

Textual / Sindicato dos Professores do Estado do Rio Grande do Sul.

v. 2, n. 20 (nov./2014). – Porto Alegre: Sinpro/RS, 2014.

v.: 22x26 cm

Semestral

ISSN 1677-9126

11. Educação-periódicos 2. Ensino privado-periódicos I.

Sindicato dos Professores do Estado do Rio Grande do Sul

CDU: 37(05)

Bibliotecária responsável: Melissa Martins CRB10/1380

Indexada ao CIBEC/INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais

SINPRO/RS
*Sindicato Cidadão***Sindicato dos Professores do Estado do Rio Grande do Sul**

Fundado em maio de 1938, o Sindicato dos Professores do Ensino Privado do Rio Grande do Sul – Sinpro/RS – foi o primeiro sindicato de professores do Estado. Pioneiro em adotar o conceito Sindicato Cidadão, no início dos anos 90 passou a atuar sob o trinômio Luta, Serviço e Cidadania. No mesmo período, adotou o Sistema de Direção Colegiada. O Sinpro/RS representa mais de 30 mil professores do ensino privado gaúcho, atuantes em 2 mil instituições de ensino.

Entre as principais conquistas estão: piso salarial, adicional por tempo de serviço, adicional por aprimoramento acadêmico, pagamento de horas extras, plano de saúde e estabilidade do aposentando – cláusulas normatizadas anualmente pela Convenção Coletiva de Trabalho. Além de apoiar diversas iniciativas culturais, o Sinpro/RS também se destaca pela publicação do jornal Extra Classe (29 prêmios de jornalismo); pelo portal www.sinprors.org.br; pelo Prêmio Educação RS; pelo Núcleo de Planos de Carreira (NPC); pelo Núcleo de Apoio ao Professor Contra a Violência (NAP); e pela Revista Textual.

Direção Colegiada Estadual | Amarildo Pedro Cenci, Glória Celeste Pires Bittencourt, Cecília Maria Martins Farias, Cássio Filipe Galvão Bessa, Marcos Júlio Fuhr, Sani Belfer Cardon, Celso Floriano Stefanoski, Erlon Veronez Schuler, Luciano Barcellos Guedes, Suzana de Paula Rosa, Angelo Estevão Prando, Flávio Miguel Henn, Maria Lúcia Iserhard Schlittler, Margot Johanna Capela Andras – **CONSELHO FISCAL** | **Titulares:** Rejani Maria Friedrich, Adriana Leal Abreu, Jairo Luiz Cândido – **Suplentes:** Valquíria Nunes de Oliveira, Carlos Ricardo Pires Rossa, Soraia Girardi Bauermann – **REGIONAL BAGÉ** | Leandro Figueiredo

Feijó, Maria Aurora Silva Vianna da Silva – **REGIONAL BENTO GONÇALVES** | Cristina Elisa Gehlen Zorzanello, Magda Maria Colao, Ivânia de Brito Costanzi – **REGIONAL ERECHIM** | Mauri Luis Tomkelski – **REGIONAL LAJEADO** | Justina Inês Faccini Lied, Cristiane Feltraco Navarro, Eliana Fernandes Borragini – **REGIONAL PASSO FUNDO** | Cláudia Freires da Silva, Edson Santos Acco, Mateus Cavalheiro Del Ré – **REGIONAL PELOTAS** | Luiz Otávio Pinhatti, Cristiane Marryam de Matos Quiumento, Marcos Kammer – **REGIONAL RIO GRANDE** | Ivo Lamar de Souza Mota, Denise Cruz Freitas – **REGIONAL SANTA CRUZ DO SUL** |

João Batista Gomes, Susana Margarita Speroni, Elizani Kaizer, Maurício Mallmann Prates – **REGIONAL SANTA MARIA** | Maria Lúcia Coelho Corrêa, Marcelo Laudano Sichonany, Diego Rigon de Oliveira, Rafael Batista Obetina – **REGIONAL SANTA ROSA** | Naima Marmitt Wadi, Carla Simone Sperling, Júlio Andreazza – **REGIONAL SANTO ÂNGELO** | Cirilo José Dalla Costa, Isadora Wayhs Cadore Virgolin – **REGIONAL SÃO LEOPOLDO** | Enécio da Silva, Otávio Afonso Forneck, Luiz Afonso Montini, Rodrigo Perla Martins – **REGIONAL URUGUAIANA** | Volney Oliveira Tavares, Sandra Cristina Vargas dos Santos Pereira

expediente

A **Revista Textual** é uma publicação do Sindicato dos Professores do Estado do Rio Grande do Sul – Sinpro/RS. Avenida João Pessoa, 919 – Porto Alegre / RS – CEP 90.040-000. Fones: (51) 4009.2900 – (51) 4009.2980. www.sinprors.org.br/textual – textual@sinprors.org.br. **Impressão** | Gráfica Pallotti. **Tiragem** | 4 mil exemplares. **Coordenação Geral** | Valéria Ochôa | valeria.ochoa@sinprors.org.br. **Edição Executiva** | Gilson Camargo | gilson.camargo@sinprors.org.br. **Conselho Editorial** | Carlos Pires Rossa, Eliana Fernandes Borragini, Erlon Veronez Schuler, Gilson Camargo, Magda Maria Colao, Marcos Fuhr, Mauri Luis Tomkelski, Soraia Girardi Bauermann, Susana Margarita Speroni – **Revisão** | Patrícia Aragão. **Fotografia** | Igor Sperotto e arquivo de imagens do Sinpro/RS. **Ilustração** | Daniel Romanenco. **Projeto Gráfico, Edição Gráfica e Editoração** | Rogério Nolasco Souza

Os artigos assinados são de exclusiva responsabilidade de seus autores.

Contato

Redação: Av. João Pessoa, 919 – Porto Alegre, RS

Fones: (51) 4009.2900 – 4009.2980

Site: www.sinprors.org.br/textual

E-mail: textual@sinprors.org.br

sumário



ensaios

Reforma política:
a democracia merece mais 4

As guerras do Golfo, as
intervenções norte-americanas
e o Estado Islâmico 36

artigos | O professor e o mundo da escola

Injustiça do trabalho 12

Registro profissional
e atividade docente 17

artigos | Dinâmica do meio educacional

Mercantilização da educação
superior: o campo dos negócios
e o papel das IES públicas
e comunitárias 22

Cursos Superiores de Tecnologia 28

editorial

O próprio custo das campanhas,
quando estas viram uma indústria
de marketing político, é cada vez
mais descontrolado.

Reforma, intervenções e questões do ensino privado

Do ponto de vista do financiamento empresarial das campanhas, o atual sistema político estabeleceu no país um círculo vicioso: as empresas que financiam um candidato fazem valer os seus interesses, e esses interesses se manifestam por meio das políticas que serão aprovadas, como contratos de construção de viadutos e rodovias, não importando que as cidades estejam cada vez mais paralisadas. Entre representar os interesses do povo e assegurar a próxima eleição, o político fica preso na armadilha, pois é preciso pagar a dívida da eleição. A análise é do economista da PUC-SP, Ladislau Dowbor, que assina o ensaio de capa desta edição.

Na sua cruzada de intervenções em países do Oriente Médio – incursões invariavelmente desastrosas –, os EUA vêm, ao longo da história, armando e subsidiando seus inimigos de amanhã. Desta vez o inimigo é o feroz Estado Islâmico, em um contexto de terror que expõe a inabilidade norte-americana em atingir o seu objetivo de transformar – e dominar – a região. Esse é o tema do ensaio da professora de Relações Internacionais e do PPG em Estudos Estratégicos Internacionais da Ufrgs, Analúcia Danilevicz Pereira, em coautoria com o bacharel e mestrando Marcelo Kanter.

As reclusões trabalhistas vêm assegurando o cumprimento dos direitos dos professores do ensino privado, como ressalta o advogado Antônio Vicente Martins em artigo na editoria *O professor e o mundo da escola*. Os advogados do Sinpro/RS, Marcelo da Silva Ott e Henrique Stefanello Teixeira, analisam a exigência de registro profissional por conselhos de classe como condição para o exercício da docência, que contraria a legislação educacional.

Na editoria *Dinâmica do meio educacional*, artigo do doutor em Ciência Política e professor da Unisc, João Pedro Schmidt, discorre sobre o fenômeno da mercantilização da educação superior privada no país. Na avaliação sobre os cursos superiores de Tecnologia, o pós-doutor em Educação Superior Brasileira e reitor *pro tempore* da UFFS, Jaime Giolo, apresenta uma análise histórica e as perspectivas da educação profissional no país.

Boa leitura!



ensaio

Ladislau Dowbor

Professor titular da pós-graduação
em Economia da PUC-SP.¹

Apesar das imensas resistências
nos diversos níveis de legislativos
e das grandes corporações,
a reforma política está amadurecendo.

Reforma política: a democracia merece mais

Palavras-chave: democracia, reforma política, eleições, participação.

Resumo

Estamos longe de ter uma democracia plena. As eleições são financiadas por grandes grupos corporativos, a alocação dos recursos é opaca e fragmentada nos legislativos, as formas mais modernas de participação política estão dando os primeiros passos. Veremos aqui primeiro o financiamento das campanhas políticas, as negociações no congresso – em particular as emendas parlamentares – e os embriões de política participativa. Neste ensaio, tentaremos esboçar algumas alternativas.

O financiamento das eleições

Podemos partir de um exemplo prático. A Friboi é da JBS, o maior grupo mundial na área de carne. O pesquisador Alceu Castilho constata: “Existe uma bancada da Friboi no Congresso, com 41 deputados federais eleitos e sete senadores. Desses 41 deputados financiados pela empresa, apenas um, o gaúcho Vieira da Cunha, votou contra as modificações no Código Florestal. O próprio relator do código, Paulo Piau, recebeu R\$ 1,25 milhão de empresas agropecuárias, sendo que o total de doações para a sua campanha foi de R\$ 2,3 milhões. Então temos algumas questões. Por que a Friboi patrocinou essas campanhas? Para que eles votassem contra os interesses da

empresa? É evidente que a Friboi é a favor das mudanças no Código Florestal. A plantação de soja empurra os rebanhos de gado para o Norte, para a Amazônia, e a Friboi tem muito interesse nisso. Será que é mera coincidência que somente um entre 41 deputados financiados pela empresa votou contra o novo código?”²

No Brasil esse sistema foi legalizado através da lei de 1997 que libera o financiamento das campanhas por interesses privados.³ Podem contribuir com até 2% do patrimônio, o que representa muito dinheiro. Os professores Wagner Pralon Mancuso e Bruno Speck, respectivamente da USP e da Unicamp, estudaram os impactos. “Os recursos empresariais ocupam o primeiro lugar entre as fontes de financiamento



de campanhas eleitorais brasileiras. Em 2010, por exemplo, corresponderam a 74,4%, mais de R\$ 2 bilhões, de todo o dinheiro aplicado nas eleições (dados do Tribunal Superior Eleitoral).⁴

A empresa que financia um candidato – um assento de deputado federal tipicamente custa 2 milhões de reais – tem interesses. Esses interesses se manifestam do lado das políticas que serão aprovadas, por exemplo, contratos de construção de viadutos e de pistas para mais carros, ainda que se saiba que as cidades estão ficando paralisadas. Ou maior facilidade para o desmatamento, como no exemplo anterior. Do lado do candidato, apenas assentado, já lhe aparecem a preocupação com a dívida de campanha que ficou pendurada e a necessidade de pensar na reeleição. Quatro anos passam rápido. Entre representar interesses legítimos do povo – por exemplo, mais transporte de massa e mais saúde preventiva – e assegurar a próxima eleição, o político fica preso na armadilha. É o próprio processo de decisão sobre o uso dos recursos públicos que é de certa maneira privatizado. Nesse sentido o resgate da dimensão pública do Estado torna-se essencial.

O Brasil não está sozinho nesse processo de deformação da política. O próprio custo das campanhas, quando estas viram uma indústria de marketing político, é cada vez mais descontrolado.

Segundo o Economista, no caso dos EUA, os gastos com a eleição de 2004 foram de 2,5 bilhões de dólares, em 2010 foram de 4,5 bilhões e, em 2012, ultrapassaram 5 bilhões. Isso está “baseado na decisão da Corte Suprema em 2010 que permite que empresas e sindicatos gastem somas ilimitadas em marketing eleitoral”. Quanto mais cara a campanha, mais o processo é dominado por grandes contribuintes, e mais a política se vê colonizada. E resultam custos muito mais elevados para todos, já que são repassados para o público através dos preços.⁵

Comentando os dados dos gastos corporativos na campanha eleitoral americana de 2010, Robert Chesney e John Nichols, da Universidade de Illinois, escrevem que os financiamentos corporativos “se traduziram numa virada espetacular para a direita: a captura da vida política por uma casta financeira e midiática mais poderosa do que qualquer partido ou candidato. Não se trata apenas de um novo capítulo no interminável romance entre o dinheiro e o poder, mas de uma redefinição da própria política pela conjunção de dois fatores: o fim dos limites nas doações eleitorais por parte das empresas e a renúncia por parte da imprensa ao exame dos conteúdos das campanhas. Resulta um sistema no qual um pequeno círculo de conselheiros mobiliza montantes surrealistas para orientar o voto para os seus

clientes. Esse 'complexo eleitoral dinheiro-mídia' constitui presente-mente uma força temível, subtraída a qualquer forma de regulação, liberada de qualquer obrigação de prudência por uma imprensa que capitulou. Essa máquina é permanentemente mediada por cadeias comerciais de televisão que faturaram, em 2010, 3 bilhões de dólares graças à publicidade política".⁶

E a deformação é sistêmica: além de amarrar os futuros eleitos, quando uma empresa "contribui" e, portanto, prepara o seu acesso privilegiado aos contratos públicos, outras empresas se veem obrigadas a seguir o mesmo caminho, para não se sentirem alijadas. E o candidato que não tiver acesso aos recursos simplesmente não será eleito. Como esse dinheiro gira em grande parte na mídia, que veicula as campanhas, não se denuncia o processo. Todos ficam amarrados. Começa a girar a grande roda do dinheiro, partindo do sistema eleitoral. Ficam deformados tanto os sistemas de captação como os de alocação final dos recursos.

Como a batalha de Lincoln

A captação dos recursos públicos se dá através do sistema tributário. Não há espaço aqui para detalhar o sistema tributário do país e a sua necessária reforma. A dimensão que aqui nos interessa é que a apropriação da política permitiu a instalação de um sistema tributário profundamente injusto e desequilibrado e que os interesses assim encastelados impedem qualquer reforma significativa. Fazer esse tipo de máquina política aprovar um sistema tributário mais justo equivale um pouco à batalha de Lincoln para fazer o congresso americano, composto essencialmente de proprietários de escravos, aprovar o fim da escravidão.

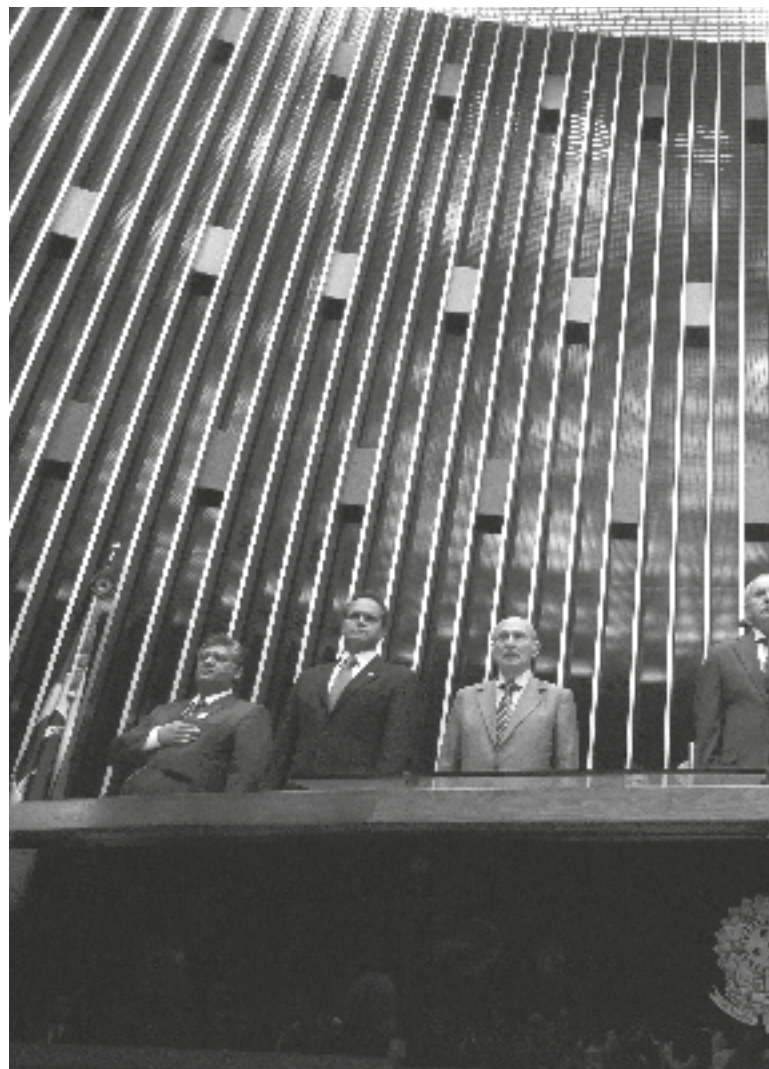
O resultado básico é que no Brasil os impostos indiretos (que todos pagam no mesmo montante, ao comprar um produto) predominam sobre o imposto de renda, que pode ser mais progressivo; que não existe imposto sobre as grandes fortunas; que o imposto territorial rural é simbólico; que os grandes intermediários financeiros pagam pouquíssimo imposto, enquanto o único imposto sério a que eram submetidos, a CPMF, foi abolido, em nome, naturalmente, de proteger "os pequenos". Acrescente-se a isso a evasão fiscal, e terminamos tendo um sistema em que os pobres pagam proporcionalmente mais que os ricos, invertendo-se o papel de redistribuição que o Estado deveria ter. No Brasil, o problema não é de impostos elevados, e sim da estrutura profundamente injusta da carga tributária.

Mas custos econômicos maiores ainda resultam do impacto indireto, pela deformação do processo decisório na máquina pública, apropriada por corporações. O resultado, no caso de São Paulo, por exemplo, de eleições municipais apropriadas por empreiteiras e montadoras, são duas horas e quarenta minutos que o cidadão médio perde no trânsito por dia. Só o tempo perdido, multiplicando as horas pelo PIB do cidadão paulistano e pelos 6,5 milhões que vão trabalhar diariamente, são 50 milhões de reais perdidos por dia. Sem falar da gasolina, do seguro do carro, das multas, das doenças respiratórias e

cardíacas e assim por diante. E estamos falando de São Paulo, mas temos Porto Alegre, Rio de Janeiro e tantos outros centros. É muito dinheiro. Significa perda de produtividade sistêmica, aumento do custo-Brasil, má alocação de recursos públicos.

