

A perda da identidade e da autonomia da universidade brasileira no contexto do neoliberalismo

MARIA DE FÁTIMA DE PAULA¹

¹ Doutora em Sociologia pela USP e École des Hautes Études en Sciences Sociales, Professora da Faculdade de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFF, e Coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Educação Superior da UFF (NEPES/UFF).

Recebimento: 12 de agosto de 2003

Aprovação: 20 de novembro de 2003

Resumo: O artigo trata da perda da identidade e da autonomia da universidade brasileira no contexto do neoliberalismo. Para tal, a análise aborda as políticas públicas para a educação superior implementadas, sobretudo, a partir dos anos 1990. São levantadas questões tais como a mudança do conceito de universidade, a desfiguração do conceito de autonomia universitária, a aceleração do processo de privatização do sistema de ensino superior, com a inserção das universidades na lógica do capital. Ao lado dessas transformações, são apontados a banalização crescente do sentido da formação universitária e os controles cada vez mais intensos do Estado, do MEC e das agências de fomento à pesquisa sobre a educação superior, através do sistema de avaliação. Ao final do texto, são propostas algumas alternativas às críticas formuladas.

Palavras-chave: Universidade; Identidade; Autonomia; Privatização; Avaliação.

Abstract: The following article investigates the loss of identity and the loss of autonomy of the Brazilian university in a neoliberal context. The present study analyses the public policy towards higher education practiced, above all, since the 1990's. Issues such as changes in the concept of "university"; the power loss of the concept of "university autonomy", the acceleration of the privatization process of higher education with the university's insertion within the logic of capital. Along with these changes, the text explores the banalization of university education and the increasing control by the state, by the MEC (Ministry of Education and Culture) and by the funding agencies for advanced research through the "evaluation system." As the end of the text, we offer a few alternatives regarding the present situation.

Key words: University; Identity; Autonomy; Privatization; Evaluation.

1- Introdução:

Entendendo por identidade um conjunto de caracteres próprios e exclusivos da instituição e por universidade um todo que agrega uma diversidade de campos do saber, ou seja, uma unidade na diversidade, tendo como uma de suas principais características a autonomia acadêmica, didática, administrativa e de gestão, essas

definições diluem-se hoje em meio à banalização do conceito de universidade e do seu papel social. Assim, banalizam-se os papéis centrais a serem desempenhados pelas universidades: ensino, pesquisa e extensão. Ao lado disto, desconsidera-se a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, assim como a pluralidade integrada de campos de conhecimento como características essenciais da universidade, comprometendo a identidade da instituição.

Vivenciamos, sobretudo a partir da década de 90, um verdadeiro desmonte da universidade pública brasileira, com um investimento cada vez menor do Estado no campo da educação superior pública. Como conseqüência, acelera-se a expansão do processo de privatização do sistema de ensino superior, com a inserção das universidades, inclusive as públicas, na lógica do capital. Mercantiliza-se o sentido da formação universitária, da pesquisa e da extensão. A formação, transformada em treinamento, volta-se cada vez mais estritamente para o mercado de trabalho, perdendo o sentido de formação integral do homem para a vida e para a construção de cidadania participativa. A pesquisa direciona-se cada vez mais para o setor produtivo e as empresas que a encomendam, ficando refém da lógica de mercado. A extensão comercializa-se e transforma-se em fonte de renda e de complementação salarial.

Há uma desfiguração do conceito clássico de autonomia universitária, crescentemente confundido com autonomia financeira da universidade diante do Estado, sendo as universidades públicas cada vez mais impelidas a captarem recursos junto ao mercado e ao setor privado.

Paradoxalmente, o Estado, o MEC e as agências de fomento à pesquisa intervêm com força crescente nas instituições de ensino superior, através do sistema de avaliação externa, ferindo os princípios de identidade e de autonomia que sempre caracterizaram historicamente as universidades.

