-123?lang=fr&tab=texte-integral>. Acesso em: 16 set. 2024.

RAMOS, Gêssica Priscila; ROTHEN, José Carlos; FERNANDES, Maria Cristina da Silveira Galan. Mecanismos de avaliação e regulação da Universidade Federal Brasileira no REUNI. **Revista Internacional de Educação Superior**, [s. l.], 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.20396/riesup.v6i0.8655096>.

RAMUNNI, Girolamo. Le CNRS au temps de Charles de Gaulle. **La Revue pour l'histoire du CNRS**, [s. l.], n. 1, 1999.

RAVINET, Pauline. **La coordination européenne « à la bolognaise »**: Réflexions sur l'instrumentation de l'espace européen d'enseignement supérieur. Paris: Presses de Sciences Po, 2011. v. 61. Disponível em: <https://shs.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2011-1-page-23?lang=fr&tab=texte-integral>. Acesso em: 20 jan. 2025.

REIS, Thiago. **O que foi o Consenso de Washington e quais medidas ele propôs?**. [S. l.], 2019. Disponível em: <https://www.suno.com.br/artigos/consenso-de-washington/>. Acesso em: 19 ago. 2024.

REYES, Miguel García; LLERGO Y CORNEJO, María Guadalupe López de. **Estrategias económicas en Cuba**. Cidade do México: El Colegio de México, 1997. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/j.ctv3dnpfx.3>. Acesso em: 9 maio 2023.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da educação no Brasil: 1930-1973**. 3. ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 1982.

ROTHEN, José Carlos *et al.* A divulgação da avaliação da educação na imprensa escrita: 1995-2010. **Avaliação**, Campinas, p. 643–664, 2015.

ROTHEN, José Carlos. A universidade brasileira na Reforma Francisco Campos de 1931. **Revista Brasileira de História da Educação**, [s. l.], p. 141–160, 2008.

ROTHEN, José Carlos. Dewey y la universidad norte-americana: una relación gramsciana. **Redes: revista de estudios sociales de la ciencia**, [s. l.], v. 6, n. 13, p. 137149, 1999.

ROTHEN, José Carlos. **Funcionário Intelectual do Estado um estudo de epistemologia política do Conselho Federal de Educação**. 2004. Tese - Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba, 2004.

ROTHEN, José Carlos. O ensino superior e a Nova Gestão Pública: aproximações do caso brasileiro com o francês. **Revista Eletrônica de Educação**, [s. l.], v. 13, n. 3, p. 970–995, 2019.

ROTHEN, José Carlos *et al.* O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI): articulações com a nova gestão pública. **Educação e Pesquisa**, [s. l.], v. 48, 2022.

ROTHEN, José Carlos. O vestibular do provão. **Avaliação**, [s. l.], v. 8, n. 1, p. 27–37, 2003.

ROTHEN, José Carlos. Uma pequena história da avaliação da educação a partir do caso brasileiro e francês. *In*: ROTHEN, José Carlos; Santana, Andréia da Cunha Malheiros. **Avaliação da Educação: referências para uma primeira conversa**. São Carlos: Edufscar, 2018. p. 17–35.

ROTHEN, José Carlos; BARREYRO, Gladys Beatriz. Avaliação, agências e especialistas: padrões oficiais de qualidade da educação superior. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, [s. l.], 2009.

ROTHEN, José Carlos; BARREYRO, Gladys Beatriz. Avaliação da Educação Superior no Segundo Governo Lula: “Provão II” ou a reedição de velhas práticas? **Educação e Sociedade**, [s. l.], v. 32, n. 114, p. 21–38, 2011.

ROTHEN, José Carlos; BARREYRO, Gladys Beatriz. Avaliação da educação superior, reforma do Estado e agências reguladoras nos governos FHC. **Revista Espaço Pedagógico**, [s. l.], v. 15, n. 1, p. 120–134, 2008.

ROUSSEAU, Jean Jacques. Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens. *In: Rousseau*. 3. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983a. p. 237–320.

ROUSSEAU, Jean Jacques. Do Contrato Social ou Princípios do Direito Político. *In: Rousseau*. 3. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983b. p. 16–146.

SALEM, Tânia. Do Centro D. Vital à Universidade Católica. *In: Simon Schwartzma*. Brasília: Rio de Janeiro, 1982. p. 97–134.

SAMPAIO, Helena. O setor privado de ensino superior no Brasil: continuidades e transformações. **Revista Ensino Superior**, [s. l.], p. 28–43, 2011.

SANTORO, Maurício. Cuba após a Guerra Fria: mudanças econômicas, nova agenda diplomática e o limitado diálogo com os EUA. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 53, n. 1, p. 130–140, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/9cT5KfjBBqxP4tMtNpJXFwn/>. Acesso em: 20 jul. 2023.