Esse tipo de apropriação da política leva a que se deformem radicalmente as prioridades do país, que se construam elefantes brancos. A deformação das prioridades mediante desvio dos recursos públicos daquilo que é útil em termos de qualidade de vida para o que é mais interessante em termos de contratos empresariais gera um círculo vicioso, pois financia a sua reprodução. É preciso corrigir o sistema.

Uma dimensão importante desse círculo vicioso, e que resulta diretamente do processo, é o superfaturamento. Quanto mais se eleva o custo financeiro das campanhas, conforme vimos com os exemplos americano e brasileiro, mais a pressão empresarial sobre os políticos se concentra em grandes empresas. Quando são poucas, e poderosas, e com muitos laços políticos, a tendência é a distribuição organizada dos contratos, o que por sua vez reduz a concorrência pública a um simulacro e permite elevar radicalmente o custo dos

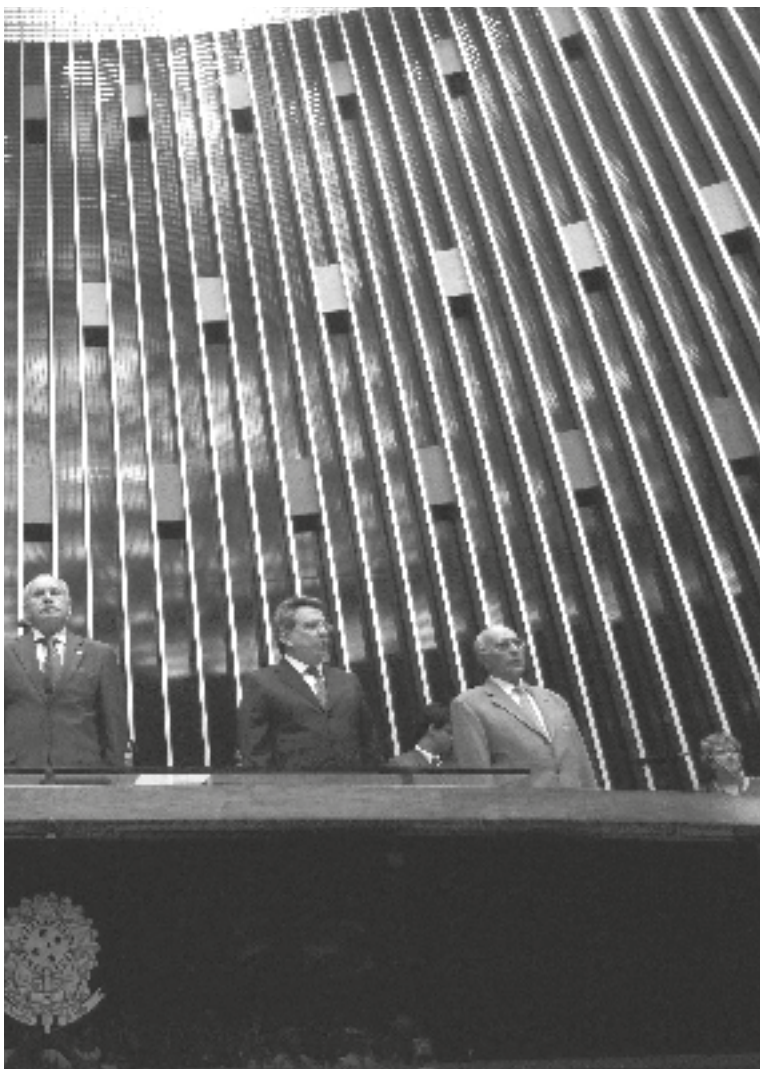


grandes contratos. Os lucros assim adquiridos permitirão financiar a campanha seguinte, além de engordarem contas em paraísos fiscais.

Se juntarmos o crescimento do custo das campanhas, os custos do superfaturamento das obras e, em particular, o custo da deformação do uso dos recursos públicos, estaremos falando no vazamento de imensos recursos para onde não deveriam ir. Esses “gatos” que sugam os recursos públicos são muito mais poderosos do que os que encontramos nos postes de iluminação das nossas cidades. Pior: o processo corrói a gestão pública e deforma a democracia ao gerar uma perda de confiança popular nas dinâmicas públicas em geral.

Não que não devam ser veiculados os interesses de diversos agentes econômicos na área pública. Mas para isso existem as associações de classe e diversas formas de articulação. A FIESP, por exemplo, articula os interesses da classe industrial do Estado de São Paulo e é poderosa. É a forma correta de exercer a sua função, de canalizar interesses privados. O voto deve representar cidadãos. Quando se deforma o processo eleitoral através de grandes somas de dinheiro, é o processo decisório sobre o uso dos recursos que é deformado.

Foto: Leonardo Prado / Abr



O absurdo não é inevitável. Na França, a totalidade dos gastos pelo conjunto dos 10 candidatos à presidência em 2012 foi de 74,2 milhões de euros, dez vezes menos do que a eleição municipal no Brasil.⁷ Na Polônia, é vedado o financiamento corporativo das campanhas, e a contribuição da pessoa física é limitada a cerca de 4 mil dólares. No Canadá há um teto para quanto se pode gastar com cada nível de candidatura. A proposta de Lessig para os Estados Unidos é de que apenas a pessoa física possa contribuir, e com um montante muito limitado, por exemplo, de algumas centenas de dólares. A contribuição pública seria proporcional ao que o candidato conseguiu junto aos cidadãos. O candidato receberia apoio de recursos públicos proporcionalmente à sua capacidade de convencer cidadãos comuns. A representatividade voltaria a dominar.

As soluções existem. O dilema está no fato de que a deformação financeira gera a sua própria legalidade. Já escrevia Rousseau, no seu *Contrato Social*, em 1762, texto que em 2012 cumpriu 250 anos: “O mais forte nunca é suficientemente forte para ser sempre senhor, se não transformar a sua força em direito e a obediência em dever”.⁸ Em 1997, transformou-se o poder financeiro em direito político. O direito de influenciar as leis, às quais seremos todos submetidos. Em resumo, é preciso reformular o sistema e acompanhar os países que evoluíram para regras do jogo mais inteligentes e limitaram drasticamente o financiamento corporativo das campanhas. Trata-se aqui de tampar uma das principais frestas de onde se origina o vazamento dos nossos recursos.

A alocação dos recursos públicos

As emendas parlamentares constituem outro bom exemplo dessa deformação da política. É natural que a nossa Constituição permita que o Legislativo introduza alterações no orçamento proposto pelo Executivo. A lei do orçamento, afinal, é uma das principais peças do governo, indica onde serão alocados os recursos, materializa as grandes opções. O processo de aprovação da peça orçamentária, no entanto, sofre duas grandes deformações.

A principal, como vimos, é a pressão para que se aloquem recursos prioritariamente a determinadas grandes obras propostas pelas empreiteiras, que se priorize a opção do caminhão em vez do transporte ferroviário ou aquático, o agronegócio em vez da agricultura familiar, a grande empresa em vez da pequena e assim por diante. São deformações embasadas no congresso que temos: em virtude do financiamento corporativo das campanhas, temos uma bancada ruralista, das empreiteiras, das montadoras, dos grandes bancos, da grande mídia e, ao fim e ao cabo, muito pouca bancada do cidadão, das pequenas e médias empresas, dos pequenos municípios, dos pequenos meios de comunicação, daqueles em suma que não têm como adquirir os “seus” políticos. As deformações geram o essencial do chamado “custo Brasil”, que onera toda a sociedade, em proveito de alguns grupos. A culpa não é da política, e sim da apropriação privada da política pública.

Um exemplo ajuda. De norte a sul do país, os nossos centros econômicos são quase todos portuários, inclusive no sistema São Paulo-Santos. Transportar carga por água, em grandes distâncias e para grandes volumes, é como ordem de grandeza seis vezes mais barato por tonelada-quilômetro do que transportar por caminhão. As construtoras de estrada, as montadoras de caminhões, as redes de combustível e tantos outros, com fortíssima representação no congresso, forçaram a opção rodoviária. Isso gera boa parte do custo no Brasil. Para os setores produtivos em geral, são custos adicionais que reduzem a sua competitividade e, para os consumidores, são preços mais elevados na loja.

Mas outra deformação que queremos focar aqui surge não quando se pressiona no Legislativo por orientações econômicas deformadas, e sim por pequenas vantagens. Um legislador calcula, por exemplo, que se conseguir aquela ponte para a sua cidade, não precisará nem gastar com a campanha para se tornar prefeito no próximo ciclo eleitoral. Poderá espalhar aos quatro ventos que “trouxe” determinada obra. E em geral é obra mesmo, pois é visível, tem localização bem determinada.

Deformação sistêmica

Como funciona? “Em 1993, veio à tona o escândalo que ficou conhecido como ‘anões do orçamento’. Naquela ocasião, os parlamentares indicavam emendas que propunham a alocação de recursos que deveriam ser destinados para entidades filantrópicas ligadas a parentes ou laranjas. Além disso, verificou-se a inclusão de grandes obras no orçamento em face de acerto com as empreiteiras beneficiadas”.⁹ A política não é uma ilha, a empreiteira agradece.

No caso da emenda, não se dá dinheiro ao legislador, gera-se um favor que lhe dispensará gastos com a próxima eleição. Com 25 emendas por parlamentar, os volumes se tornam muito significativos. No caso das emendas por bancadas, os deputados apresentam coletivamente e depois repartem, são as chamadas “rachadinhas”. A criatividade reina. Marcos Mognatti apresenta os números de 8.807 emendas, valendo 15,2 bilhões de reais, no orçamento da União em 2007. Ao aceitar (ou não) a emenda proposta, o Executivo tem na mão o poder de assegurar ou não o futuro político do legislador. Cômoda mas escandalosa ruptura da divisão de poderes, fonte de uma deformação sistêmica permanente.¹⁰

O papel do Legislativo está na nossa Constituição. No artigo 74, reza a missão de “avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União”, bem como de “comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária” etc. Não há nenhuma base legal para o Legislativo substituir o Ministério dos Transportes e substituir a necessária coerência da peça orçamentária por interesses fragmentados. Escolher qual ponte será construída, planejar uma visão integrada de transportes, fazer os estudos que permitam definir as prioridades técnicas é papel do Executivo.¹¹

Há razões, compreensíveis, que obrigam municípios pequenos a recorrer a legisladores para obter determinadas obras. “A baixa capacidade fiscal dos municípios brasileiros e a visão de que os parlamentares têm por dever de ofício levar recursos – entendam-se obras – para suas bases eleitorais dificulta uma discussão mais ampla dentro do Congresso para que se modifique o foco das emendas parlamentares, para que não mais sejam classificadas como paroquiais”. O mesmo Mognatti apresenta em tabela o quanto os pequenos municípios dependem das transferências “de cima”. Levar recursos a esses municípios é bom, mas o objetivo legítimo é evidentemente de se reforçar as transferências formais, e não a fragmentar o orçamento por demandas picadas.¹²

O fato é que, a partir dos anos de 1990, a prática se generalizou, e hoje grande parte do debate sobre a peça orçamentária proposta não versa sobre as prioridades dos transportes ou da educação, mas sobre as demandas que representam muito mais a estratégia de sobrevivência de determinado representante público e o eventual vínculo com quem financiou a sua campanha do que uma estratégia de desenvolvimento que o país ou uma região necessitam. Imensos recursos são assim desviados dos seus fins sistemicamente mais adequados e, ponto importante, todo processo de cooptação de numerosos representantes, generalizado nos anos de 1990, tornou-se prática “aceita”. Ou, pelo menos, “legalizada” pela prática cotidiana dos diversos níveis legislativos do país. De certa forma, “comprovar a legalidade e avaliar os resultados” virou um mercado persa.

É essencial fazer aqui com clareza esta distinção. Quando determinadas práticas são generalizadas, não se trata de um problema de pessoas, e sim de gestão, de marco legal, de problemas institucionais. Um deputado que leva para um município distante que ninguém ouve uma obra muito necessária, dentro da prática generalizada, está fazendo a sua parte. Mas outros o farão simplesmente por acordos com empreiteiras, e a tendência será a de se generalizar desvios. Aqui, claramente, apresenta-se como necessária a descentralização efetiva das políticas, inclusive para que os prefeitos dos quase 5 mil pequenos municípios não fiquem sujeitos a eternas negociações com donos de fragmentos do orçamento. O prefeito deve negociar a aplicação dos seus recursos com as comunidades interessadas no seu município. Há prefeitos que acabam passando mais tempo em Brasília do que em seu município.

Os custos maiores vêm do fato de os políticos passarem a tratar de interesses paroquiais, mencionados anteriormente, prejudicando a visão dos interesses da nação. Para muitos, na nossa cultura política, ainda parece legítimo um deputado defender interesses de quem o elegeu ou de quem financiou a sua campanha. Mas a deformação da política torna-se inevitável. Para Jorge Hage, controlador-geral da União, “as emendas orçamentárias individuais pulverizam os recursos públicos em obras de interesse público menor; esvaziavam a discussão sobre temas de interesse nacional, pois o parlamen-



tar federal passa a exercer o papel de vereador; e representam o principal caminho para os desvios de dinheiro público verificado pela Controladoria-Geral da União (CGU)".¹³

No nosso caso, é vital reduzir – e voltamos aqui ao nó górdio do financiamento corporativo das campanhas – o número de representantes que apenas empurram interesses pelos quais são pagos, cujo interesse principal, portanto, não é o interesse público. A lei que entrou em vigor em maio 2012, Lei da Transparência, que obriga todos os segmentos da administração pública, em todos os níveis de governo, a fornecer as informações sobre as suas transações, faz parte desse gradual e penoso saneamento político. Mas chegará a hora em que deveremos enfrentar a racionalização e a atualização do nosso processo decisório, o que envolve tanto a dimensão da área política como a da área privada que dela se apropria.

O potencial da participação

O texto na nossa Constituição é claro, e se trata nada menos do que do fundamento da democracia: "Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição". Está logo no artigo 1º, e garante, portanto, a participação cidadã através de representantes ou diretamente. Ver na aplicação desse artigo, por um presidente eleito, e que jurou defender a Constituição, um atentado à democracia não pode ser ignorância: é vulgar defesa de interesses elitistas por quem detesta ver cidadãos se imiscuindo na política. A verdade é que os interesses das grandes corporações interferem de forma direta nos processos

decisórios, e acham essa participação natural. Mas denunciam qualquer ampliação desse direito à participação para os movimentos sociais e a população.

A democracia participativa em lugar algum substituiu a democracia representativa. São duas dimensões de exercício da gestão pública. A verdade é que todos os partidos, de todos os horizontes, sempre convocaram (nos seus discursos) a população a participar, apoiar e criticar, fiscalizar, exercer os seus direitos cidadãos. Mas quando um governo eleito gera espaços institucionais para que a população possa participar efetivamente, de maneira organizada, os agrupamentos da direita invertem o discurso.

É útil lembrar aqui as manifestações de junho do ano passado. As multidões que manifestaram buscavam mais quantidade e qualidade em mobilidade urbana, saúde, educação e semelhantes. Saíram às ruas justamente porque as instâncias representativas não constituíam veículo suficiente de transmissão das necessidades da população para a máquina pública nos seus diversos níveis. Em outros termos, faltavam correias de transmissão entre as necessidades da população e os processos decisórios.

Os resultados foram que se construíram viadutos e outras infraestruturas para carros, desleixando o transporte coletivo de massa e paralisando as cidades. Uma Sabesp vende água, o que rende dinheiro, mas não investe em esgotos e tratamento, pois é custo, e o resultado é uma cidade rica como São Paulo que vive rodeada de esgotos a céu aberto, gerando contaminação a cada enchente. Essa dinâmica pode ser encontrada em cada cidade do país onde são

algumas empreiteiras e especuladores imobiliários que mandam na política tradicional, priorizando o lucro corporativo em vez de buscar o bem-estar da população.

Participação funciona. Nada como criar espaços para que seja ouvida a população, se queremos ser eficientes. Ninguém melhor do que um residente de um bairro para saber quais ruas se enchem de lama quando chove. As horas que as pessoas passam no ponto de ônibus e no trânsito diariamente as levam a engolir a revolta ou sair indignadas às ruas. Mas o que as pessoas necessitam é justamente ter canais de expressão das suas prioridades, em vez de ver nos jornais e na televisão a inauguração de mais um viaduto. Trata-se aqui, ao gerar canais de participação, de aproximar o uso dos recursos públicos das necessidades reais da população. Inaugurar viaduto permite belas imagens; saneamento básico e tratamento de esgotos muito menos.

Um ponto-chave é que o desenvolvimento que todos queremos está cada vez mais ligado a educação, saúde, mobilidade urbana, cultura, lazer e semelhantes. Quando as pessoas falam em crescimento da economia, ainda pensam em comércio, automóvel e semelhantes. A grande realidade é que o essencial dos processos produtivos se deslocou para as chamadas políticas sociais. O maior setor econômico dos Estados Unidos, para dar um exemplo, é a saúde, representando 18,1% do PIB. A totalidade dos setores industriais nos EUA emprega hoje menos de 10% da população ativa. Se somarmos saúde, educação, cultura, esporte, lazer, segurança e semelhantes,

todos diretamente ligados ao bem-estar da população, teremos aqui o que é o principal vetor de desenvolvimento. Investir na população, no seu bem-estar, na sua cultura e educação é o que mais rende. Não é gasto, é investimento nas pessoas.¹⁴

O público e o privado

A característica desses setores dinâmicos da sociedade moderna é que são capilares, têm de chegar de maneira diferenciada a cada cidadão, a cada criança, a cada casa, a cada bairro. E de maneira diferenciada porque no agreste terá papel central a água; na metrópole, a mobilidade e a segurança, e assim por diante. Aqui funciona mal a política centralizada e padronizada para todos: a flexibilidade e o ajuste fino que as populações precisam e desejam são fundamentais, e isso exige políticas participativas. Produzir tênis pode ser feito em qualquer parte do mundo, coloca-se em contêiner e se despacha para o resto do mundo. Saúde, cultura, educação não são enlatados que se despacham. São formas densas de organização da sociedade.

As organizações da sociedade civil têm as suas raízes nas comunidades onde residem, podem melhor dar expressão organizada às demandas e, sobretudo, tendem a assegurar a capilaridade das políticas públicas. Nos Estados Unidos, as OSCs da área da saúde administram grande parte dos projetos, simplesmente porque são mais eficientes. Não seriam mais eficientes para produzir automóveis ou represas hidroelétricas. Mas nas áreas sociais, no controle das políticas ambientais, no conjunto das atividades diretamente ligadas à

Foto: Geraldo Magela / Agência Senado



qualidade do cotidiano, são simplesmente indispensáveis. O setor público tem tudo a ganhar com esse tipo de parcerias. E fica até estranho os mesmos meios políticos e empresariais que tanto defendem as parcerias público-privadas (PPPs) ficarem tão indignados quando aparece a perspectiva de parcerias com as organizações sociais. O seu conceito de privado é muito estreito.¹⁵

Os países desenvolvidos têm ampla experiência, muito bem-sucedida, de sistemas descentralizados e participativos, de conselhos comunitários e outras estruturas semelhantes. Isso não só torna as políticas mais eficientes como gera transparência. É bom que tanto as instituições públicas como as empresas privadas que executam as políticas tenham de prestar contas. Democracia, transparência, participação e prestação de contas fazem bem para todos.