2- Mergulho na história:

Dando um mergulho na história da existência da universidade, vemos que desde a criação das primeiras universidades, nos séculos XII e XIII, na Idade Média, como a Universidade de Bolonha, criada em 1190, a Universidade de Oxford, fundada em 1214, e a Universidade de Paris, criada em 1215, o conceito de universidade se traduz como uma pluralidade de campos de saber articulados através das práticas inter e transdisciplinares que tornam possível uma unidade na diversidade, ou seja, a universalidade de campos de conhecimento é tomada como uma característica definidora da instituição universitária. De modo semelhante, desde os seus primórdios, a universidade, enquanto instituição, vem buscando conquistar a sua autonomia frente ao Estado e à Igreja, sendo que a história

da universidade confunde-se com a sua luta pela conquista da autonomia acadêmica, didática, administrativa e de gestão.

Este conceito perdurou por muitos séculos, sendo reatualizado e apropriado de forma muito rica pelos fundadores da Universidade de Berlim, em 1810. A criação desta universidade foi precedida por uma reflexão teórica da qual fizeram parte filósofos, como Fichte, Schelling e Schleiermacher e filólogos, com Wolf e Guillermo de Humboldt, o verdadeiro fundador da Universidade de Berlim. Em seu texto de 1810, intitulado *Sobre a organização interna e externa dos estabelecimentos científicos superiores em Berlim*, Humboldt destaca a importância da pesquisa como função primordial da universidade, ao lado do ensino, concebendo a indissociabilidade do ensino, da pesquisa e da formação como característica essencial da Universidade, ao lado da universalidade de campos de conhecimento, garantida pela centralidade do papel desempenhado pela Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras como órgão articulador, por excelência, dos diversos campos do saber. Além disto, Humboldt, em seus escritos, concebe o trabalho científico como livre de quaisquer tipos de injunções e pressões, tais como do Estado, da Igreja e de outras demandas externas ao campo acadêmico universitário.²

Uma das diferenças fundamentais entre as medidas adotadas pelos governos autoritários militares e pelos recentes governos neoliberais reside num maior investimento no ensino superior por parte dos primeiros, o que possibilitou a expansão do sistema como um todo, nas décadas de 60 e 70.

Isto é, segundo a concepção alemã do século XIX, para que a universidade desempenhe plenamente o seu papel, ela deve ser autônoma, embora sua existência dependa economicamente do Estado. Nesse sentido, num Estado que limite a liberdade de ensino e de pesquisa, que impeça a busca e a transmissão incessante da verdade científica, não será possível a existência de uma autêntica universidade. Daí que os homens de ciência ou intelectuais não devem estar vinculados diretamente à prática política cotidiana, que compromete a autonomia do pensamento e a busca da “verdade pura”. O mundo da ciência não pode ser confundido com o mundo da ação, embora seja penetrado pelas realidades deste, que se convertem em objeto de investigação. No universo científico, a valoração e a ação cedem lugar à “pureza da verdade”. O professor universitário, mais que um funcionário público, deve assumir o papel de membro de uma corporação científica, reivindi-

2 HUMBOLDT, Guillermo. Sobre a organização interna e externa dos estabelecimentos científicos superiores em Berlim. In: *La idea de la universidad en Alemania*. Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1959.

cando a autonomia da pesquisa e do ensino, o que implica a sua independência das pressões e demandas externas à aventura do saber. Ainda segundo esta concepção alemã de universidade, existe uma preocupação fundamental com a formação integral e humanista do homem, ao invés da formação meramente profissional, voltada para o mercado de trabalho.

Apesar do cunho idealista e pouco pragmático da concepção alemã de universidade surgida no século XIX, e embora ela seja criticada por alguns como elitista, podendo tornar-se distanciada das demandas externas ao campo acadêmico, acredito que hoje, ainda, temos muito que aprender com os idealizadores da Universidade de Berlim, sobretudo no que diz respeito à sua concepção de autonomia do campo intelectual universitário. Entretanto, hoje devemos reivindicar e lutar não apenas pela autonomia da universidade em relação ao Estado e à Igreja, como no contexto histórico alemão do século XIX, mas também contra as pressões e demandas externas do mercado, da mídia, das agências de fomento à pesquisa e do próprio MEC, instâncias que, ao lado do Estado, ditam como deve se comportar e se conformar a universidade e seus atores, definindo o que e como deve ser o trabalho intelectual universitário, pressionado cada vez mais pelo sistema de avaliação da educação superior brasileira, que toma corpo a partir da segunda metade dos anos 80.