SARKOZY, Nicolas. **Lettre de mission de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République, adressée à Mme Valérie Pécresse, ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, sur les priorités en matière d'enseignement supérieur et de recherche, le 5 juillet 2007**. Élysée. [S. l.], 2007. Disponível em: <https://www.elysee.fr/nicolas-sarkozy/2007/07/05/lettre-de-mission-de-m-nicolas-sarkozy-president-de-la-republique-adressee-a-mme-valerie-pecresse-ministre-de-lenseignement-superieur-et-de-la-recherche-sur-les-priorites-en-matiere-denseignement-superieur-et-de-recherche-le-5-juillet-2007>. Acesso em: 22 jan. 2025.

SAVIANI, Demerval. **Ensino público e algumas falas sobre universidade**. São Paulo: Cortez, 1984.

SGUISSARDI, Valdemar. A avaliação defensiva no “modelo CAPES de avaliação” - É possível conciliar avaliação educativa com processos de regulação e controle do Estado? **Perspectiva**, [s. l.], v. 24, n. 1, p. 49–88, 2006a.

SGUISSARDI, Valdemar. **Democratização ou massificação?** Política de expansão da educação superior no Brasil 2002–2012. Piracicaba: Diagrama Editorial, 2015.

SGUISSARDI, Valdemar. Universidade no Brasil: dos modelos clássicos aos modelos de ocasião?. *In*: Morosini, Marília. **A Universidade no Brasil: concepções e modelos**. Brasília: Inep, 2006b. p. 275–289.

SILVA, Marcos Antonio da. A transição cubana e a “atualização do modelo”: mudanças políticas e econômicas sob o governo de Raúl Castro. **Civitas: Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 18, n. 3, p. 699–717, 2018. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/23625>. Acesso em: 20 jul. 2023.

SILVA JR, João dos Reis; KATO, Fabíola Bouth Grello;; FERREIRA, Luciana Rodrigues. O papel da CAPES e do CNPq após a reforma do Estado Brasileiro: Indução de pesquisa e da produção de conhecimento. *In*: ALMEIDA, Maria de Lourdes Pinto de; CATANI, Afrânio Mendes. **Educação Superior Iberoamericana: uma análise para além das perspectivas mercadológicas da produção de conhecimento**. Buenos Aires: CLACSO, 2015. p. 202–218.

SILVA JR., João dos Reis; SGUISSARDI, Valdemar. **Novas Faces da Educação Superior no Brasil: Reforma do Estado e Mudança na Produção**. São Paulo: Cortez Editora e Editora da Universidade São Francisco, 2001.

SILVA JR, João dos Reis; SGUISSARDI, Valdemar. **Novas faces da educação superior no Brasil: reforma do estado e mudança na produção.** Uberlândia: Navegando Publicações, 2020.

SILVA JR., João dos Reis; SGUISSARDI, Valdemar. Reconfiguração da educação superior no Brasil e redefinição das esferas pública e privada nos anos 90. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 10, p. 33–57, 1999. Disponível em: [http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-24781999000100004](http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24781999000100004). Acesso em: 6 nov. 2024.

SILVEIRA, Ana Paula. **A Gestão Democrático-Gerencial da Educação Superior: o caso da Universidade Federal de São Carlos (Ufscar).** 2022. 1–251 f. tese - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2022.

SILVEIRA, Ana Paula *et al.* Programa de expansão e reestruturação das universidades federais: análise da produção acadêmica no período de 2008 a 2017. **Educação: Teoria e Prática**, Rio Claro, p. 42–66, 2021. Disponível em: <https://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/educacao/article/view/14565/12267>. Acesso em: 22 nov. 2024.

SINGER, Paul. Interpretação do Brasil: uma experiência histórica de desenvolvimento. *In: FAUSTO, Boris (Dir).* **História geral da civilização brasileira: o Brasil Republicano.** São Paulo: Difel, 1986. p. 211–245.

SOBRY, Claude. Essai d’approche théorique de la très inégale répartition des revenus des sportifs participant au sport spectacle. *In: Management et marketing du sport: du local au global.* Villeneuve-d’Ascq/França: Presses universitaires du Septentrion, 2005. p. 35–45. Disponível em: <https://books.openedition.org/septentrion/117628>. Acesso em: 22 jan. 2025.

SOUZA, Andreliza Cristina de. **Meta-avaliação das políticas de cotas**: um estudo de processos nas universidades estaduais paranaenses. 2018. 1–255 f. tese - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2018.

STEIN, Guilherme De Queiroz; HERRLEIN JÚNIOR, Ronaldo. Política Industrial no Brasil: Uma Análise das Estratégias Propostas na Experiência Recente (2003-2014). **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 47, p. 251–288, 2016.