Nos últimos anos, com a formação dos Conselhos de Desenvolvimento Econômico e Social no Governo Federal, e hoje em um número crescente de Estados e municípios, com a Lei da Transparência de 2012, com a promulgação da Política Nacional de Participação Social e do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, estamos avançando, ainda que por enquanto de maneira muito tímida. A democratização do oligopólio da mídia ainda está por ser enfrentada, e uma população desinformada ou mal informada não participa. Estamos dando os primeiros passos.

No conjunto, seguimos aqui as visões de Lawrence Lessig, jurista de Harvard que já trabalhou na Corte Suprema dos EUA: quando tantos praticam ilegalidades, é preciso olhar o sistema, gerar transparência, mudar o sistema de financiamento, introduzir sistemas mais eficientes de gestão, resgatar a dimensão pública do Estado. Os grandes desvios são suficientemente grandes para serem legais, ainda que ilegítimos. Apesar das imensas resistências nos diversos níveis de legislativos e das grandes corporações, a reforma política está amadurecendo.¹⁶

Referências

1. Ladislau Dowbor é doutor em Economia pela Escola Central de Planejamento e Estatística de Varsóvia, professor titular de Economia e Administração da PUC-SP e consultor de diversas agências da ONU, governos e administrações municipais. É autor e coautor de cerca de 40 livros, com textos disponíveis em <<http://dowbor.org>> em regime Creative Commons (livre uso não comercial).
2. CASTILHO, Alceu, **Partido da Terra**, disponível em: <<http://dowbor.org/2013/04/ha-um-sistema-politico-ruralista-no-brasil-afirma-autor-do-livro-partido-da-terra-abril-2012-6p.html/>>.
3. O financiamento está baseado na Lei 9.504, de 1997: "As doações podem ser provenientes de recursos próprios (do candidato); de pessoas físicas, com limite de 10% do valor que declarou de patrimônio no ano anterior no Imposto de Renda; e de pessoas jurídicas, com limite de 2%, correspondente [à declaração] ao ano anterior", explicou o juiz Marco Antônio Martin Vargas, assessor da Presidência do Tribunal Regional Eleitoral (TRE) de São Paulo" – **Revista Exame**, 08/06/2010, Elaine Patrícia da Cruz, Entenda o financiamento de campanha no Brasil.
4. "Pouquíssimos candidatos conseguem se eleger com pouco ou nenhum dinheiro", comenta Mancuso, que coordena o projeto de pesquisa Poder econômico na política: a influência de financiadores eleitorais sobre a atuação parlamentar. Ver em ROMÃO, Bruna, Agência USP, disponível em: <http://mercadoetico.terra.com.br/arquivo/investimento-de-empresas-influencia-sucesso-emeleicoes/?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=mercado-etico-hoje>.

5. Ver dados completos em **The Economist, Of mud and money**, september 8th 2012, p. 61. Sobre essa decisão da Corte Suprema americana, Hazel Henderson produziu uma excelente análise intitulada Temos o melhor congresso que o dinheiro pode comprar (We have the best congress money can buy). No plano propositivo, há um excelente trabalho de Lawrence Lessig, professor de Direito da Universidade de Harvard, Republic Lost: how money corrupts Congress and a plan to stop it (Twelve, New York, 2011, em particular p. 266 e seguintes).

6. MCCHESENEY, Robert W.; NICHOLS, John. Et les spots politiques ont envahi les écrans. **Le Monde Diplomatique, Manière de Voir**, n. 125, Où va l'Amérique, Octobre-Novembre 2012, p. 62. A liberação do financiamento corporativo das campanhas eleitorais foi conseguida pelo lobby conservador Citizens United, junto à Corte Suprema dos Estados Unidos, em 21 de janeiro de 2010, em nome da "liberdade de expressão".

7. Le Monde Diplomatique, **Manière de Voir, Où va l'Amérique**, Octobre-Novembre 2012, p. 11

8. "Le plus fort n'est jamais assez fort pour être toujours le maître, s'il ne transforme sa force en droit et l'obéissance en devoir". Du Contrat Social, 1762. "Maître" em francês é muito mais forte do que "mestre" em português, implica força, controle.

9. CAMBRAIA, Túlio, **Emendas ao projeto de lei orçamentária anual**, Brasília, 2011, p. 1. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2011/artigo022011.pdf>>.

10. MOGNATTI, Marcos Cesar Farias de. **Transparência e controle na execução das emendas parlamentares ao orçamento da União**. Brasília: TCU, 2008. p. 54. Tabela 9. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2055514.PDF>>.

11. "A iniciativa legislativa foi conferida ao Poder Executivo. Portanto, cabe a ele definir a forma de utilização dos recursos. Deixar parte dos recursos para o Poder Legislativo dispor da forma que lhe convier representa usurpação da atribuição conferida ao Poder Executivo" (CAMBRAIA, Túlio. **Emendas ao projeto de lei orçamentário anual**, Brasília, 2011, p. 31. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2011/artigo022011.pdf>>).

12. MOGNATTI, Marcos Cesar Farias de. **Transparência e controle na execução das emendas parlamentares ao orçamento da União**. Brasília: TCU, 2008. p. 71; a tabela 6 está na página 45 do documento. É importante lembrar que uma maior descentralização de recursos, com forte injeção de capacitação em gestão local, permitiria a melhoria das condições de vida dos pequenos municípios, gerando formas participativas locais e redução de burocracias. Cerca de 90% dos municípios no Brasil são pequenos. A esse respeito, ver o nosso **O que é poder local**, disponível em: <<http://dowbor.org/08podlocal.doc>>.

13. HAGE, Jorge Hage. In: CAMBRAIA, p. 19 – O argumento é correto, ainda que dizer que se trata do principal caminho para desvios do dinheiro público seja exagero. Há caminhos muito mais transitados. Texto disponível em: <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticia.asp?cod_canal=12&cod_publicacao=35621>.

14. Cepal – La hora de la igualdad – **CEPAL**, Santiago, mayo de 2010, 289 p. Documento-síntese com 58 páginas em português disponível em <<http://bit.ly/bqwYAh>>. Documento completo em espanhol em <<http://bit.ly/bA9yrl>>.

15. WAINWRIGHT, Hilary. **The tragedy of the private: the potential of the public**, 2014. Disponível em: <<http://dowbor.org/2014/07/hilary-wainwright-the-tragedy-of-the-private-the-potential-of-the-public-julho-2014-48p.html/>> e <<http://outraspalavras.net/brasil/bens-comuns-da-privatizacao-a-democracia-real/>>. Ver também DOWBOR, Ladislau. **Gestão social e transformação da sociedade**, 2013. Disponível em: <<http://dowbor.org/2013/05/gestao-social-e-transformacao-da-sociedade.html/>>.

16. LESSIG, Lawrence. **Republic lost: how money corrupts congress – and a plan to stop it** – New York, Boston: Twelve, 2011. Lessig traz a análise mais sistemática sobre como enfrentar o controle do grande dinheiro sobre a política.

artigo

Antônio Vicente Martins
Advogado trabalhista. Assessor
jurídico do Sinpro/RS.¹

Injustiça do trabalho

A Justiça do Trabalho é procurada por milhares de trabalhadores todos os anos em todo o Brasil, os quais buscam a reparação de direitos não observados ou descumpridos por seus empregadores. Sapateiros, metalúrgicos, comerciários, servidores públicos, telefonistas, borracheiros, rurais, frentistas, petroleiros, petroquímicos, químicos, jornalistas, engenheiros, médicos, advogados, bancários e professores são obrigados a buscar no Poder Judiciário Trabalhista o pagamento de direitos laborais descumpridos por seus empregadores.

No caso dos professores do ensino privado do Rio Grande do Sul, não é diferente. Diversos aspectos da relação contratual dos professores são diariamente descumpridos no âmbito das escolas, empresas e instituições de educação superior. Na medida em que esses descumprimentos afetam os professores individualmente, constituem uma realidade de difícil solução pela via negocial, com ingerência da representação sindical, ensejando um passivo trabalhista a ser cobrado após o encerramento do contrato de trabalho.

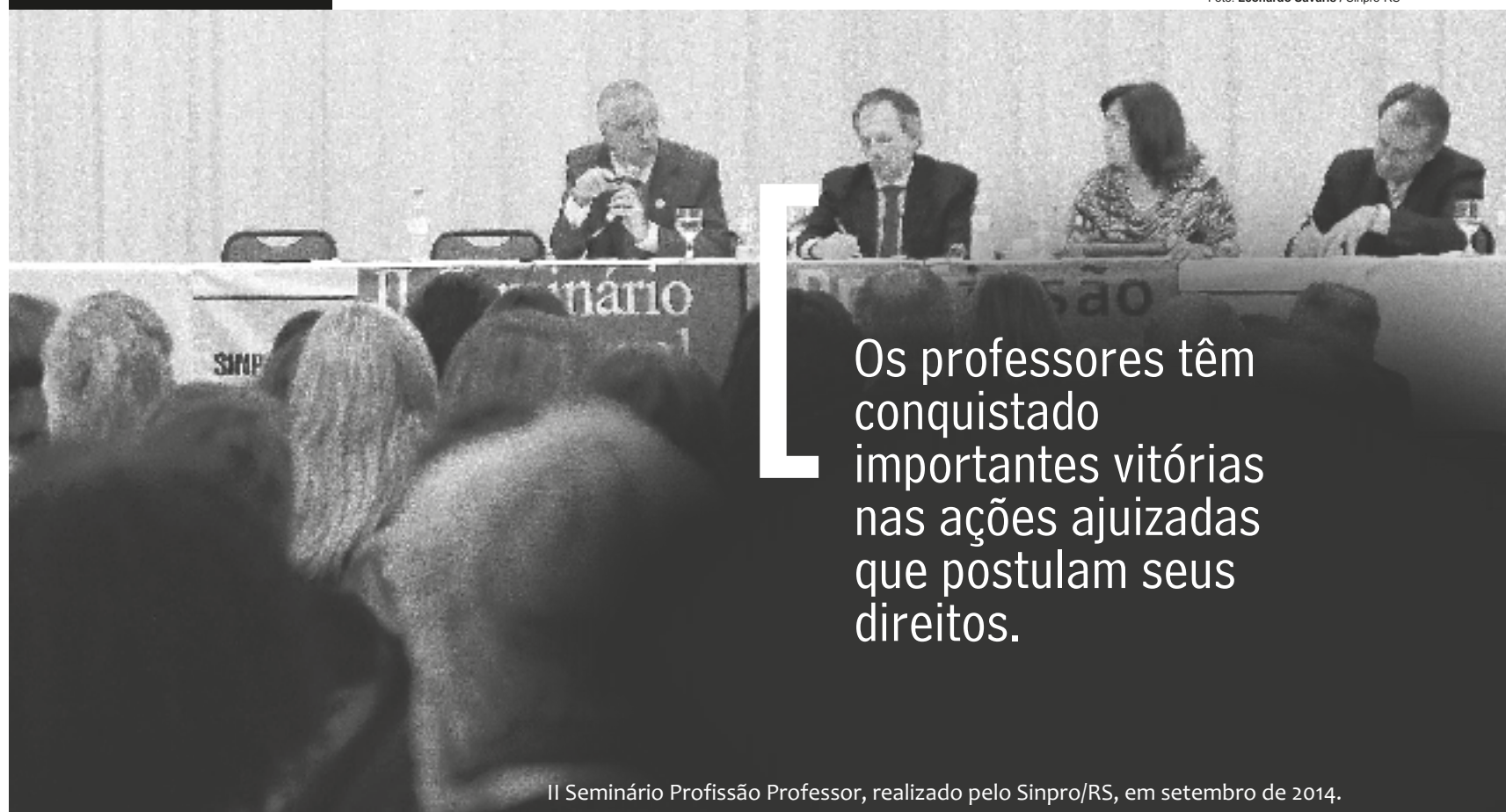
Os professores formam uma categoria com unidade, mas que apresenta também muitas especificidades. Por exemplo, ensinam, preparam aulas e atividades acadêmicas em horário extraclasse, corrigem provas e trabalhos fora do horário normal de aula, têm diminuída sua carga horária de acordo com o



interesse de seu empregador, sofrem assédio moral por parte do empregador, são desrespeitados por alunos e pais sem a proteção do empregador, têm duração de hora-aula definida, professores da mesma instituição de ensino muitas vezes recebem salários diferentes. Os docentes têm quase uma jornada de trabalho dobrada fora da sala de aula e nada recebem para isso. Esses são alguns direitos específicos da atividade, os quais não são observados por diversas instituições de ensino.

Outros direitos, muito mais básicos, fundamentais, também são frequentemente desrespeitados pelos empregadores. A não contratação do professor como professor é um direito elementar desrespeitado, tanto para os vinculados à Educação Infantil como à Educação Superior ou aos chamados cursos livres e de cursos de idiomas, presenciais ou pela modalidade de ensino a distância. A contratação de docentes como instrutores

Foto: Leonardo Savaris / Sinpro-RS



II Seminário Profissão Professor, realizado pelo Sinpro/RS, em setembro de 2014.

representa uma afronta ao direito fundamental do profissional, inclusive porque o professor contratado pela instituição de ensino nessas condições geralmente é detentor de formação e titulação que o habilitam ao exercício da docência.

Passivo trabalhista

O atraso no pagamento de salários, o não recolhimento de FGTS, a redução arbitrária de carga horária, o não pagamento de verbas rescisórias no prazo legalmente estabelecido para tanto, a escola que desaparece e não deixa rastros para o pagamento dos direitos dos professores, a escola que não tem professores, mas apenas “instrutores”, são circunstâncias flagrantes de desrespeito que constituem passivo trabalhista.

O Departamento Jurídico do Sinpro/RS tem atendido a muitas dessas demandas trabalhistas. Nos últimos cinco anos

foram ajuizadas mais de 1.500 reclamações, postulando o pagamento de direitos relacionados ao exercício profissional da categoria docente. É pouco, muito pouco, considerando a grandeza da categoria profissional e a frequência da violação dos direitos.

Contra as instituições/empresas de Ensino Superior, presencial ou à distância, existem ações judiciais ajuizadas que tratam de atrasos no pagamento de salários, não recolhimento do FGTS, redução de carga horária, atividade extraclasse não remunerada, não enquadramento como professor, não pagamento de adicional de aprimoramento, assédio moral.

Os professores vinculados à Educação Básica (Ensinos Fundamental e Médio) procuram a Justiça para cobrar diferenças salariais decorrentes de redução de carga horária, equiparação com outro professor da mesma instituição, salários atrasados, trabalho extraclasse, horas extras, assédio moral, entre outros.

artigo

Injustiça
do trabalho

Já os professores vinculados a Educação Infantil, cursos livres e cursos de idiomas ajuízam reclamações para buscar o seu enquadramento como professor, redução de carga horária, atividade extraclasse não remunerada, salários atrasados e reparação por assédio moral.

Alguns dos direitos descumpridos são comuns aos professores dos diferentes níveis e etapas da educação e à diversidade das instituições de ensino. Muitos docentes, no entanto, não postulam os seus direitos pelo temor de inclusão em uma "lista negra", pelo recurso ao Judiciário trabalhista com ajuizamento de reclamação, bem como pela avaliação de que a longa demora da Justiça não compensa o trabalho.

Mobilização

Essa cultura contribui para que os empregadores estejam tão à vontade para o descumprimento de direitos fundamentais e a precarização das condições de trabalho docente. Não existe "lista negra", e sua adoção constitui crime que deve ser denunciado ao Ministério Público do Trabalho (MPT) para as devidas providências legais. Quanto à demora da Justiça, há que se reconhecer que já houve significativa melhora nesse aspecto, inclusive pela adoção de rotinas de procedimentos específicos e pelo aprofundamento da informatização do processo. As reclamações têm em média duração de dois anos, o que é de se considerar bem razoável.

Os professores têm conquistado importantes vitórias nas ações ajuizadas que postulam seus direitos. Essas ações acabam por defender a própria categoria profissional porque evitam que alguns direitos permaneçam sendo violados e, em alguns casos, constroem direitos que passam a ser observados. Ao longo dos anos, as ações trabalhistas ajudam a preservar direitos e a consolidar avanços nas relações de trabalho.

Essa é a contribuição que o Departamento Jurídico do Sindicato dos Professores do Estado do Rio Grande do Sul (Sinpro/RS) historicamente tem feito. O próprio Judiciário trabalhista de nosso Estado reconhece tal fato. É importante que a categoria profissional saiba que ajuda a construir os seus próprios direitos nas campanhas de mobilização e nas ações trabalhistas ajuizadas. Exemplo disso é a consolidação do direito ao recebimento integral do período de recesso escolar para todos os professores demitidos ao final do ano letivo.

Durante muitos anos, os empregadores da área da educação privada insistiam em compensar a indenização do período de



recesso escolar, previsto no artigo 322 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), com as rubricas de férias ou aviso prévio devidos aos professores em caso de desligamento no final do ano. Foram sucessivas decisões judiciais em incontáveis ações ajuizadas que originaram uma pacificação de jurisprudência, consolidada na Súmula 10, do Tribunal Superior do Trabalho (TST), que reconheceu como ilegal a compensação de férias ou do aviso prévio com o período de recesso.

Merecem destaque, ainda, as batalhas travadas no Judiciário com relação aos pedidos de reconhecimento da função docente quando os professores são contratados com função diversa à de professor e, consequentemente, recebem salários inferiores aos pisos previstos nas convenções coletivas da categoria. A manobra das instituições tem objetivo claro de fraudar os direitos de os professores se locupletarem. Situação, infelizmente, muito usual na Educação Infantil.