3- A influência da política neoliberal sobre a universidade brasileira

A política neoliberal do Estado para as universidades brasileiras, iniciada na segunda metade da década de 80 e aprofundada pelos governos Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso, apresenta como características um desinvestimento cada vez maior do Estado no campo da pesquisa científica e tecnológica e um abandono em relação ao ensino universitário público, sobretudo de graduação, base da formação superior. Paradoxalmente, verifica-se uma crescente intervenção do Estado e do MEC nas universidades, via sistema de avaliação e outras medidas autoritárias, ferindo a autonomia das instituições universitárias, inscrita no artigo 207 da Constituição Federal de 1988.

Há a tentativa de transformação das universidades em máquinas prestadoras de serviços ao setor produtivo, através das parcerias com as empresas e das consultorias.

Acentuam-se o aligeiramento e a diluição do processo de formação, via cursos de curta duração, cursos seqüenciais, cursos de educação à distância, mestrados profissionais, MBAs, institutos superiores de educação, cursos normais superiores, etc, muitas dessas medidas instituídas pela nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação, n. 9.394, de 1996.

Dentro deste quadro, verificamos, ainda, o processo de privatização crescente do ensino, da pesquisa e da extensão nas universidades públicas, através, sobretudo, dos cursos de pós-graduação “auto-financeáveis”, na verdade pagos pelos estudantes, das pesquisas encomendadas por empresas e dos serviços prestados ao mercado capitalista. O que significa, em última instância, a privatização, dentro e a partir das instituições públicas, de um conhecimento socialmente produzido pela comunidade acadêmica.

Ao lado disto, o Executivo e o MEC propõem a extinção do Regime Jurídico Único como forma de preenchimento de cargos públicos, sinalizando que as futuras contratações poderiam se dar sob a égide de um novo regime jurídico, certamente o do emprego público (Portaria Ministerial n.º 63, de 20/03/2001 – MEC/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão), baseado na Consolidação das Leis Trabalhistas, regime que rege as relações de trabalho na iniciativa privada. O Projeto do Emprego Público, que impedimos que fosse aprovado pelo Congresso Nacional através da longa greve dos docentes das universidades públicas ocorrida em 2001, representa a extinção do Plano de Carreira conquistado pela comunidade universitária em anos de lutas e discussões, o fim da isonomia salarial, com diferenças salariais crescentes determinadas por produtividade, gratificações não-incorporadas ao salário e à aposentadoria, além de incentivar a competitividade entre os docentes e a busca de saídas individuais como forma de complementação salarial (através de parcerias, consultorias, etc), provocando uma divisão acentuada entre os profissionais que atuam nas universidades públicas.

O interessante a ser observado é que estas medidas, típicas de um Estado neoliberal, reatualizam muitas das medidas propostas para o ensino superior à época da Reforma Universitária de 1968, quando estava no poder o Estado autoritário militar. As propostas “modernizantes” para a universidade, na década de 1960, que partiam do consultor naturalizado norte-americano Rudolph Atcon, do General-de-Brigada Carlos de Meira Mattos, dos acordos MEC/USAID, e que foram incorporadas ao relatório do Grupo de Trabalho que elaborou a Reforma, viam a educação como instrumento de aceleração do desenvolvimento, devendo a universidade estar a serviço do sistema produtivo; propunham a “racionalização” da instituição universitária, com relação aos recursos financeiros, materiais e humanos; buscavam uma maior “produtividade e eficácia” para o sistema universitário, devendo a universidade funcionar como uma empresa privada; propunham um maior entrosamento entre as universidades e o setor produtivo, inclusive como forma de captação de recursos adicionais; e recomendavam a cobrança de anuidades/mensalidades nas instituições universitárias públicas como forma de justiça social.