STOCCO, Aline Faé. **Cuba**: os desafios para a construção do socialismo hoje. 2013. 164 f. Dissertação - Universidade Federal do Espírito Santo, [s. l.], 2013. Disponível em: [http://repositorio.ufes.br/jspui/bitstream/10/8753/1/tese\\_6255\\_Aline Faé Stocco.pdf](http://repositorio.ufes.br/jspui/bitstream/10/8753/1/tese_6255_Aline_Faé_Stocco.pdf). Acesso em: 20 jul. 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **STF determina retorno de Ednaldo Rodrigues à presidência da CBF**. [S. l.], 2024.

THOENIG, Jean-Claude; PARADEISE, Catherine. Piloter la réforme de la recherche publique. **Futuribles**, [s. l.], n. 306, p. 21–40, 2005.

VALIN, Carlos Eduardo. Petrobras sob Lula 3 volta ao passado com reestatização, expansão e abertura a indicações políticas. **Estadão**. [S. l.], 2023. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/economia/negocios/petrobras-retoma-modelo-pt-gestao/?srsltid=AfmBOoqQOerhVbiEqznfgOCD-qPK0mzSVsyTGLHG6bwP4iRYX6FDQ5FFe>. Acesso em: 22 nov. 2024.

VASCONCELLOS, Maria. **Enseignement supérieur en France**. Paris: La découverte, 2006.

VIE PUBLIQUE. **Les autorités administratives indépendantes**. vie-publique.fr. [S. l.], 2012. Disponível em: <https://www.vie-publique.fr/fiches/les-autorites-administratives-independantes>. Acesso em: 22 jan. 2025.

VIE PUBLIQUE. **Les autorités administratives indépendantes**. vie-publique.fr. [S. l.], 2024. Disponível em: <https://www.vie-publique.fr/fiches/les-autorites-administratives-independantes>. Acesso em: 14 set. 2024.

WEBER, Max. Burocracia. *In: Ensaios de sociologia*. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1982. p. 229–282.

WEBER, Mas. Os três tipos puros de dominação legítima. *In: Coleção grandes cientistas sociais*, n. 13 (org.). **Sociologia**. São Paulo: Ática, 1979. v. 13, p. 128–141.

WERNER, Michael; ZIMMERMANN, Bénédicte. Pensar a história cruzada: entre empiria e reflexividade. **Revista do Programa de Pós-graduação em História da UnB**, Brasília, v. 11, n. 1–2, p. 89–128, 2003.

WIKIPÉDIA. **Milton Friedman**. [S. l.], [s. d.]. Disponível em: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Milton\\_Friedman](https://pt.wikipedia.org/wiki/Milton_Friedman). Acesso em: 22 out. 2024.

WIKPEDIA. **Centralismo democrático**. [S. l.], 2023. Disponível em: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Centralismo\\_democr%C3%A1tico](https://pt.wikipedia.org/wiki/Centralismo_democr%C3%A1tico). Acesso em: 10 abr. 2023.

## **SOBRE O AUTOR**



Possui graduação (1986) e mestrado (1992) em Filosofia pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas e doutorado em Educação pela Universidade Metodista de Piracicaba (2004). Bolsista de Produtividade e Pesquisa 2 do CNPq. Participou do Programa Estágio Sênior na Université de Strasbourg como bolsista CAPES (2016). Atualmente é professor associado da Universidade Federal de São Carlos, lotado no Departamento de Educação, atuando no curso de Pedagogia, em cursos de Licenciatura e no Programa de Pós-Graduação em Educação, ministrando disciplinas relacionadas com a temática de Políticas Públicas. Foi coordenador da Comissão Própria de Avaliação da UFSCar de 2013 a 2015, Coeditor da Revista Cadernos da Pedagogia (2009-2015). Foi membro da Comissão de Pós-graduação em Educação (CPG - UFSCar) de 09/2010 a 02/2013 e de 02/2017 a 06/2018. Coordenou do Programa de Pós-graduação em Educação da UFSCar (7/2018-7/2021). Atuou como professor da Educação Básica. Tem experiência no magistério com as disciplinas de Filosofia (introdução e educação), trabalhou com assessoria pedagógica à coordenadores da Educação Superior e na elaboração e implantação de projetos pedagógicos. Como pesquisador integra a Rede Universitas/Br. Desenvolve pesquisas principalmente nos seguintes temas: Avaliação da Educação Superior, Políticas Públicas e História da Educação Superior: Reforma Universitária de 1968, Imprensa, Revistas e Impressos Educacionais. Edita o blog [www.rothen.pro.br](http://www.rothen.pro.br)