Nesse sentido, destaca-se decisão prolatada no processo TRT4 0000581-61.2010.5.04.0411, na qual, em razão das atividades realizadas de fato pela trabalhadora, reconheceu-se a uma professora, indevidamente enquadrada como recreacionista, a

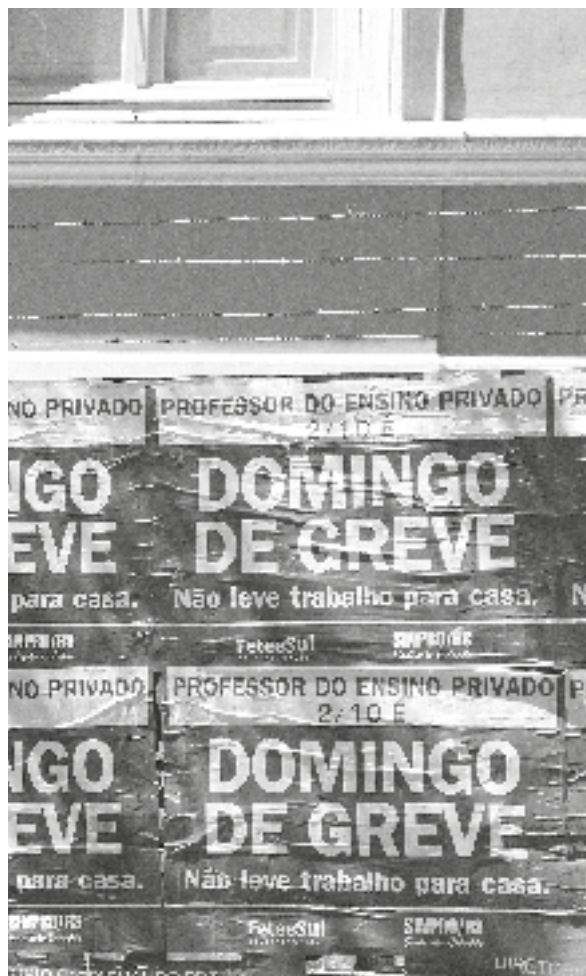


Foto: Igor Speratto / Sincro-RS

Ao longo dos anos, as ações trabalhistas ajudam a preservar direitos e a consolidar avanços nas relações de trabalho.

função docente e os direitos decorrentes do enquadramento na categoria dos professores. A análise realizada pelo Judiciário no referido processo é ainda mais interessante porque enfrentou a questão por vezes levantada pelas instituições, de que não haveria necessidade de professores na Educação Infantil, o que admitiria que professores fossem contratados como recreacionistas ou técnicos em desenvolvimento infantil.

Formação e desenvolvimento

Contrariamente ao argumento da defesa, o Judiciário trabalhista reconheceu que desde os primeiros anos o professor já faz atividades de formação e desenvolvimento de crianças, em seu aspecto físico, psicológico, intelectual e social, ressaltando a importância da função na Educação Infantil. Sem mencionar que no caso em tela o julgado afasta a necessidade de habilitação em nível Médio ou Superior e que a inexistência de formação não inviabiliza o reconhecimento da condição docente, "pois a qualificação profissional desinteressa ao fim pretendido quando efetivamente demonstrado nos

autos o exercício das funções inerentes ao cargo para o qual não foi contratada, em razão da prevalência da realidade sobre elementos meramente formais".

Outro avanço que se constrói com a discussão judicial de postulações apresentadas pela categoria profissional dos professores é relativamente às condições de trabalho nas instituições de ensino. Há alguns anos os professores eram submetidos a situações constrangedoras nas escolas e não podiam discutir essas condições com o seu empregador. Foi o ajuizamento de inúmeras ações judiciais que possibilitou a discussão de casos que caracterizam assédio e dano moral que atinge os professores, determinando a alteração das condições de trabalho e fazendo com que essa matéria seja pautada nas campanhas salariais acompanhadas pelo sindicato e pela categoria profissional.

Professores que integram a mesma instituição de ensino, na mesma localidade, atendendo o mesmo nível de alunos, não podem ter salários diferenciados. Essa é uma regra contida na CLT e na convenção coletiva da categoria profissional. Entretanto, algumas redes educacionais estabelecem salários diferenciados para os professores que estão na sede do Bairro Moinhos de Vento e para os

artigo

Injustiça
do trabalho

Foto: Leonardo Savaris / Sinpro-RS



professores que estão vinculados à sede de Higienópolis. Tal procedimento é absolutamente ilegal. Muitas ações já foram ajuizadas e são obtidos importantes resultados em favor dos professores.

Trabalho extraclasse

Tudo isso sem falar da principal bandeira da categoria: a luta pelo reconhecimento e pela remuneração do trabalho realizado pelo professor fora do horário contratual. É o chamado trabalho invisível: a preparação de aulas, provas, correção de trabalhos, correção de provas, lançamento de notas, anotações nas fichas dos alunos, interatividade com alunos através de sistemas informatizados ou de redes sociais.

O argumento de que esse trabalho realizado fora do horário contratado é remunerado pela hora normal de trabalho, implícito na hora-aula, é pífio. Por quê? Será que um bancário quando terminar o seu horário de trabalho normal deverá ficar fazendo a contagem das cédulas de seu caixa para preparar o dia seguinte de trabalho e não receber o pagamento dessas horas? Será que um sapateiro deverá encerrar a sua jornada de trabalho remunerada e participar de uma reunião de avaliação com seus superiores e planejar o andamento do trabalho e não

receber o pagamento pela participação nessa reunião? Será que o motorista de ônibus irá encerrar seu horário de trabalho remunerado e lavar o veículo para ser utilizado no dia seguinte, revisar óleo e pneus, e não receber qualquer pagamento por essa jornada?

As horas trabalhadas além da jornada legalmente estabelecida devem ser remuneradas. Esse ponto é objeto de diversas ações judiciais propostas pelos professores no Estado do Rio Grande do Sul. É um ponto da pauta de reivindicações da categoria nas campanhas salariais.

A categoria dos professores do ensino privado precisa compreender que a cobrança dos direitos descumpridos é um ato de cidadania e de defesa. Um ato para evitar a injustiça do trabalho. ❏

Nota

1. Assessor jurídico do Sinpro/RS e outras entidades sindicais. Presidente da Associação Gaúcha dos Advogados Trabalhistas (Agetra). Presidente do Colégio de Presidentes da Associação Brasileira de Advogados Trabalhistas.

artigo

Marcelo da Silva Ott

Assessor Jurídico – Sinpro/RS.

Henrique Stefanello Teixeira

Assessor Jurídico – Sinpro/RS.

Registro profissional e atividade docente

As atividades docentes realizadas, tanto no âmbito da Educação Básica quanto no âmbito da Educação Superior, muitas vezes são confundidas com aquelas realizadas por trabalhadores enquadrados em profissões regulamentadas, para cujo exercício exige-se a inscrição em conselho ou ordem profissional. Por óbvio, médicos, engenheiros, advogados, dentre outros, exercem atividades docentes e, portanto, assim devem ser reconhecidos.

Essa atividade docente, para fins trabalhistas e de reconhecimento de representação sindical, é espécie de categoria diferenciada conforme definição da Consolidação das Leis do Trabalho, que considera em seu art. 511, § 3º, como categoria profissional diferenciada a que se forma dos empregados que exerçam profissões ou funções diferenciadas por força de estatuto profissional especial ou em consequência de condições de vida singulares.

Além dessa definição diferenciadora, as profissões podem ser reconhecidas pela legislação como regulamentadas, ou seja, descritas em legislação própria que regulamenta o exercício dessas atividades particulares. Essa especificação tem como objetivo, usualmente, definir as atribuições e os limites do exercício profissional, estabelecer normas de contratação mais específicas do que a legislação ordinária, criar elementos que permitam a fiscalização da atividade profissional e, por fim, prever a estrutura corporativa dos conselhos e seus limites de atuação.

O aparente conflito entre a exigência de inscrição nesses órgãos profissionais para o exercício da atividade docente é o que se pretende abordar na presente análise, avaliando de forma crítica as lacunas legais e os pontos de contato existentes entre a legislação educacional e o conjunto normativo específico que regulamenta as profissões.

Foto: divulgação / UFMG



Não havendo Ordem ou Conselho específico que regule a profissão de professor, a Constituição Federal indica ser de livre exercício qualquer trabalho, ofício ou profissão, desde que atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer.

artigo

Registro profissional
e atividade docente

Título VI da Lei 9.394/96 (LDBEN)

Art. 61. Consideram-se profissionais da Educação escolar básica os que, nela estando em efetivo exercício e tendo sido formados em cursos reconhecidos, são:

I – professores habilitados em nível médio ou superior para a docência na Educação infantil e nos ensinos fundamental e médio;

II – trabalhadores em Educação portadores de diploma de pedagogia, com habilitação em administração, planejamento, supervisão, inspeção e orientação educacional, bem como com títulos de mestrado ou doutorado nas mesmas áreas;

III – trabalhadores em Educação, portadores de diploma de curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim.

Parágrafo único. A formação dos profissionais da Educação, de modo a atender às especificidades do exercício de suas atividades, bem como aos objetivos das diferentes etapas e modalidades da Educação Básica, terá como fundamentos:

I – a presença de sólida formação básica, que propicie o conhecimento dos fundamentos científicos e sociais de suas competências de trabalho;

II – a associação entre teorias e práticas, mediante estágios supervisionados e capacitação em serviço;

III – o aproveitamento da formação e experiências anteriores, em instituições de ensino e em outras atividades.



O exercício docente como profissão

Em que pese não haver Ordem ou Conselho Profissional específico que regule a profissão de professor, o inciso XIII do artigo 5º da Constituição Federal de 1988 indica ser de livre exercício qualquer trabalho, ofício ou profissão, desde que atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer.

Assim, a profissão de professor pode ser considerada gênero, sendo o ofício atribuído àqueles que exercem a docência em sentido amplo. Por essa lógica, o professor de cada disciplina é uma espécie dentre as demais, mas sempre considerado como profissional docente, independentemente do conteúdo ministrado.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) nº 9.394/96 serve para delinear todo o segmento profissional do magistério no país, definindo o professor como aquele que, habilitado nos termos da Lei, exerce profissionalmente o exercício da docência.

Da análise da LDBEN, percebemos que o legislador teve uma preocupação especial ao designar as diretrizes de todo o sistema educacional do país, contemplando a generalidade das funções docentes, na absoluta integralidade dos seus aspectos.

É na própria Lei Educacional que estão os elementos justificadores dos requisitos e as condições necessárias para o efetivo exercício das atividades do magistério, sendo nela abrangidos os critérios para o reconhecimento do que são as funções docentes, determi-

nando, assim, o que é a profissão de professor e a quem cabe sua regulamentação, fiscalização e normatização.

Historicamente, a Lei Educacional incluiu diversos requisitos formais acerca das necessidades de registro dos profissionais docentes, exigindo habilitações para o exercício do magistério nos órgãos de registros competentes, à época, o Ministério da Educação e Cultura, passando posteriormente ao Ministério da Educação e Desporto. Atualmente, no que se refere aos profissionais da Educação, destaca-se todo o Título VI da Lei 9.394/96 (LDBEN), o qual designa particularmente quem são e quais são os requisitos necessários para atuação do magistério. Cabe a transcrição do art. 61 do referido diploma – ver box acima.

Referido artigo, dentre outras hipóteses, define a formação necessária para que haja o reconhecimento da profissão de professor, classificando, delimitando, orientando e principalmente normatizando a profissão docente.

Dentre todas as exigências, observa-se a total ausência de registro profissional como requisitos para o exercício da docência, estando contemplados no Título VI da Lei 9.394/96 (LDBEN) todos os fundamentos e as diretrizes do trabalho, bem como princípios, condições, preparações e nível de experiência exigida aos profissionais.

São esses requisitos previstos em Lei suficientes para justificar a dificuldade e a complexidade para o enquadramento do exercício



Foto: divulgação / Unicamp

O exercício do magistério por profissionais da Educação está sob o controle do Poder Público de acordo com a respectiva competência e abrangência – federal, estadual e municipal.

da docência dos profissionais da Educação, não se fazendo necessário qualquer tipo de controle paralelo, como o realizado pelos Conselhos Profissionais. Assim, o professor, atuando como tal, ainda que esteja registrado para o desempenho de outra profissão, será considerado profissional da Educação quando da realização do exercício docente, independentemente da existência ou não do registro no Conselho Profissional.

O exercício do magistério por profissionais da Educação está sob o controle do Poder Público de acordo com a respectiva competência e abrangência – federal, estadual e municipal.

Dessa forma é possível observar que toda regulamentação da profissão de professor é devidamente normatizada pela legislação, em específico, pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, bastando essas disposições como requisitos para o exercício do trabalho docente.

Dos limites de atuação dos conselhos profissionais

O que justifica, por outro lado, a existência e atuação dos conselhos profissionais é o exercício da profissão regulamentada propriamente dita. Para fins exemplificativos, o médico ao atuar no hospital atendendo pacientes e realizando procedimentos cirúrgicos necessita do registro profissional, contudo, ao ministrar uma aula de anatomia na faculdade de medicina, deve ser considerado professor em toda a sua amplitude e complexidade.

A legislação concedeu aos Conselhos Profissionais a competência para expedir atos normativos, através de Resoluções, direcionados exclusivamente às profissões correspondentes.

Quando da elaboração da Constituição Federal de 1988, muitas normas foram deixadas com o conteúdo aberto, a serem preenchidas pelo legislador ordinário, se iniciando, portanto, na própria Constituição e encerrando-se em Lei. Exemplo disso, a legislação referente aos Conselhos Profissionais foi expedida em decorrência desses dispositivos constitucionais, e dos anteriores que foram recepcionadas, eis que ajustadas ou em consonância com a norma maior.

A criação desses conselhos deriva obrigatoriamente de lei, e conferem aos órgãos reguladores a condição de autarquia, conforme disposição prevista no artigo 37, inciso XIX, da CF, o qual prevê que “somente por lei específica poderá ser criada autarquia [...]”.

Assim, todas as profissões regulamentadas necessariamente derivam de lei e, segundo dados atualizados do Ministério do Trabalho e Emprego, atualmente montam 68 profissões definidas nessa condição.

Cada uma dessas leis, conforme dito anteriormente, cria os Conselhos Profissionais e insere nas competências dos mesmos a atribuição de expedir atos normativos, resoluções, decisões, provimentos, para sua execução e complementação.¹

O uso dessas atribuições de regulação advém da competência atribuída a esses Conselhos e fica restrito ao texto que lhe confere

o poder específico no âmbito da sua profissão, prevendo, também, condições para o seu exercício. Assim, não pode o conselho impor exigências para o exercício de outra profissão que não a especificada na lei, como a atividade docente, cujos requisitos estão expressos em normatização própria.

A maior parte dessa atividade normativa e regulatória realizada pelos conselhos, diante da natureza pública da autarquia, põe em destaque que o poder discricionário sempre deve ser limitado. Por isso, se a competência dos Conselhos Profissionais for exercida com desvio e/ou excesso de poder, os atos emanados não escaparão do controle decorrente dos princípios da administração pública, como a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, no caso de o controle interno não ser devidamente exercido.²

Além do controle legislativo e administrativo existe o controle jurisdicional – atribuição do Poder Judiciário, que, uma vez provocado, pode extinguir os atos administrativos emitidos em contrariedade à Lei.

O controle da legalidade citado tem por escopo assegurar a predominância desse princípio, pelos seus diversos órgãos e agentes, fiscalizando, repisa-se, o desvio e/ou excesso de poder que venha a ser praticado pelos Conselhos Profissionais.

Os Conselhos Profissionais, portanto, estão autorizados a expedir resoluções acerca da Profissão que representam, mas essas resoluções, em hipótese alguma, poderão ir de encontro à Constituição Federal e às Leis Federais, devendo, ainda, ser observado o Princípio da Reserva Legal, garantido em nossa Constituição Federal, segundo o qual somente a prescrição legal pode gerar obrigações aos destinatários do direito.

Do Princípio da Reserva Legal – Da desnecessidade de registro profissional para a atuação docente

A controvérsia que envolve o tema, portanto, resume-se na necessidade ou não de registro profissional do professor, no exercício da atividade docente, quando leciona disciplinas que compõem o currículo de cursos, cuja conclusão confere a prerrogativa de atuação em profissões regulamentadas, ou quando realizadas por profissionais que ao atuarem de forma liberal atraem a norma regulamentadora específica para o seu cotidiano laboral.

Um dos conselhos mais atuantes na fiscalização dessa inscrição é o Conselho Regional de Educação Física do Estado do Rio Grande do Sul (CREF2/RS), cuja obstinação em coagir os docentes à filiação transferiu o assunto para o Judiciário, com o objetivo de ver

As resoluções dos Conselhos acerca das profissões que representam não podem, em hipótese alguma, ir de encontro à Constituição e às Leis Federais.

declarada a inexigibilidade dessa inscrição no órgão de classe.

Em sede de liminar, o Sinpro/RS teve seu pedido reconhecido, restando afastada a necessidade de inscrição dos professores no CREF2/RS, bem como a exigência de qualquer contribuição, no caso do exercício de função docente. A referida decisão foi confirmada no mérito, pelo Tribunal Regional Federal da Quarta Região e pelo Superior Tribunal de Justiça.

Cumprе salientar que a regulação para o profissional de Educação Física é feita pela Lei nº 9.696/1998, determinando o rol de competências profissionais aos regularmente registrados nos Conselhos Regionais de Educação Física, *in verbis*:

Art. 3º Compete ao profissional de Educação Física coordenar, planejar, programar, supervisionar, dinamizar, dirigir, organizar, avaliar e executar trabalhos, programas, planos e projetos, bem como prestar serviços de auditoria, consultoria e assessoria, realizar treinamentos especializados, participar de equipe multidisciplinares e interdisciplinares e elaborar informes técnicos, científicos e pedagógicos, todos nas áreas de atividades físicas e do desporto.

Como se percebe, a obrigatoriedade do registro dos professores junto ao CREF2/RS, bem como a fiscalização desse Conselho Profissional a professores no exercício docente, não lhe confere prerrogativa de interferência nas atividades docentes realizadas no âmbito escolar.

Diante da aplicação do Princípio da Reserva Legal, implícito no inciso II do artigo 5º da Constituição Federal que expõe que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”, não podendo o Conselho Regional de Educação Física da 2ª Região exigir o registro dos professores de Educação

No mesmo sentido, o Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006, que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de Educação Superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino, em seu artigo 69, estabelece que “o exercício de atividade docente na Educação Superior não se sujeita à inscrição do professor em órgão de regulamentação profissional”.

Esse entendimento já havia sido expresso pelo Parecer CNE/CES nº 135/2002, homologado em 13 de maio de 2002, referente à consulta sobre a obrigatoriedade de filiação dos professores de Educação Física aos Conselhos Regionais de Educação Física, como condição indispensável ao exercício do Magistério, cujo conteúdo merece transcrição.

1. Do ponto de vista legal, não cabe qualquer ingerência dos conselhos profissionais nas atividades escolares e acadêmicas que serão reguladas pelo sistema de ensino.

2. O exercício do magistério é questão que escapa às competências dos conselhos profissionais, estando sujeito aos regulamentos do sistema de ensino em que se inserir a instituição escolar. Objetivamente respondendo ao requerente, afirma-se que a ação docente dos profissionais de Fisioterapia, em curso Técnico devidamente autorizado, obedece exclusivamente às exigências da legislação e normas dos sistemas de ensino.

3. A emissão do registro profissional é de competência do conselho profissional, no entanto, não lhe é própria a competência para analisar a vida acadêmica da instituição de ensino e muito menos a partir desta análise ampliar ou restringir o campo de atuação do profissional. Assim, expedido o diploma, devidamente registrado, terá validade nacional, sem qualquer condicionante, independentemente da análise do histórico escolar do diplomado.

4. Aprovado o presente Parecer na Câmara de Educação Básica, sugere-se, seja remetido à Câmara de Educação Superior, nos termos do Art. 31 do Regimento do Conselho Nacional de Educação.