Uma das diferenças fundamentais entre as medidas adotadas pelos governos autoritários militares e pelos recentes governos neoliberais reside num maior in-

vestimento no ensino superior por parte dos primeiros, o que possibilitou a expansão do sistema como um todo, nas décadas de 60 e 70.

A partir da década de 90, por outro lado, as propostas de reforma para as universidades públicas têm conduzido a um processo crescente de privatização das mesmas, iniciado no governo Collor e continuado nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso, sem falar da expansão desenfreada da rede privada de ensino superior, induzida pelo próprio Estado. No início dos anos 60, tínhamos cerca de uma centena de instituições de ensino superior, hoje temos milhares de instituições de ensino superior no país, compondo um sistema heterogêneo e diversificado. Durante os anos 90, ou seja, nos últimos doze anos, o sistema de ensino superior cresceu muito, sobretudo pela via privada laica empresarial, sendo que a partir da segunda metade da década de 80 houve uma expansão considerável das faculdades isoladas privadas. Enquanto nos últimos doze anos houve um aumento aproximado de 56% das matrículas nas universidades públicas, no setor privado este aumento representou cerca de 200% das matrículas. Essa enorme expansão do setor privado de ensino superior deve-se, dentre outras razões, à escassez de recursos governamentais investidos no sistema público de educação superior, sendo transferida para o setor privado a responsabilidade pela ampliação das matrículas no nível superior. Pela atual legislação, as universidades privadas podem criar cursos novos que não passam pela avaliação do Conselho Nacional de Educação (CNE), devido à deturpação do conceito de autonomia universitária. O CNE tornou-se um articulador dos interesses dos empresários do ensino no âmbito do Estado. Além disto, as universidades privadas, em sua maioria, são consideradas instituições educacionais sem fins lucrativos, tais como a Universidade Estácio de Sá, a Universidade Gama Filho e a Univercidade, no Rio de Janeiro, sendo enormemente beneficiadas pelas isenções de impostos. Nesse sentido, poderíamos dizer que a expansão do setor privado de ensino superior no Brasil faz parte de uma política deliberadamente estatal, que o beneficia.

A reforma proposta pelos governos de Fernando Henrique Cardoso para as universidades brasileiras, sobretudo para o sistema federal, fez parte de um projeto maior de reforma do Estado. Foi proposta a modernização da máquina estatal, no sentido de um melhor aproveitamento dos recursos disponíveis, para que se evitasse o “desperdício”. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado³, formulado em 1995 pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE)⁴, abriu mais um precedente para a privatização das universidades

3 BRASIL / MARE. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

⁴ O MARE foi criado através da Medida Provisória n.º 813, publicada no D.O.U. de 01/01/1995 e extinto através da Medida Provisória n.º 1795, de 11/01/1999. Suas funções foram absorvidas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

públicas. Luiz Carlos Bresser Pereira, quando foi Ministro do MARE, propôs a transformação das instituições de serviços do Estado, como é considerado o caso das universidades federais, em “organizações sociais públicas não-estatais”. Esta categoria foi concebida para contemplar as instituições que desempenham as chamadas “atividades competitivas”. Aplicou-se a concepção da eficiência gerencial pela competitividade máxima. O mecanismo proposto foi o Contrato de Gestão, que conduziria à captação de recursos privados como forma de reduzir os investimentos públicos no ensino superior.

A carência de recursos estatais aplicados nas universidades públicas e a aviltante diminuição dos salários geram um processo acelerado de privatização da universidade pública por dentro dela mesma, que denominei de inserção da universidade na lógica racionalizadora do capital.⁵ Em seu interior e ao redor, montam-se estruturas privatizantes, mediadas por fundações de apoio, criadas com o objetivo de “suprir” as deficiências de recursos públicos. Em consequência, há a desagregação do ambiente acadêmico, favorecendo-se o individualismo e o empresariamento de docentes e pesquisadores.