Ainda, em resposta à consulta similar feita pelo Sindicato Campo-Grandense dos Profissionais da Educação Pública, sediado em Campo Grande, Mato Grosso, a SESu/MEC esclareceu, pelo Ofício 950/2001, não proceder à exigência da obrigatoriedade, tendo em vista a jurisprudência já firmada, ratificada pelo Parecer CFE 165/92, conforme segue: “O exercício da docência (regido pelo sistema de leis de diretrizes e bases da Educação Nacional) não se confunde com o exercício profissional”.

Além disso, a atividade de ensino já é alvo de regulação por parte de órgãos competentes, como os Conselhos Estaduais de Educa-

ção e o Ministério da Educação, de forma que não cabe também aos Conselhos de Regulamentação Profissional, como o Conselho Regional de Educação Física ou qualquer outro, exigir requisitos para que alguém possa exercer o magistério, pois a Constituição assegura a liberdade do exercício de qualquer ofício, trabalho ou profissão, desde que atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer. Nesse caso, a condição infraconstitucional das normas emitidas pelos conselhos, em nenhuma hipótese, vincula os demais órgãos reguladores ou serve como limitador do exercício da função docente.

Nesse escopo, do ponto de vista legal, portanto, não cabe qualquer ingerência dos Conselhos Profissionais nas atividades escolares e acadêmicas que são regulamentadas pelo próprio Sistema de Ensino.

Importante que se reforce o princípio de que é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, sendo que quaisquer restrições ao exercício profissional somente podem decorrer do estabelecido em lei, ato normativo de competência, no âmbito federal, do Congresso Nacional. E a competência para legislar sobre condições para o exercício profissional é privativa da União, não podendo os Conselhos Profissionais tomarem para si essa competência.³

Dessa forma, não há que se falar em fiscalização, imposição de sanções e exigência de registro dos professores junto aos Conselhos Profissionais, quando o trabalho versar sobre a prática da docência no exercício da atividade docente em Instituições de Ensino, pois é materialmente incompetente o órgão para o exercício dessa fiscalização.

Exigir do profissional docente filiação a qualquer conselho é, portanto, abuso de poder de órgão que não possui essa prerrogativa fiscalizatória, acarretando em ilícito refutado por toda a legislação brasileira, reconhecido por pareceres dos conselhos educacionais, do Ministério Público e por recentes decisões de todas as instâncias do Judiciário. ❏

Notas

1. CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de Direito Administrativo**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense.

2. Ver Súmula 473 do STF, que regula “A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvados em todos os casos a apreciação judicial”.

3. Nota Técnica nº 392/2013/CGLNRS/DPR/SERES/MEC – Ministério da Educação – Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior – Diretoria de Política Regulatória.

artigo

João Pedro Schmidt

Doutor em Ciência
Política, professor titular
do PPG em Direito da
Universidade de Santa
Cruz do Sul (Unisc).

Mercantilização da educação superior: o campo dos negócios e o papel das IES públicas e comunitárias

A mercantilização da educação superior no Brasil, sob o ângulo dos negócios de compra e venda de instituições, caracteriza-se nos anos recentes pela presença do capital internacional e formação de grandes grupos. A fragmentação das instituições particulares nos anos de 1990 foi substituída pelo processo de concentração de capital. Os negócios da educação superior dizem respeito diretamente às instituições particulares, mas podem atingir parcela das instituições sem fins lucrativos, desde que optem em se transformar em particulares. Esse risco não atinge as IES comunitárias e filantrópicas, que estão resguardadas da possibilidade de compra e venda em razão de sua natureza jurídica e social. A resistência à mercantilização é possível pelo fortalecimento da educação pública (estatal e não estatal), mediante cooperação entre IES públicas e comunitárias.

A educação superior como bem público

Bens públicos são bens considerados indispensáveis a todos, aqueles que, segundo o filósofo comunitarista Michael Walzer (2003), são retirados da condição de livre intercâmbio, própria da esfera do mercado, e incluídos na “provisão comunitária” que assegura seu usufruto a muitos ou a todos.

Na perspectiva comunitarista, não é preciso nem “saudável” que o Estado assuma diretamente a prestação de todos os bens públicos. O caráter público dos bens necessários não está na prestação direta pelo Estado, e sim no fato de serem

O novo cenário forçou as instituições tradicionais a modificar seu estilo de gestão, adotando práticas consideradas “de mercado”, visando o aumento de receitas e o enxugamento de custos

oportunizados a todos como um direito. A participação da comunidade nos serviços públicos é uma tendência amplamente reconhecida pela qualidade e legitimidade que confere às políticas públicas (ETZIONI, 2001).

A educação superior vem se tornando mais e mais necessária nas sociedades do conhecimento; seu acesso por um número crescente de cidadãos é requisito para o desenvolvimento e a inclusão social. Se no curto prazo é inviável torná-la acessível a todos, há que se trabalhar pela ampliação gradual de seu caráter público, do qual a mercantilização é a antítese, por tratar a educação como um negócio entre outros.

O mix na educação superior

A educação superior brasileira – assim como a educação básica, a saúde, a assistência social e outras políticas sociais – estruturou-se com base em um mix público/comunitário/privado (equivocadamente denominado de mix público/privado)

Foto: Igor Sperotto / Sinpro-RS

do). Ou seja: parte das IES foi criada e mantida pelo Estado, parte por organizações da sociedade civil e outra parte por proprietários particulares. Todavia, no mundo jurídico e político, as três partes foram reduzidas a duas – público e privado. A dicotomia público/privado é um reducionismo defasado, mas bastante presente nas análises sobre as organizações, inclusive na educação, mascarando as diferenças entre entes criados pela sociedade civil e empresas privadas (SCHMIDT, 2010).

Um olhar atento mostra segmentos distintos no interior do (mal denominado) “setor privado da educação superior”. Um segmento é o propriamente privado, composto por organizações com finalidades lucrativas: são as instituições particulares. E outro é formado pelas instituições sem fins lucrativos, mantidas por fundações e associações. E, nas sem fins lucrativos, é preciso notar dois subconjuntos:

- instituições filantrópicas: são aquelas cuja mantenedora possui o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS Educação), cuja concessão segue a Lei nº 12.101/2009. Em 2012, apenas 14% das mantenedoras das entidades sem fins lucrativos possuía o certificado CEBAS;
- instituições comunitárias: são as criadas e mantidas por entidades da sociedade civil, que se adequam às exigências da Lei 12.881/2013 (Lei das Instituições Comunitárias de Educação Superior – ICES). Esse instrumento legal, criado em 2013 e regulamentado em 2014, está em fase inicial de implementação, ou seja, de qualificação das comunitárias. Grande parte das comunitárias são também filantrópicas.

IES filantrópicas e comunitárias têm uma importância especial para o tema da mercantilização: ambas não são passíveis de venda à iniciativa privada. Tanto a Lei do CEBAS quanto a Lei das ICES exigem que o Estatuto da mantenedora estabeleça que, em caso de dissolução ou extinção, o patrimônio da associação ou fundação seja destinado a entidades congêneres ou ao Poder Público. Essa exigência legal e a pertença social dessas instituições fazem com que, juntamente com as universidades públicas, as instituições comunitárias e filantrópicas sejam um freio à mercantilização da educação superior.

A mercantilização a partir dos anos de 1990

O fenômeno da mercantilização da educação superior está associado à expansão das instituições privadas no ambiente neoliberal da década de 1990.

artigo

Mercantilização da educação superior:
o campo dos negócios e o papel das IES
públicas e comunitárias

Estudiosos da educação superior apontam que, no contexto das políticas de privatização e desregulamentação, o crescimento das IES privadas foi favorecido por várias iniciativas do governo, entre elas a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB, de 1996, que flexibilizou o mercado de educação superior ao criar os centros universitários e cursos sequenciais, permitiu processos seletivos diversos em lugar do vestibular, flexibilizou os currículos, criou os cursos de tecnologia e introduziu a educação a distância – EaD (SILVA JR.; SGUISSARDI, 2000).

Essas medidas propiciaram o incremento do número de matrículas no ensino superior nas IES particulares e nas sem fins lucrativos. Com critérios de qualidade frouxos e fiscalização frágil, a qualidade da educação oferecida em muitas instituições era proporcional aos baixos preços das mensalidades que cobravam. O impacto dos baixos preços não tardou a se manifestar sobre as instituições tradicionais. Estudantes provenientes das classes C e D acorriam em massa às instituições mais baratas, colocando em risco a estabilidade de instituições tradicionais, com preços mais elevados.

O novo cenário forçou as instituições tradicionais a modificar seu estilo de gestão, adotando práticas consideradas “de

mercado”, visando o aumento de receitas e o enxugamento de custos. Competição tornou-se um mote central na gestão de instituições antes despreocupadas quanto à necessidade de garantir um lugar ao sol.

Nesse ambiente começa o processo de aquisições de instituições particulares de menor porte por grupos econômicos mais robustos. Além da compra e venda de instituições, avançou outro movimento, mais antigo, o das “franquias educacionais”, sistema caracterizado pela venda de material didático, metodologias e assessorias a escolas, inclusive públicas, por grupos como Objetivo e Positivo.

O novo momento da mercantilização: o capital estrangeiro e os grandes conglomerados

Ao longo da primeira década do novo século, a mercantilização da educação superior adquiriu novos contornos. Se os anos de 1990 foram anos de expansão de instituições particulares, os anos 2000 representam, na linguagem do mercado, um momento de “consolidação”, ou seja, em que a fragmentação dá lugar à concentração de capital, mediante fusões, aquisições e o surgimento de grandes grupos. É o momento da entrada em cena do capital internacional, levando à “financi-

Foto: Igor Sperotto / Sinpro/RS



rização” da educação superior e a formação de grandes conglomerados educacionais (COSTA, 2011).

Dois casos ilustram bem a presença do capital internacional: os grupos Kroton/Anhanguera e Laureate.

A criação do grupo Kroton/Anhanguera teve grande repercussão por representar a formação do maior conglomerado mundial da educação. Anunciada em abril de 2013, a fusão das empresas Kroton Educacional e Anhanguera Educacional foi confirmada pelo Cade em julho de 2014, resultando numa companhia avaliada no valor de R\$ 22 a R\$ 24 bilhões. O nome do grupo passou a ser “Nova Kroton”, com mais de 800 unidades de ensino superior e 810 escolas de educação básica, distribuídas em todos os estados do Brasil. O capital internacional está presente através do Fundo Advent International, que havia comprado 28% da Kroton em 2009. Cerca de 75% do capital foi pulverizado no mercado através da Ibovespa. A “Nova Kroton” é atualmente a 17ª empresa no ranking da bolsa de valores (ROUSSELET; FARIA, 2013).

O grupo norte-americano Laureate International Universities chegou ao Brasil em 2005. Fundado em 1998 nos Estados Unidos, presente em 29 países dos diversos conti-

nentes, possui cerca de 900 mil alunos no ensino presencial e EAD. Aqui, a estratégia do grupo foi a aquisição de instituições em diversas regiões, no Norte, Nordeste, Sudeste e Sul. Já são 13 aquisições, 140 mil alunos em 2013, número que tende a aumentar nos próximos anos. No Rio Grande do Sul, a Laureate assumiu o Centro Universitário Ritter dos Reis, em 2010, e a Faculdade Porto-Alegrense (Fapa), em 2014. A Fapa passou a ser um campus da UniRitter.

A “consolidação” do mercado privado da educação superior não vive só de capital estrangeiro. Há um constante processo de fusões e aquisições capitaneadas por grupos nacionais. Segundo estudo da consultoria Hoper, um grupo de 13 grandes conglomerados reúne 1,8 milhão de estudantes universitários (GUILHERME; GLENIA, 2013).

Principais grupos (2013):

Kroton/Anhanguera – com 960 mil alunos e receita líquida anual de R\$ 3 bilhões, o grupo é formado pela Anhanguera, Uniban, Faculdades Pitágoras, Rede LFG, Unopar, Unime, Fama, Fais, Faculdade União, entre outras.

Estácio de Sá – com 272 mil alunos, receita líquida de R\$ 1,8 bilhão, o grupo é composto pela Universidade Estácio de Sá, Faculdade Seama, Uniradial, Idez, Uniuol, Faculdade de Tecnologia Estácio, entre outras.

Unip (Universidade Paulista) – com 238 mil alunos, receita líquida de R\$ 1,7 bilhão, o grupo compreende as unidades da Universidade Paulista e Colégios Objetivo. A Universidade Paulista formalmente é uma instituição sem fins lucrativos.

Laureate – com 145 mil alunos, receita de R\$ 956 milhões, é integrada pela Universidade Anhembí Morumbi, Faculdades Metropolitanas Unidas, Business School, Business School São Paulo, UniNorte, Centro Universitário IBMR, UniRitter, Fadergs, Faculdade dos Guararapes, Faculdade Internacional da Paraíba, Universidade Potiguar, Universidade Salvador e Fapa.

Uninove – com 127 mil alunos, receita de R\$ 562 milhões, compreende as unidades da Universidade Nove de Julho, que formalmente também é sem fins lucrativos.

Além desses, há grupos particulares com menor envergadura, como Unicsul, Ânima Educação, Whitney, Ser Educacional, Grupo Tiradentes, Devry e Ibmecc.

A consolidação do mercado privado da educação superior não vive só de capital estrangeiro: há aquisições e fusões capitaneadas por grupos nacionais.

O foco dos negócios são as particulares, que somam 989 instituições e concentram 40% dos universitários do país.

As aquisições e fusões têm se pautado pela lógica dos ganhos de escala. Com as fusões, diz um consultor da área, os grupos ganham maior número de alunos, têm unidades nas diversas regiões do país e, com isso, “ganham maior poder de barganha para negociar com fornecedores (livros, material didático, equipamentos)”, juntamente com uma estrutura administrativa mais enxuta, padronização dos currículos para criar um sistema único de ensino, mais agressividade no mercado e mais dinheiro para expandir os negócios (GUILHERME; GLENIA, 2013).

O campo de negócios na educação superior

Para compreender o alcance do fenômeno da mercantilização e suas tendências para o futuro próximo, é importante levar em conta o quadro das instituições da educação superior no seu conjunto. O Censo da Educação Superior de 2012 (INEP/MEC, 2012) mostra o seguinte:

- há no país um total de 2.416 instituições de educação superior, nas quais estudam 7.037.688 universitários;
- 304 instituições são públicas, com 1.897.376 universitários (27%);
- 1.123 instituições são sem fins lucrativos, com 2.313.311 universitários (33%);
- 989 instituições são particulares, com 2.827.311 universitários (40%).

O foco dos negócios de compra e venda de instituições são as instituições particulares. Um amplo contingente de 989 instituições, que abrange mais de 2,8 milhões de estudantes (40% de todos os universitários brasileiros). Essas organizações privadas não têm restrições às fusões e aquisições; prevalecem

os interesses dos proprietários e a lógica de mercado. Atribui-se um valor monetário a cada aluno, avalia-se a condição presente e o potencial futuro da instituição e encaminha-se o negócio. Numa recente transação, realizada em 2013 (aquisição do Uniseb, um centro universitário paulista, pela Universidade Estácio de Sá), a imprensa informou que o preço pago foi de R\$ 16,2 mil por aluno.

Além das particulares, há uma parcela das IES sem fins lucrativos que são potenciais participantes dos negócios – aquelas que não são filantrópicas nem comunitárias. Parcela das mesmas tem práticas de gestão consideradas muito similares às das particulares. Cabe lembrar que a Unip e a Uninove, que estão entre os maiores grupos nacionais, formalmente são instituições sem fins lucrativos. Para que uma instituição sem fins lucrativos possa ser negociada, deve providenciar a mudança da sua condição legal de sem fins lucrativos para a de com fins lucrativos. Tal operação não é incomum, necessitando do aval dos membros da associação ou fundação e do devido encaminhamento burocrático. Talvez metade das sem fins lucrativos esteja nessa condição, o que significa cerca de 1,3 milhão de estudantes.

Juntando as particulares com as sem fins lucrativos que podem vir a assumir a condição de lucrativas, chegamos à formidável cifra



Foto: Nívea de Oliveira / SEE Governo do Estado de Minas Gerais

de 4,1 milhões de estudantes. Esse é o segmento potencial dos negócios de compra e venda de instituições de educação superior, algo em torno de 60% da educação brasileira, instituições cujo faturamento anual aproxima-se de R\$ 25 bilhões. Uma cifra apetitosa para o capital internacional e nacional.

Frear a mercantilização afirmando a educação pública

As instituições relativamente protegidas das pressões dos negócios de compra e venda são as IES públicas, as comunitárias e as filantrópicas. É o seu fortalecimento e sua expansão que podem frear a mercantilização. Na prática, isso significa disputar diretamente os estudantes oriundos das classes C e D, que estão ocorrendo às instituições particulares por conta de mensalidades baratas.

Para que os estudantes das classes C e D – que trabalham de dia e estudam à noite – tenham maior acesso às IES públicas, é preciso que elas estejam mais próximas geograficamente, que ofereçam maior número de cursos e vagas à noite e cursos online qualificados. Avanços nesse sentido durante os governos Lula e Dilma foram importantes, mas a instalação de novas universidades federais é um processo relativamente lento e a

educação pública EaD ainda é incipiente. O resultado é que, percentualmente, a educação superior pública teve um pequeno incremento nos últimos anos, de 2% a 3%, estando limitada hoje a 27% do total dos universitários.

Os novos recursos advindos do Pré-Sal permitem ao país pensar grande em termos de educação. Para avançar no sentido de dobrar o número de universitários, incluindo outros 7 milhões de estudantes (um patamar similar ao da Argentina), não pode contar apenas com a expansão das IES federais. São requeridas políticas para todos os segmentos. O ramo público não estatal (comunitárias e filantrópicas) pode dar resposta rápida a uma política de ampliação, pois sua infraestrutura instalada está parcialmente ociosa durante o dia e, menos amarrado à burocracia estatal, pode expandir a infraestrutura e os cursos de forma célere. Se anteriormente havia dificuldades legais para o apoio governamental às comunitárias, com a Lei 12.881/2013 isso mudou. A Lei das ICES, além de bolsas, financiamentos e outras modalidades de apoio, permite inclusive educação gratuita em caso de subsídios governamentais adequados. Com subsídios governamentais, as comunitárias têm condições de enfrentar as particulares no terreno em que estas se sobressaem, os preços inferiores das mensalidades, e valer-se da sua maior qualidade para assegurar a um número crescente de jovens a educação superior como bem público. ▢

Referências

COSTA, Fabio L. O. A mercantilização da educação no Brasil sob a lógica da especulação financeira. *Fineduca* – Revista de Financiamento da Educação, Porto Alegre, v.1, n.7, 2011. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/fineduca>>. Acesso em: 18/09/2014.

ETZIONI, Amitai. *La tercera vía hacia una buena sociedad*: propuestas desde el comunismo. Madrid: Editorial Trotta, 2001.

GUILHERME, Paulo; GLENIA, Fabíola. **Faturamento de faculdades privadas cresce 30% em 2 anos, estima estudo**. *G1.globo*, 28/08/2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/educacao/noticia/2013/08/faturamento-de-faculdades-privadas-cresce-30-em-2-anos-estima-estudo.html>>. Acesso em: 17/09/2014.

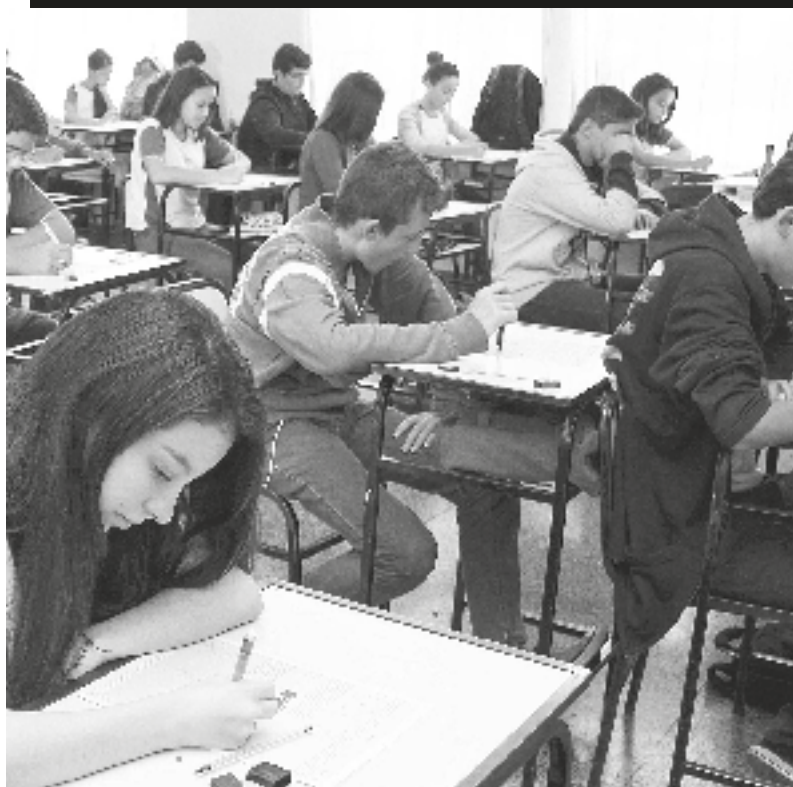
INEP/MEC. **Censo da Educação Superior de 2012**. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/>>. Acesso em: 19/09/2014.

ROUSSELET, Felipe; FARIA, Glauco. Educação sob o domínio do capital estrangeiro. *Portal Forum*, 23/08/2013. Disponível em: <<http://www.revistaforum.com.br/blog/2013/08/sob-o-dominio-do-capital-estrangeiro/>>. Acesso em: 17/09/2014.

SCHMIDT, João P. O comunitário em tempos de público não estatal. *Avaliação*, Campinas/Sorocaba, v. 15, n. 1, p. 9-40, mar. 2010.

SILVA JR., João; SGUISSARDI, Valdemar. O impacto da mercantilização da educação superior. *Revista Adusp*, março 2000. Disponível em: <<http://www.adusp.org.br/files/revistas/19/r19a09.pdf>>. Acesso em: 18/09/2014.

WALZER, Michael. *Esferas da justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.



artigo

Jaime Giolo

Doutor em História e Filosofia da Educação, Pós-Doutor em Educação Superior Brasileira e Reitor *pro tempore* da UFFS.¹

Foto: Antônio Batalha / Divulgação Senai

Cursos Superiores de Tecnologia

A educação profissional e tecnológica é entendida, no Brasil, como uma modalidade diferente da educação básica propriamente dita e da Educação Superior, no que se refere a seus tradicionais bacharelados e licenciaturas. É uma compreensão, em grande medida, confusa porque a Educação Superior é na sua totalidade uma formação profissional e, sempre que possível, tecnológica. De toda sorte, a distinção passou a fazer parte de nossa forma de ver e organizar a educação. Até os anos de 1960, essa modalidade de educação profissional e tecnológica se restringia a capacitações e treinamentos de nível básico e de nível médio; depois disso, iniciaram também cursos de nível superior. A LDB de 1961 (Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961), no artigo 104, possibilitou “a organização de cursos ou escolas experimentais, com currículos, métodos e períodos escolares próprios”, ensejando as primeiras experiências do que viriam a ser os cursos superiores de tecnologia.

A Reforma Universitária de 1968 (Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968) foi bem precisa. Diz, no artigo 18: “Além dos cursos correspondentes a profissões reguladas em lei, as universidades e os estabelecimentos isolados poderão organizar outros para atender às exigências de sua programação específica e fazer face a peculiaridades do mercado de trabalho regional”. E, no artigo 23: “Os cursos profissionais poderão, segundo a área abrangida, apresentar modalidades diferentes quanto ao número e à duração, a fim de corresponder às condições do mercado de trabalho”. No parágrafo 1º desse mesmo artigo: “Serão organizados cursos profissionais de curta duração, destinados a proporcionar habilitações intermediárias de grau superior”.

Note-se que a legislação reivindicava mais pressa na formação de quadros profissionais de nível superior e que essa formação contemplasse o largo espectro de funções que o processo de urbanização (sustentado pelo crescimento da indústria e dos serviços) passou a exigir do mundo do trabalho. Por isso, concedia-se liberdade às instituições para organizarem seus cursos, utilizando tempos abreviados e métodos eficazes para qualificar, de forma mediana, uma classe



média baixa em formação. Assim teríamos quatro etapas de formação escolar, servindo de suporte a uma sociedade estratificada que se pretendia sedimentar: uma etapa de formação obrigatória que a política educacional do governo ditatorial chamaria de primeiro grau, com formação profissional mínima, visando aos trabalhadores braçais; uma etapa subsequente, o segundo grau, completamente profissionalizante (foi isso que a Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, pretendeu fazer), voltada a produzir trabalhadores mais sofisticados; uma terceira etapa para habilitações intermediárias de grau superior (mais próxima, portanto, do ensino médio do que das faculdades tradicionais), contemplando a classe média baixa; e uma última etapa, a da formação superior, focada nas elites profissionais e intelectuais do país.

Demanda por Educação Superior

Fracassadas as expectativas do milagre econômico do início dos anos de 1970, esse projeto de formação perdeu consistência e a educação básica deixou de se preocupar com a formação profissional, à exceção das escolas técnicas e profissionais, que sempre foram poucas. A de nível superior, porém, acumulou suas energias para desabrochar, com força, na segunda metade da década de 1990. O contexto da globalização e do neoliberalismo serviu de mote para que se montasse uma espetacular propaganda em prol da formação profissional rápida e diversificada. Quem viveu nesse tempo, sabe que, com raras exceções, os discursos políticos, empresariais, midiáticos e, até, acadêmicos, obrigatoriamente, iniciavam assim: “estamos em tempos de globalização e mudanças, o mercado mundial exige adaptação e competência, aquele que não se antecipar aos acontecimentos perece, aquele que não se qualificar perde o seu lugar, etc.” Estava-se, além dos objetivos específicos, mirando na formação de uma demanda por Educação Superior que acabaria por dar lastro para uma expansão inédita das instituições de Educação Superior privada.

O mercado globalizado que se viu florescer não foi apenas o mercado de produtos e serviços tradicionais; ele incluiu também a educação. Ela se tornou um bem comercializável, e surgiram investidores em Educação Superior da noite para o dia. Primeiro apostou-se nos bacharelados (os

de fácil oferta, principalmente, como Direito e Administração) e algumas licenciaturas (Pedagogia e Letras, de modo especial), em seguida foi a vez dos cursos superiores de Tecnologia. O esforço da oferta presencial se fez acompanhar, na sequência, pela modalidade a distância.

O suporte legal para a política educacional da era FHC (Governo de Fernando Henrique Cardoso – 1995-2002), a bem da verdade, não foi dado pela nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Ela é vaga quanto aos cursos de formação profissional, de modo especial os de nível superior. No artigo 36, § 2º, e nos artigos 39 a 42, que tratam da matéria, não é possível deduzir a institucionalização dos, hoje, conhecidos cursos superiores de Tecnologia. A sinalização mais aproximada está no parágrafo 2º do artigo 39, que reza:

“O aluno matriculado ou egresso do ensino fundamental, médio e superior, bem como o trabalhador em geral, jovem ou adulto, contará com a possibilidade de acesso à educação profissional”.

Concedia-se liberdade às instituições para organizarem seus cursos e qualificar uma classe média baixa em formação.

Não obstante o Congresso Nacional, na formulação da LDB, ter sido pouco específico quanto à forma de oferta da educação profissional e tecnológica, havia, no âmbito do Executivo, uma linha de pensamento convicta e precisa, que desaguou no Decreto nº 2.208, de 17 de abril de 1997. Esse decreto, publicado com o propósito de regulamentar os artigos citados da LDB, define, inicialmente os objetivos da educação profissional e, em seguida, detalha o formato da oferta. O Decreto diz que a educação profissional deve “promover a transição entre a escola e o



Foto: divulgação / PRONATEC

mundo do trabalho” e, para tanto, os alunos devem receber formação (atualização, aperfeiçoamento e especialização) que os habilite para o exercício de atividades produtivas e específicas do mundo do trabalho. Essa formação, quando consonante com a trajetória escolar dos alunos, será oferecida nos níveis técnico (para alunos matriculados ou egressos do ensino médio) e tecnológico (cursos superiores de graduação e pós-graduação). O Decreto diz também que a educação profissional deve atingir jovens e adultos trabalhadores com qualquer nível de escolaridade, no intuito de qualificá-los, requalificá-los e reprofissionalizá-los. Especificamente, para os cursos de nível tecnológico (superiores), o Decreto diz que “deverão ser estruturados para atender aos diversos setores da economia, abrangendo áreas especializadas, e conferirão diploma de Tecnólogo”.

A política educacional da era FHC foi profundamente privatista. No que se refere à educação profissional e tecnológica, o indicador mais ostensivo dessa orientação foi a junção do Proep (Programa de Expansão da Educação Profissional) com o artigo 47 da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, resultante da conversão da Medida Provisória nº 1.651 43, de 5 de maio de 1998. Essa Lei dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, mas o artigo 47, alterando o artigo

3º da Lei nº 8.948, de 8 de dezembro de 1994, sob a rubrica de outras providências, estabeleceu:

“A expansão da oferta de educação profissional, mediante a criação de novas unidades de ensino por parte da União, somente poderá ocorrer em parceria com Estados, Municípios, Distrito Federal, setor produtivo ou organizações não governamentais, que serão responsáveis pela manutenção e gestão dos novos estabelecimentos de ensino”.

Transferência de compromissos

Essa recusa da União em construir diretamente instituições de educação profissional e a conhecida dificuldade de Estados e Municípios de assumirem essa responsabilidade significaram, na prática, uma transferência de compromissos à iniciativa privada, facilitada pela ajuda do Poder Público. Essa ajuda foi materializada, de forma particular, pelo Proep, iniciado em 24 de novembro de 1997, quando FHC assinou o Acordo de Empréstimo e o Contrato nº 1.052 B OC/BR com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), no valor de 250 milhões de dólares, acrescidos de 125 milhões originários do orçamento do MEC e 125 milhões do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), perfazendo um total de 500 milhões de dólares. O Proep impulsionava a expansão da educação profissional mediante a flexibilização curricular, o financiamento compartilhado com o setor privado e a promoção da rede de instituições do segmento comunitário. O Proep foi interrompido em 2003, e o artigo 47 da Lei nº 9.649 foi alterado pela Lei nº 11.195, de 18 de novembro de 2005 (substituiu-se apenas a palavra somente pela palavra preferencialmente), o que avalizou a implantação, por parte do Governo Federal, a partir de 2005, do Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Tecnológica.

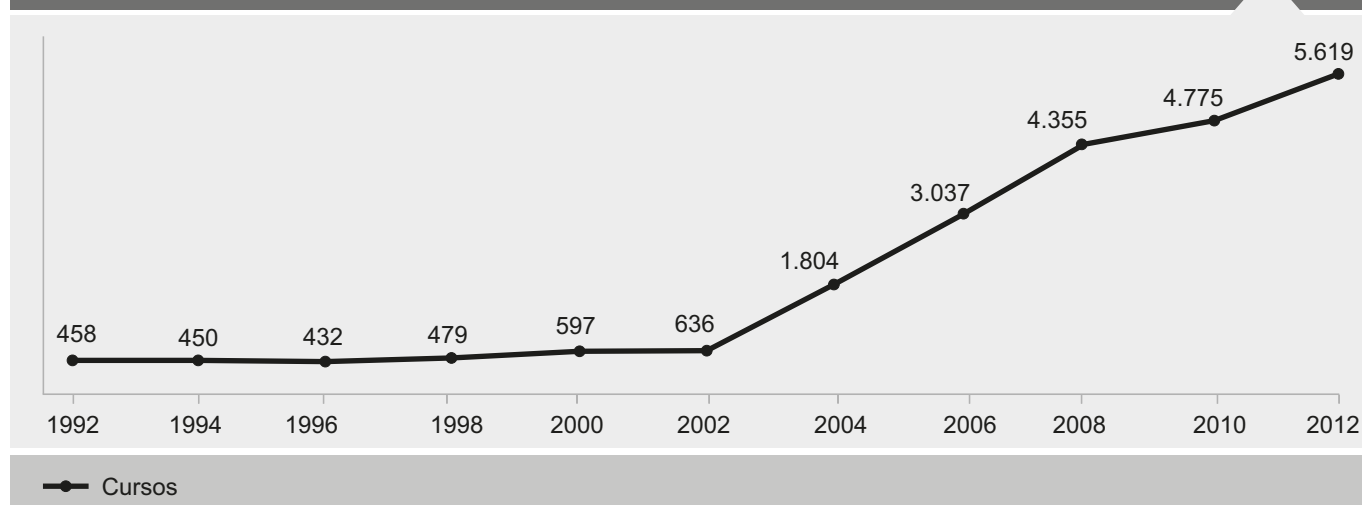
Os dados apresentados a seguir mostram que, iniciada a expansão da Educação Superior privada (favorecida pela Medida Provisória nº 1.477-45, de 29 de janeiro de 1998 e, em seguida, pela Lei nº 9.870, de 23 de novembro de 1999, prevendo que as mantenedoras de instituições de ensino superior poderiam assumir qualquer das formas admitidas em direito, de natureza civil ou comercial, isto é, podendo ter fins lucrativos), os cursos superiores de Tecnologia tiveram um crescimento bem expressivo, tanto no número de cursos ofertados quanto nos alunos matriculados, conforme tabela e gráficos a seguir.

Tabela 1 | Matrículas e cursos presenciais da Educação Superior brasileira; matrículas e cursos superiores de Tecnologia; e percentual das matrículas em cursos superiores de Tecnologia em relação às matrículas

ANO	MATRÍCULAS PRESENCIAIS			CURSOS PRESENCIAIS		
	TOTAL	TECNOLOGIA	%	TOTAL	TECNOLOGIA	%
1992	1.535.788	48.821	3,18	10.166	458	4,51
1994	1.661.034	56.676	3,41	11.123	450	4,05
1996	1.868.529	63.995	3,42	12.344	432	3,50
1998	2.125.958	56.822	2,67	13.432	479	3,57
2000	2.694.245	63.046	2,34	16.811	597	3,55
2002	3.479.913	81.348	2,34	14.403	636	4,42
2004	4.163.733	153.307	3,68	18.649	1.804	9,67
2006	4.676.646	278.727	5,96	22.103	3.037	13,74
2008	5.080.056	412.032	8,11	24.724	4.355	17,61
2010	5.449.120	545.844	10,02	28.675	4.775	16,65
2012	5.923.838	640.683	10,82	30.862	5.619	18,21

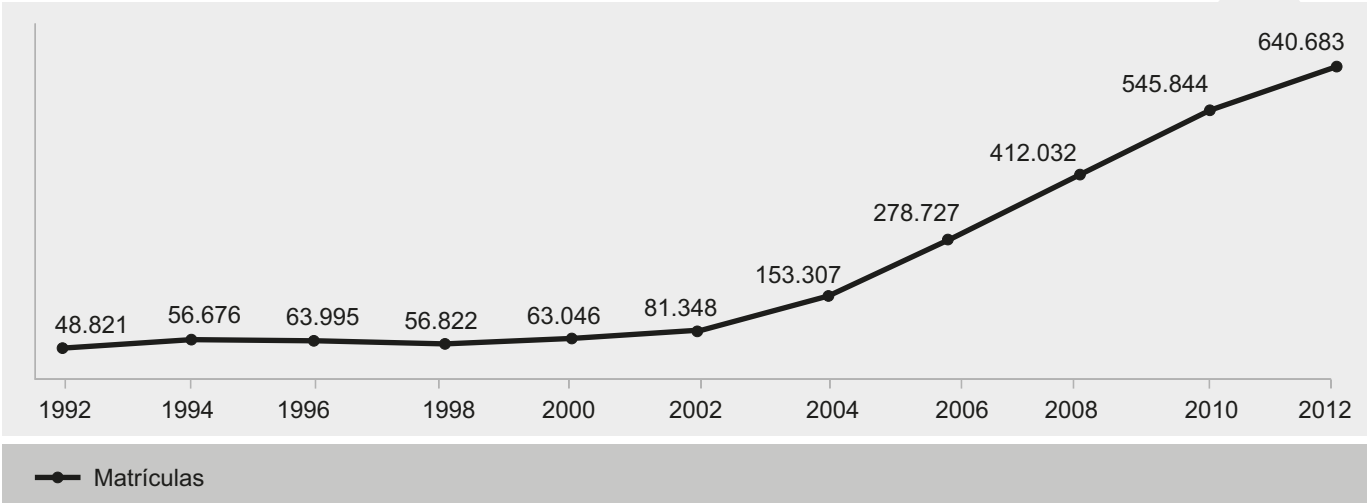
Fonte: MEC\Inep\Censo da Educação Superior.

Gráfico 1 | Evolução dos cursos superiores de Tecnologia presenciais.
Brasil: 1992-2012, apenas anos pares.



Fonte: MEC\Inep\Censo da Educação Superior.

Gráfico 2 | Evolução das matrículas dos cursos superiores de Tecnologia presenciais.
Brasil: 1992-2012, apenas anos pares.



Fonte: MEC\Inep\Censo da Educação Superior.

Observe-se, nos dados, que a Educação Superior tecnológica, tendo suas condições de expansão arrumadas nos anos finais da década de 1990, alçou voo a partir de 2000, de modo especial a partir de 2002, perdendo um pouco de força depois de 2008, no que se refere aos cursos, e depois de 2010, no que se refere às matrículas. Os percentuais de crescimento, no segmento temporal 1992-2000, foram de 30,35% para os cursos e 29,14% para as matrículas. No segmento temporal

seguinte (2000-2012), o crescimento foi de 841,21% para cursos e 916,22% para matrículas.