Parafraseando Dilvo Ristoff, poderíamos dizer que coexistem, hoje, nas universidades federais, a universidade do MEC, ou seja, a universidade da graduação, a universidade da CAPES e do CNPq, isto é, a universidade da pós-graduação e a universidade das fundações de apoio - dos cursos de especialização, dos cursos à distância, das consultorias, dos mestrados oferecidos fora da sede, etc. “*A primeira imagina-se pública, grande e gratuita, a segunda imagina-se pequena e de elite e a terceira está virada para si própria*”.⁶ Este quadro encontra-se representado, também, nas estaduais paulistas e marca a crise e a fragmentação da universidade, na atualidade, o que demonstra nitidamente a ausência de identidade da universidade pública brasileira no contexto do neoliberalismo.

Esta fragmentação gera várias segregações e hierarquias, tais como entre graduação e pós-graduação, professores e pesquisadores, professores e prestadores

As políticas oficiais para a universidade pública, no contexto atual, confundem autonomia com privatização, terceirização e submissão à lógica do mercado.

5 Vide: PAULA, Maria de Fátima. *A modernização da universidade e a transformação do perfil da inteligência universitária*: casos USP e UFRJ. São Paulo: USP: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, 1998. 492 p. Tese (Doutorado em Sociologia). Vide, também, PAULA, Maria de Fátima. A inserção da universidade na lógica racionalizadora do capital: casos USP e UFRJ. In: SILVA, Waldeck Carneiro (org.). *Universidade e sociedade no Brasil*; oposição propositiva ao neoliberalismo na educação superior. Rio de Janeiro: Quartet; Niterói: Intertexto, 2001, p. 15-55. E, ainda: PAULA, Maria de Fátima. *A modernização da universidade e a transformação da inteligência universitária*. Florianópolis, Insular, 2002. 320 p.

6 RISTOFF, Dilvo. *Avaliação da educação superior: flexibilização e regulação*. Conferência apresentada no I Simpósio de Estudos e Pesquisas de Educação Superior, Políticas e gestão da educação superior: transformações recentes e debates atuais. Goiânia, UFG, NEDESC, 20/06/2002.

de serviços, entre cursos de longa duração e cursos de curta duração, cursos gratuitos e cursos pagos, entre uma formação mais sólida e acadêmica e uma formação mais aligeirada e diluída, dentre outras.

Esse processo de fragmentação da universidade pública e do sistema de ensino superior como um todo tem sido reforçado, em grande medida, pela defesa por parte do Estado, do MEC e dos formuladores das políticas para a educação superior da chamada diversificação do sistema de ensino superior. Esse processo de diversificação do sistema de ensino superior, importado do modelo norte-americano, foi regulamentado pela nova LDB e, mais especificamente, pelo Decreto nº 2.206 de 1996, que definiu a conceituação/distinção entre universidades, centros universitários, faculdades integradas e isoladas,⁷ reforçando a competitividade no interior do sistema de ensino superior, a partir do sistema de avaliação, que determina o financiamento às instituições de ensino superior. É importante ressaltar que a diversificação do sistema de ensino superior rompe com o conceito de universidade contido na Lei 5540/68, que instituiu a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e com a universalidade de campos de saber como características definidoras do que seja uma universidade, ambos os pressupostos presentes na concepção alemã clássica de universidade, como vimos.

Assim é que, Paulo Renato Souza, Ministro da Educação dos governos Fernando Henrique Cardoso, considera *“um mito essa questão da universidade, que está restringindo a expansão da oferta de vagas no ensino superior”*. Refere-se, dentre outras questões, ao artigo 207 da Constituição de 1988, que define as universidades como instituições que *“gozam de autonomia didático-científica, administrativa, de gestão financeira e patrimonial e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”*. Segundo Paulo Renato Souza, ferindo a atual Constituição, *“essa idéia, levada ao extremo, é absurda (...) no sistema de educação superior deve haver algumas universidades de tradição mais européia, que se dedicam mais à pesquisa, mas devemos pensar que existem outras instituições que vão oferecer só ensino.”*⁸

Os argumentos em prol da diversificação do ensino superior brasileiro têm crescido cada vez mais, fazendo parte da atual política para esse nível de ensino.