A expansão pendeu em favor da iniciativa privada, apesar do esforço do Governo Federal de expandir a educação profissional e tecnológica pública. Em 2000, dos cursos superiores de tecnologia presenciais em atividade no Brasil, 417 (69,85%) eram privados, com 42.896 (68,04%) matrículas, enquanto 180 (30,15%) eram públicos, com 20.150 (31,96%)

Tabela 2 | Matrículas e cursos superiores de tecnologia presenciais, por grande área do conhecimento – Brasil: 1992, 2002 e 2012.

1992	Cursos	%	Matrículas	%
Agricultura e Veterinária	10	2,26	108	0,22
Ciências Sociais, Negócios e Direito	31	7,00	2.521	5,16
Ciências, Matemática e Computação	210	47,40	27.925	57,20
Engenharia, Produção e Construção	141	31,83	12.666	25,94
Humanidades e Artes	2	0,45	40	0,08
Saúde e Bem-Estar Social	34	7,67	4.279	8,76
Serviços	15	3,39	1.282	2,63
Total	443	100,00	48.821	100,00

Fonte: MEC\Inep\Censo da Educação Superior.

matrículas; em 2012, as instituições privadas ofertaram 4.552 (81,01%) cursos e matricularam 518.918 (80,99%) alunos, ficando para a rede pública 1.067 (18,99%) cursos e 121.765 (19,01%) matrículas.

Ensino a Distância

Na modalidade a distância, os cursos superiores de Tecnologia demoraram um pouco mais a dar entrada. Enquanto as licenciaturas e os bacharelados apareceram timidamente em 2000 nas coletas do Censo da Educação Superior do Inep, os cursos que diplomam tecnólogos são percebidos apenas em 2009, mesmo assim disputam uma fatia significativa das matrículas: 2009, 23,14%; 2010, 25,35%; 2011, 26,59%; 2012, 27, 31%. Em números absolutos, as matrículas em EaD dos cursos superiores de Tecnologia foram: 2009: 193.949; 2010: 235.765; 2011: 263.970; 2012: 304.221. A participação pública nessa oferta é modesta e declinante: 2009: 8,79% das matrículas; 2010: 9,58%; 2011: 7,37%; e 2012: 6,30%.

Entre presenciais e a distância, o Brasil fechou 2012 com 7.037.688 matrículas na Educação Superior, sendo 1.113.850 (15,83%) em EaD. Do total das matrículas, a Educação Superior de Tecnologia detém 944.904 (13,43%), sendo 304.221 (32,20%) em EaD.

É relevante observar a mudança havida ao longo do tempo quanto às prioridades de oferta dos cursos superiores de Tecnologia. Na Tabela 2, apresenta-se a distribuição dos cursos e matrículas, em 1992, 2002 e 2012, de acordo com as áreas gerais de classificação utilizadas pelo Inep.

Após o fracasso do milagre econômico, a educação básica deixou de se preocupar com a formação profissional.

No bloco de dados referentes a 1992, a Educação Superior de Tecnologia privilegiava duas áreas principais: (a) Ciências, Matemática e Computação, com 47,40% dos cursos e 57,20% das matrículas; e (b) Engenharia, Produção e Construção, com 31,83% dos cursos e 25,94% das matrículas. No bloco de dados referentes a 2002, continuam como as duas áreas prioritárias as já mencionadas, mas é visível a aproximação de uma terceira área com potencial de disputar o topo da pirâmide: Ciências sociais, Negócios e Direito. A ascensão dessa área é acompanhada de uma relativa retração da área de Ciências, Matemática e Computação. Finalmente, no bloco de 2012, consolida-se a liderança da área de Ciências Sociais, Negócios e Direito, com 42,84% dos cursos e 48,13% das matrículas, em detrimento das duas áreas líderes nos períodos anteriores. Serviços, com 13,45% dos cursos e 12,38% das matrículas, desbancou a área da Engenharia, produção e construção.

Tabela 2 | continuação

2002	Cursos	%	Matrículas	%	2012	Cursos	%	Matrículas	%
Agricultura e Veterinária	9	1,42	669	0,82		199	3,54	12.962	2,02
Ciências Sociais, Negócios e Direito	110	17,30	8.348	10,26		2407	42,84	308.376	48,13
Ciências, Matemática e Computação	269	42,30	38.811	47,71		1016	18,08	106.444	16,61
Engenharia, Produção e Construção	163	25,63	25.103	30,86		1	0,02	99	0,02
Humanidades e Artes	20	3,14	2.289	2,81		740	13,17	75.089	11,72
Saúde e Bem-Estar Social	19	2,99	2.042	2,51		381	6,78	41.526	6,48
Serviços	46	7,23	4.086	5,02		119	2,12	16.852	2,63
						756	13,45	79.335	12,38
Total	636	100,00	81.348	100,00		5.619	100,00	640.683	100,00

Por certo, se poderá argumentar que, de alguma forma, todas as áreas do conhecimento utilizam ciência e tecnologia. É verdade. Mas umas utilizam ciência e tecnologia mais amplamente ou conhecimento científicos e tecnológicos mais complexos e sofisticados do que outras. Algumas áreas são

A criação apressada de muitas instituições de Educação Superior ou de unidades afastadas de instituições existentes, feita à base de poucos recursos e de empréstimos bancários, localizadas em lugares que não permitem nenhuma ousadia acadêmica, tendo de enfrentar uma concorrência agressiva de todos os lados, incorporando profissionais da educação recém-formados (em muitos casos, em cursos de questionável qualidade), instadas a responder à sede de lucro dos mantenedores, tendo de cumprir metas por resultados econômicos antes de tudo, mane-

O mercado globalizado que se viu florescer não foi apenas o mercado de produtos e serviços tradicionais: inclui a educação.

jando uma demanda cada vez mais tímida (em 2012, 46,04% das vagas ofertadas pelos cursos superiores de tecnologia ficaram ociosas), entre outros tantos fenômenos similares, integra uma lógica cujos produtos são exatamente os que se está colhendo no terreno da Educação Superior de nível tecnológico: mais retórica do que formação real, mais generalidade do que habilitação profissional, mais diletantismo do que pragmatismo.

Mesmo as instituições mais consolidadas e encorpadas buscam compensar cursos deficitários ou em via de extinção com a prospecção de alternativas que possam angariar demanda. Houve extraordinária criatividade por parte das instituições, aproveitando a flexibilização de tempos, conteúdos, métodos e modalidades que a política neoliberal concedeu à Educação Superior no final dos anos de 1990. Propostas ousadas floresceram nos quatro cantos do país, criando uma insegurança enorme para os órgãos de controle e para os conselhos profissionais que se perceberam sem meios e critérios para avaliar e controlar a qualidade das competências profissionais que os novos cursos pretendiam conferir.

Qualificar a oferta

A Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec), do MEC, trouxe a lume, em 2006, o Catálogo Nacional dos Cursos Superiores de Tecnologia, como uma forma de controlar o perfil de competências, a carga horária e a infraestrutura mínima necessária. Com esta e outras medidas tomadas pelo Ministério da Educação e pelo Conselho Nacional de Educação, o sistema ficou mais comportado e a avaliação da

qualidade dos cursos ficou possível. Isso tenderá a qualificar a oferta. Não corrige, entretanto, a tendência de as instituições ofertarem cursos nas áreas de menor custo e de oferta facilitada, mesmo que se descolem da formação profissional e tecnológica propriamente dita. Sob esse ponto de vista, a rede privada não é controlável. Quem pode e está operando na contracorrente são as instituições públicas que, com a expansão federal, havida nos últimos tempos, trazem alentos aos desafios que o Brasil enfrenta no terreno da capacitação científica e técnica da população.

A Educação Superior tecnológica poderia contribuir bastante para definir, inclusive, o perfil da Educação Superior brasileira. É sensível o afastamento progressivo que os bacharelados e as licenciaturas operam em relação ao mundo do trabalho. A retórica está incrustada profundamente no modus operandi das instituições de Educação Superior. Os cursos superiores de Tecnologia poderiam sacudir, de alguma forma, o gigante para que acorde de seu sono letárgico, chamando a atenção para os desafios do mundo profissional, do ambiente de trabalho, da inclusão da ciência e da tecnologia nos contextos reais da vida cotidiana. Infelizmente, como os dados demonstram, a tendência parece ser a inversa: a retórica da academia chama mais forte a educação científica e tecnológica para o seu terreno, do que o contrário. Talvez não seja demasiado esperar das instituições públicas o impulso necessário para enfrentar adequadamente essa questão, mas, sob todos os pontos de vista, é preciso ter a necessária paciência histórica para promover o adensamento da experiência educacional, na qual somos neófitos. ✕

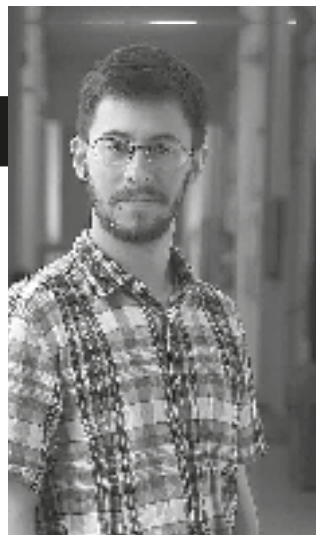
Nota

1. Graduação em Filosofia pela Universidade de Passo Fundo (1982), mestrado em História e Filosofia da Educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1993); doutorado em História e Filosofia da Educação pela Universidade de São Paulo (1997) e pós-doutorado em Educação Superior Brasileira pela Unicamp (2009). Foi professor da Universidade de Passo Fundo de 1985 a 2009. Foi coordenador geral de estatísticas da Educação Superior (2005-2006) e coordenador geral de avaliação institucional e dos cursos de graduação (2006-2007) do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep. Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Filosofia e História da Educação e política educacional, ocupando-se principalmente com os seguintes temas: Teorias da Educação, Educação Superior, História da Educação do Rio Grande do Sul. Hoje, é professor e Reitor pro tempore da Universidade Federal da Fronteira Sul.



Analúcia Danilevíc Pereira

Professora de Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais/UFRGS. Pesquisadora do NERINT/UFRGS.



Marcelo Kanter

Bacharel em Relações Internacionais e Mestrando em Estudos Estratégicos Internacionais/UFRGS.

ensaio

Aliados podem se transformar em inimigos em um curto espaço de tempo, a ponto de não ser possível mais identificá-los com precisão.

As guerras do Golfo, as intervenções norte-americanas e o Estado Islâmico

Palavras-chave: Oriente Médio, Estado Islâmico, Guerra Fria, conflitos, intervenção militar, petróleo.

Resumo

A prática de intervenções iniciadas no imediato pós-Guerra Fria e intensificadas posteriormente só demonstrou a gradativa incapacidade dos EUA de atingir seu objetivo – transformar a realidade geopolítica regional com vistas a manter sua política de controle global.

Introdução

Com o fim da Guerra Fria, os Estados Unidos procuraram reorganizar o Sistema Internacional, de forma a garantir sua capacidade hegemônica sem um custo elevado. Nessa estratégia, aliados regionais ganhariam novas responsabilidades e Estados desafiadores deveriam ser fragilizados e submetidos. A OTAN, nesse contexto, deveria representar um modelo de organização internacional e instrumento para a manutenção da superioridade norte-americana. No entanto, passada a primeira década desde o fim da bipolaridade, o prestígio internacional dos EUA foi abalado, não apenas por uma política internacional confusa, mas, também, por

uma crise financeira profunda. Apesar de ainda ter um espaço de iniciativa estratégica, a política norte-americana de expansão da democracia liberal e do livre mercado, de subordinação dos Estados Nacionais com distintas experiências e valores à lógica da globalização, e a utilização da força militar não garantiram, até então, a ordem mundial preconizada por Washington no início dos anos de 1990. Os conflitos se ampliaram e se aprofundaram, e o convulsivo Oriente Médio não favoreceu a agenda ocidental. Ao contrário. A prática de intervenções iniciadas no imediato pós-Guerra Fria e intensificadas posteriormente só demonstrou a gradativa incapacidade dos EUA em atingir seu objetivo – transformar

a realidade geopolítica regional com vistas a manter sua capacidade de controle global. As permanentes intervenções no Golfo Pérsico são um exemplo.

A primeira Guerra do Golfo

Ironicamente, os Estados Nacionais modernos e republicanos da região (e não as monarquias absolutistas e conservadoras) foram os principais alvos da ação norte-americana. Após a abolição da monarquia iraquiana e da proclamação da república, em 1958, os principais grupos que disputavam o poder no país eram os militares e os membros do Partido Ba'ath, de inspiração socialista árabe. O Partido Ba'ath tomou o poder de forma decisiva em 1968, com Ahmad Hassan al-Bakr na presidência e Saddam Hussein como vice-presidente. Diante dos problemas de saúde de al-Bakr, Saddam Hussein concentrou funções administrativas, vindo a assumir a presidência após a renúncia

de al-Bakr, em 1979. No mesmo ano, ocorreu a Revolução Iraniana, o que desencadeou o temor entre as lideranças regionais em torno da possibilidade de se desenvolverem processos similares na região.

O Irã, um dos tradicionais aliados do Ocidente no Oriente Médio até então, estabeleceu uma nova correlação de forças regional a partir do processo revolucionário, o que o deixou em condições de se projetar como um modelo político alternativo.

A população xiita do Iraque foi particularmente influenciada pelo movimento, fato que preocupou as lideranças nacionais. Saddam Hussein optou, em 1980, por invadir o Irã, a fim de consolidar o Iraque como potência regional, aumentar seu controle sobre reservas de petróleo do Golfo Pérsico e conter os impulsos revolucionários da população xiita, fomentados pelos aiatolás iranianos. Inicialmente, o presidente iraquiano buscou apoio dos EUA, mas o Baathismo o tornava um líder pouco confiável aos olhos ocidentais. Nesse momento, o governo norte-americano se opôs a apoiar a invasão do Irã. Contudo, o contra-ataque iraniano a partir de 1982 e a ameaça à integridade territorial iraquiana fizeram com que o governo Reagan, embora receoso de que uma derrota iraquiana pudesse fortalecer o Irã de Khomeini, passasse a apoiar o governo de Saddam Hussein com dinheiro, armas e Inteligência. Com o apoio norte-americano, o Iraque logrou o cessar-fogo em 1988.

A Guerra Irã-Iraque (primeira Guerra do Golfo), com apoio estadunidense, teve como um de seus resultados a consolidação do Iraque como uma força militar, sendo o Estado mais bem equipado da

Foto: FreePik



região. Por outro lado, a Guerra fortaleceu e consolidou a Revolução Iraniana. Entretanto, o conflito prolongado também endividou o governo iraquiano, sendo seus principais credores a Arábia Saudita e o Kuwait. Uma queda nos preços do petróleo reduziu a capacidade do Iraque de pagar suas dívidas, forçando-o a buscar uma renegociação dos termos – a Arábia Saudita perdoou a dívida iraquiana, mas o Kuwait não. A partir daí, Saddam Hussein adotou uma retórica belicosa em relação ao Kuwait, acreditando que sua parceria com os EUA iria proteger o país das consequências negativas de uma ação militar. A invasão e anexação do Kuwait ocorreram nesse contexto, quando o Iraque tentou controlar as reservas de petróleo da região e confiscar bens no território conquistado, além da pressão que passou a promover sobre os demais Estados da região com vistas ao perdão de suas dívidas.

A segunda Guerra do Golfo

Entretanto, no cenário que se configurava com o fim da Guerra Fria a partir da linha política internacional traçada pelos EUA, ou seja, de garantia de uma posição unipolar no Sistema Internacional, seria inaceitável a existência de potências regionais hostis, não confiáveis ou desestabilizadoras.

Foto: Sebastian Wilke / Bundeswehr



A estratégia adotada pelos EUA consistia em manter a unipolaridade do Sistema, impedindo a existência ou emergência de potências regionais que pudessem desafiá-la. Com base nessa orientação estratégica, a ação militar de Saddam Hussein contra o Kuwait era inaceitável e criava a oportunidade para que os EUA organizassem uma coalizão que lhe apoiasse na campanha de bombardeio aéreo contra as tropas iraquianas, seguida de uma ofensiva terrestre (segunda Guerra do Golfo).

Após a retirada iraquiana do Kuwait, além da proclamada vitória norte-americana, foi estabelecido, no governo Clinton, um regime de sanções, de zonas de exclusão aérea e de bombardeios “cirúrgicos” contra o Iraque, supostamente com o objetivo de impedir o desenvolvimento de armas de destruição em massa, e para proteger grupos “étnico-religiosos” mais frágeis – principalmente curdos e xiitas – de ações do governo. Entretanto, o objetivo principal era manter o país fragilizado, evitando uma possível recuperação iraquiana no pós-Guerra do Golfo. Além disso, a fragilização do Iraque serviria como um recado para o Irã, que de aliado passou a ser identificado como país hostil às políticas ocidentais e com capacidade para interagir em relação às questões regionais.

A estratégia norte-americana de fragilização do Estado iraquiano teve impacto direto sobre a população, com a destruição da infraestrutura, além de uma redução significativa da capacidade estatal de prestar serviços fundamentais. O fornecimento de energia elétrica foi seriamente prejudicado, e doenças de tratamento simples se disseminaram devido aos danos no sistema de saneamento básico, por exemplo.

Ao longo da década de 1990, foi mantido o regime de sanções baseado na justificativa de se impedir o desenvolvimento de armas de destruição em massa, exigindo-se a cooperação do governo iraquiano e a permissão para visitas de monitoramento das agências internacionais. Todavia, a cooperação iraquiana não foi suficiente – somente seria possível uma verificação completa e assegurada do possível potencial de construção de armas de destruição em massa com uma ocupação militar do território iraquiano. Ao impor condições inatingíveis, EUA e Reino Unido se davam ao luxo de manter um regime de fiscalização (e fragilização) permanente do país.

A terceira Guerra do Golfo

Os atentados de 11 de Setembro de 2001 impactaram decisivamente sobre a situação do Iraque, pois havia a justificativa para um recrudescimento do intervencionismo norte-americano, e as condições para garantir o controle efetivo dos suprimentos de petróleo do Golfo Pérsico. O governo de George W. Bush, então, adotou um discurso de que buscava pretextos para uma intervenção militar direta em um país claramente desgastado por mais de uma década de sanções e “guerra cirúrgica”.

As acusações se pautavam desde o provável apoio iraquiano a células terroristas até a afirmação sobre a existência de armas de destruição em



massa preparadas para serem utilizadas pelo governo iraquiano. Contudo, Bush não logrou sucesso em seu esforço para obter autorização do Conselho de Segurança das Nações Unidas, com vistas à uma nova intervenção. Entretanto, a negativa do Conselho de Segurança não impediu os EUA de promover nova guerra contra o país em 2003 (Terceira Guerra do Golfo), ao liderar uma coalizão que tinha como principais parceiros o Reino Unido, a Polônia e a Austrália.

Evidentemente, as forças iraquianas não tinham condições de defesa efetiva ao ataque, e, rapidamente, o território foi controlado, mas criaram focos de resistência que os norte-americanos tiveram de superar. A confirmação da existência de armas de destruição em massa ou sobre as instalações para treinamento de terroristas nunca aconteceu, mas os EUA conseguiram atingir um dos seus principais objetivos – a eliminação de Saddam Hussein, já planejada para a Segunda Guerra do Golfo, porém alcançada apenas na Terceira Guerra do Golfo. Após a ocupação, se tornou evidente a falta de planejamento para a reestruturação do Estado, tanto em termos políticos como econômicos, com a desordem se disseminando país a fora e com o exíguo apoio popular às forças intervencionistas.

Nesse contexto, os EUA buscaram criar uma administração funcional *ad hoc*, liderada pelo diplomata Paul Bremer, que tomaria algumas decisões de impacto duradouro para o futuro iraquiano, quais sejam, o desmantelamento do exército e a exclusão de quadros ligados ao Ba'ath da administração pública. Dessa forma, enquanto o novo governo iraquiano era essencialmente desprovido de capacidade coercitiva própria, sendo completamente dependente de forças norte-americanas, havia grande quantidade de homens com treinamento militar, agora desempregados e excluídos da vida política e social.

Os quadros burocráticos mais experientes foram proibidos de participar da administração pública, assim como as principais lideranças políticas. Ao mesmo tempo, foi estimulada a liberalização absoluta da economia iraquiana, constituindo um Estado débil e paralisado,

que teria que lidar com forte oposição de grupos articulados por lideranças políticas e militares que contavam com apoio popular. Os conflitos entre grupos “étnico-religiosos”, que até então eram residuais, ganharam nova dimensão e se tornaram referência em uma nova fase de disputa pelo poder em um Estado pulverizado.

A fragmentação do Iraque

Essas disputas de poder levaram à aceleração da transmissão da administração para autoridades iraquianas e à instituição do governo transicional, inicialmente a cargo de Ayad Allawi (2004-2005), e depois de Ibrahim al-Jaafari (2005-2006). Em 2005, foi promulgada uma nova constituição, fortemente influenciada pelos EUA, que criou um mecanismo de proteção à “diversidade” e às “minorias” existentes no Iraque. Na prática, ao estabelecer um sistema de federalismo radical, o resultado foi a balcanização do país.

Estabelecida a constituição iraquiana, houve a eleição de um novo governo liderado por Nouri al-Maliki, um xiita com vínculos com o Irã. O apoio externo recebido por Maliki fortalecia a sua rejeição entre sunitas. Importante mencionar que estes já se percebiam como o grupo mais prejudicado pelo arranjo constitucional federalista, uma vez que as áreas de população majoritariamente sunita eram as únicas do país a não ter grandes reservas de petróleo. Consequentemente, em 2006, a violência interna se intensificou, com a aglutinação de grupos em torno de suas “identidades” e aceitação ou rejeição da ocupação norte-americana. Por um lado, o governo de Maliki e as forças curdas (chamadas peshmerga) eram aliadas do governo dos EUA. Por outro lado, nas regiões majoritariamente sunitas, havia uma aliança efetiva entre sunitas radicais articulados pela Al Qaeda e as antigas lideranças Baathistas; e, ainda, milícias xiitas radicais, como o Exército do Mahdi, que lutava contra sunitas e contra o governo por exigir a retirada das tropas norte-americanas. Os três grupos lutavam entre si em um conflito que se transformou em uma brutal guerra civil.

Ao longo da guerra civil, o radicalismo dos militantes da Al-Qaeda no Iraque (AQI) os distanciou das lideranças locais, da população dos territórios que controlavam e dos ex-Baathistas. A oposição sunita à AQI foi rapidamente aliciada pelos EUA, que passaram a financiar e armar esses grupos, autodenominados Filhos do Iraque – liderados por chefes de clãs locais. Esse processo foi defendido pelos EUA, ironicamente, como o “despertar sunita” e deu início à desarticulação das facções em disputa. Além disso, os EUA enviaram mais 35 mil soldados ao Iraque, além dos 130 mil alocados anteriormente. As forças norte-americanas passaram a se coordenar mais rigorosamente com as milícias sunitas, oferecendo-lhes equipamento, treinamento e suporte operacional. O apoio às milícias sunitas gerou vigorosos protestos do governo de Maliki.

Em 2008, com a eleição de Barack Obama (e com a crise financeira) veio a promessa de reduzir o engajamento militar dos EUA. A partir daí, iniciou-se um esforço para retirar a maior parte das tropas do Iraque, sem prejudicar os interesses norte-americanos no país e na região. A orientação estratégica de Obama aparentava ser a redução dos recursos dispensados à atuação dos EUA no Oriente Médio, viabilizando o rearranjo de suas forças para a Ásia, de modo a conter a ascensão chinesa efetivamente. Entretanto, sua relativa pressa por reduzir o engajamento no Oriente Médio gerou dificuldades, acentuadas pela chamada Primavera Árabe, a partir de 2011.

Indefinições militares

Nesse momento, Obama passou a sofrer pressões internas (do Partido Republicano, principalmente) e externas (da França e do Reino Unido, sobretudo durante a campanha contra a Líbia, em 2011) para retomar a posição no Oriente Médio. Com pouco planejamento, sem a real compreensão dos efeitos produzidos pelas três Guerras do Golfo, e tentando reduzir os custos econômicos e políticos de uma ocupação militar, os EUA optaram pela ofensiva aérea (com veículos tripulados e não tripulados – drones), além de financiar e armar “grupos alinhados” aos interesses dos EUA, e buscar maior participação de aliados regionais. Nesse sentido, Turquia e Arábia Saudita se tornaram atores cada vez mais influentes na região.

Em 2010, houve novo pleito eleitoral no Iraque, com muitos candidatos sunitas tendo suas candidaturas rejeitadas por vínculos prévios ao Ba’ath. Em resposta, boa parte da população sunita boicotou o processo eleitoral, que resultou em uma grande vitória de Maliki e seus aliados xiitas. No ano seguinte, o governo iraquiano rejeitou terminantemente a possibilidade de imunidade legal para cidadãos norte-americanos que integrassem as forças dos EUA no Iraque, quando Obama anunciou, então, uma retirada quase total que deveria ser concluída ainda em 2011. A inabilidade política dos EUA e as indefinições militares levaram ao aumento da influência do Irã sobre o país.

Maliki procurou, assim, consolidar sua posição no governo. Primariamente, passou a utilizar o aparelho de Estado e as milícias xiitas para perseguir membros sunitas do governo, que ampliaram a oposição. Ao mesmo tempo, o governo curdo entrou em choque

Foto: Staff Sgt Laura Buchta



com o governo federal em função da distribuição da renda do petróleo exportado para a Turquia. Em 2013, os ministros curdos encerraram sua vinculação com o governo federal iraquiano, com o projeto de construção, em 2014, de um oleoduto próprio. Os esforços de centralização de poder de Maliki somente acentuaram as forças centrífugas que ameaçavam dilacerar o país mais uma vez.

O Estado Islâmico

Era apenas uma questão de tempo até que a Al-Qaeda no Iraque voltasse a operar, logrando o controle de várias cidades no oeste do país ao longo de 2013. Do outro lado da fronteira, a guerra civil síria se intensificava, com diversos grupos de oposição sendo financiados e armados pelo governo dos EUA, Qatar, Arábia Saudita e Turquia. Esses recursos chegavam à Frente al-Nusra, representante da Al-Qaeda na Síria.

O controle da fronteira pela AQI permitia a esses dois grupos operarem de forma coordenada em operações contra o governo sírio, além de repassar recursos e equipamentos originalmente destinados a combater o governo de Bashar al-Assad para a luta contra Maliki. A aproximação entre os grupos iraquiano e sírio culminou com a declaração do comandante da AQI, Abu Bakr al-Baghdadi, de fusão dos dois grupos para a construção do Estado Islâmico do Iraque e da Síria (EIS), no início de 2014. Diversos integrantes da al-Nusra passaram para o comando do EIS, mas os comandantes do ramo sírio da Al-Qaeda se recusaram a aceitar a proposta, combatendo o EIS ativamente, o que foi elemento de censura pelo comandante central da Al-Qaeda, Ayman al-Zawahiri.

Com a expansão do EIS, também foi ampliada a rede de alianças que incorporou membros das milícias dos Filhos do Iraque e constituiu parcerias com ex-Baathistas para fortalecer seu controle efetivo do território iraquiano. O EIS avançou e, diante de seu antagonismo com facções da Al-Qaeda, rompeu com a organização e proclamou sua autonomia, autodefinindo-se como um “polo da luta contra a intervenção ocidental em territórios de população muçulmana”. Esse processo atingiu seu ápice com a conquista de Mosul, a segunda maior cidade do Iraque, seguida da proclamação de al-Baghdadi de reviver o Califado, com ele próprio sendo o Califa e líder do Estado Islâmico (EI), que não teria restrições geográficas quando propõe o “fim das fronteiras impostas pelas potências coloniais e a invalidação do Acordo de Sykes-Picot”. Ao mesmo tempo, o exército iraquiano se retirou para o sul do país, para defender Bagdá, e as forças curdas tomaram cidades abandonadas pelo exército nacional. A balcanização do Iraque se aprofundava.

Enquanto o EI se expandia, impunha sua interpretação radical do Islã sobre os territórios ocupados. Essa imposição motivou atritos com os grupos aliados. Mas, ao que tudo indica, o EI aprendeu lições com a experiência anterior da AQI durante a guerra civil e adotou medidas para ganhar apoio da população local, como o fornecimento de serviços básicos, que reduziram a sua rejeição. Deve-se assinalar que seu radicalismo teológico não foi amenizado.

O EI promove perseguições, matando ou expulsando populações dos territórios ocupados, além de, regularmente, expor execuções sumárias de soldados capturados. O radicalismo, somado às ameaças que o EI passou a representar ao Curdistão e ao governo de Maliki (importantes fornecedores de petróleo para os EUA), levou os norte-americanos a redefinir suas posições, que culminaram no anúncio das operações aéreas contra posições do EI, e, alguns dias depois, seriam fornecidas armas aos peshmerga curdos.

Enquanto isso, o governo de Maliki foi acusado de fortalecer as divisões sectárias no país, e aparelhar o Estado iraquiano, além de ter desmoralizado as forças armadas. O governo Obama passou a condicionar seu apoio a Bagdá à renúncia de Maliki. Face à perda de apoio e legitimidade, Maliki tentou resistir às pressões, mas acabou renunciando, e Haider al-Abadi assumiu seu lugar. A partir desse momento, os EUA fortaleceram seu apoio ao governo da capital, somando-se ao apoio russo e iraniano (com forças especiais e membros da guarda revolucionária iraniana atuando no território do Iraque).

Choque de Civilizações

A confusão gerada pela política norte-americana na região levou a uma crescente pressão para que seus aliados locais interrompessem o financiamento do EI. O fluxo de recursos foi reduzido e foram criados mecanismos para que as armas enviadas à oposição síria fossem direcionadas a “grupos moderados”, medida de eficácia bastante duvidosa. No entanto, o EI já desenvolveu capacidades para financiamento e aquisição de equipamento próprios. Por um lado, a cobrança de impostos sobre os territórios ocupados, somado ao controle sobre poços de petróleo, que pode ser vendido no mercado negro, garante uma capacidade econômica significativa para o grupo. Ao mesmo tempo, seu sucesso militar lhe permitiu capturar bases sírias e iraquianas, nas quais obteve grande quantidade de armas leves e munições, além de veículos blindados de combate, veículos de transporte e mesmo peças de artilharia.

O crescimento das capacidades do EI forçou os EUA, então, a aumentarem suas operações, realizando ataques a alvos na Síria. Entretanto, os ataques não têm sido apenas a alvos militares, mas também aos poços de petróleo e à infraestrutura síria de maneira geral. Importante lembrar que, diferentemente do que ocorreu no Iraque, o governo sírio não foi derrubado. De qualquer modo, tais operações não têm tido êxito em minar o apoio que o EI recebe da população local, pelo contrário. Enquanto isso, Obama também busca a composição de uma grande coalizão para conduzir as operações, incluindo parceiros regionais e, assim, evitar comparações com a ação unilateral de Bush. Contudo, a coalizão de países ocidentais tem tido sucesso apenas em fortalecer uma mentalidade de “Cruzada”, ou de “Choque de Civilizações”, reduzindo os atritos entre o EI e outros grupos radicais da região (a Frente al-Nusra já formou uma aliança com o EI, e a Al-Qaeda na Península Arábica declarou seu apoio ao grupo).

Enquanto isso, a capacidade operacional do EI parece não encontrar obstáculos significativos, expandindo o seu escopo geográfico, mas dosando os engajamentos. Um exemplo foram os combates que ocorreram em Aarsal, na fronteira do Líbano, entre forças armadas libanesas e o EI aliado à al-Nusra, que resultaram em uma vitória libanesa e retirada do EI. O exército libanês prefere se manter na defensiva, e evita envolvimento no conflito. Após essa derrota, o EI evitou novo confronto com os libaneses. Outro caso importante ocorre na fronteira com a Turquia. Enquanto o EI vem atacando grupos curdos na fronteira, as forças armadas turcas se mantêm próximas e alerta, mas não se envolveram diretamente até o momento. A batalha de Kobane demonstra isso, com tanques turcos visíveis em morros próximos, mas sem intervir, permitindo que o EI derrote forças curdas. O governo de Erdogan vinha conduzindo uma distensão com a população curda, mas a falta de apoio em Kobane, somada à recusa em permitir que aeronaves norte-americanas operem em bases turcas, demonstra que o governo turco está determinado a não se envolver no conflito.

Contudo, duas questões emergem como possíveis eixos de análise da realidade conjuntural na região. Primeiro, apesar de uma aparente irracionalidade expressa nos propósitos dos grupos fundamentalistas, o que estamos presenciando é uma nova fase da disputa de grupos ligados aos interesses do petróleo e da política petrolífera. Segundo, a estratégia histórica das potências ocidentais de “dividir para dominar” se mostrou desastrosa; aliados podem se transformar em inimigos em um curto espaço de tempo, a ponto de não ser possível mais identificá-los com precisão. É certo que muitas questões permanecem pendentes, mas é possível afirmar, nas palavras de Alexandre Roche

(2012), que “após as grandes guerras, a tendência é a da consolidação de uma paz pragmática e moderada, talvez reacionária como a Europa nascida da Santa Aliança, contendo nela as premissas de transformações sucessivas que se farão, inevitavelmente, sob o peso da economia e da demografia”.

Referências

- ADNAN, Sinan; REESE, Aaron. Beyond the Islamic State: Iraq's Sunni Insurgency. **Middle East Security Report**, n. 24, Washington, Institute for the Study of War, October, 2014.
- ANAZ, Necati. Understanding the contemporary United States and European Union foreign policy in the Middle East. **Estudios Políticos**, n. 38, Medellín, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, enero-junio, 2011.
- CHAMKHI, Tarek. Neo-Islamism Post Arab Spring. **Australian Political Studies Association Annual Conference**. Australia: Murdoch University, 2013.
- CORDESMAN, Anthony H.; KHAZAI, Sam. **Iraq in Crisis**. Washington: Center for Strategic & International Studies, 2014.
- DICKINSON, Elizabeth. **Playing with Fire**: Why Private Gulf Financing for Syria's Extremist Rebels Risks Igniting Sectarian Conflict at Home. The Saban Center for Middle East Policy. Washington: Brookings, 2013.
- KATZMAN, Kenneth. **Iraq**: Politics, Governance and Human Rights. Report for Congress. Washington: Congressional Research Service, 2014.
- PARKER, Ned. **The Iraq We Left Behind**: Welcome to the World's Next Failed State. *Foreign Affairs*, vol. 91, n. 2, march-april, 2012.
- ÜNAL, Ali. Dr. Mehmet Özkan: Ending Sectarian Politics in Iraq is Essential to Curb Support for ISIS. **Daily Sabah**, 15 set. 2014. Disponível em: <<http://www.dailysabah.com/politics/2014/09/15/dr-mehmet-ozkan-ending-sectarian-politics-in-iraq-is-essential-to-curb-support-for-isis>>. Acesso em: 13 out. 2014.
- VISENTINI, Paulo Fagundes. **O Grande Oriente Médio**. Da descolonização à Primavera Árabe. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.
- _____; PEREIRA, Analúcia Danilevicz (orgs.). O mundo árabe em transformação (Número especial dedicado ao Professor Alexandre Roche). **Ciências & Letras**, n. 51, Porto Alegre, jan.-jun., 2012.

Foto: Florian Seriox / ACF International



NORMAS PARA APRESENTAÇÃO DE ENSAIOS

- **Os artigos técnico-científicos deverão versar sobre o professor** e o mundo da escola privada, a institucionalidade educacional e sua dinâmica política e gerencial.
- **Os ensaios deverão versar sobre pesquisa científica realizada** por professores, em diferentes áreas da ciência.
- **No caso de artigos técnico-científicos, os originais deverão ter** um mínimo de 4 páginas (7 mil caracteres) e no máximo 6 páginas (12 mil caracteres).
- **No caso de ensaios científicos, os originais deverão ter no** mínimo 8 páginas (22.200 caracteres) e no máximo 12 páginas (28.800 caracteres).
- **O texto deverá ser precedido do título, do nome e da titulação** principal do autor, um resumo de aproximadamente 8 linhas, compreendendo os conceitos e as conclusões principais do artigo e palavras-chave do texto.
- **Ao texto deverá ser anexada ficha, incluindo telefone, e-mail,** endereço e um currículo abreviado do autor.
- **As referências bibliográficas deverão ser colocadas no final do** artigo e obedecerão à ordem alfabética, em conformidade com a norma NBR-6023 da ABNT.
- **A citação (NB-896), no corpo do texto, deverá aparecer entre** aspas, sugerindo-se o nome do autor ou autores, data da publicação e o número da página referenciada entre parênteses, separados por vírgula.
- **Eventuais gráficos, tabelas e outros elementos gráficos** podem constar no texto para referência, mas as artes originais devem ser enviadas em separado e nos formatos em que foram geradas.
- **Os trabalhos enviados serão apreciados pela Comissão** Editorial e por especialistas. O autor receberá comunicação relativa aos pareceres emitidos.
- **A Revista Textual permite-se fazer pequenas alterações no** texto: no caso de modificações substanciais, elas serão sugeridas ao autor, que providenciará a devida revisão.
- **A Revista Textual não se responsabiliza pelos conceitos** emitidos em matéria assinada a que dê publicação.
- **Os ensaios e artigos devem ser enviados** por e-mail (textual@sinprors.org.br) no formato .doc gerados a partir do editor de texto Microsoft Word ou equivalente.
- **Os direitos autorais dos artigos ficam reservados ao Sindicato** dos Professores do Ensino Privado do Rio Grande do Sul – Sinpro/RS, condicionando-se sua reprodução integral à autorização expressa e as citações eventuais à obrigatoriedade de citação da autoria e da Revista Textual.
- **Em princípio, não são aceitas colaborações que já tenham sido** publicadas em outras revistas brasileiras ou estrangeiras.
- **Fotos que acompanham artigos ou ensaios devem ser** fornecidas com tamanho mínimo de 21 cm de largura com resolução de 300 dpi.