7 As universidades caracterizam-se por oferecer ensino, pesquisa e extensão, têm autonomia didática, administrativa e financeira, podem abrir e fechar cursos e vagas sem autorização do Conselho Nacional de Educação (CNE), criado em 1995, a partir da extinção do Conselho Federal de Educação (CFE) em 1994. Os centros universitários caracterizam-se por oferecer ensino de excelência, podem atuar em uma ou mais áreas do conhecimento, e podem abrir e fechar cursos e vagas de graduação sem autorização. As faculdades integradas são definidas como um conjunto de instituições que atuam em diferentes áreas do conhecimento, oferecem ensino e às vezes pesquisa e extensão, e dependem de autorização do CNE para criar cursos e vagas. Os institutos superiores ou escolas superiores atuam em geral em uma área do conhecimento, podem oferecer ensino ou pesquisa e dependem de autorização do CNE para expandir sua área de atuação.

8 ROSSETI, Fernando. Ministro quer vários tipos de universidade. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, p. 3-3, 31/08/1997.

Alega-se que a diversificação das instituições de ensino superior - que rompe com o pressuposto da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e com a universalidade de campos do saber como características que dão identidade às universidades – é pré-requisito para o atendimento de demandas diversas por ensino superior e para a democratização das universidades. Defende-se a existência de instituições “universitárias” que ocupam-se apenas do ensino profissionalizante, sem preocupação com uma formação integral do aluno, o que representa um golpe no conceito tradicional de universidade enquanto instituição que alia ensino e pesquisa de alto nível, dedicando-se à pluralidade de campos do conhecimento e permitindo uma formação no sentido amplo do termo; ao lado da defesa dos “escolões” de terceiro grau, assistimos hoje a defesa e o retorno dos cursos “universitários” aligeirados, de curta duração, tão questionados e criticados no passado, que ressurgem com uma nova roupagem (cursos seqüenciais, cursos de educação à distância, etc). Todas essas iniciativas recentes têm como intenção oferecer alternativas mais acessíveis e menos custosas (em termos de tempo, dinheiro, investimento intelectual, etc.) aos clientes que procuram o ensino superior. Além de uma banalização crescente e de uma diluição do sentido da formação universitária, essas iniciativas acabam por produzir uma nova divisão no campo universitário e dos clientes que procuram pelo ensino superior: de um lado, instituições de excelência que aliam ensino e pesquisa de alto nível, mais procuradas pelas elites dominantes, de outro lado, instituições de ensino técnico e profissionalizante de terceiro grau, mais procuradas pelos clientes com menor capital social e cultural. Dentro de uma mesma instituição universitária, os clientes com menor capital social e cultural, em geral, dirigem-se para os cursos aligeirados, que exigem menos investimento material e cultural, enquanto que as elites dominantes continuam chegando em maior quantidade aos cursos que dão mais *status* profissional, que exigem um acúmulo maior de capital social e cultural. Isto demonstra que essas iniciativas, ao invés de contribuírem para democratizar o ensino superior, na verdade, apenas reproduzem e reforçam as desigualdades sociais do sistema capitalista.

Fala-se muito, hoje, em autonomia universitária. Contudo, quando o MEC e o Estado falam de autonomia estão se referindo à crescente desobrigação do Estado para com o financiamento do ensino superior público. Uma universidade pública autônoma deve ser mantida com os recursos estatais, porém deve ser livre quanto à definição de programas, cursos, linhas de pesquisa, extensão de serviços à sociedade, etc., preservando-se da lógica de mercado. Em síntese, deve ser pública no que diz respeito ao acesso dos estudantes, à produção do conhecimento (pesquisa), à transmissão do conhecimento (ensino) e aos serviços que presta à sociedade (extensão). A universidade, no sentido pleno do termo, não pode existir senão como uma experiência de liberdade, liberdade de pensamento, de criação e

de intervenção sobre a realidade social, tendo como seu pilar de sustentação a questão da autonomia.

Porém, as políticas oficiais para a universidade pública, no contexto atual, confundem autonomia com privatização, terceirização e submissão à lógica do mercado. Mais que isto, colocam como contrapartida para a conquista da autonomia e dos recursos estatais o desempenho da universidade, medido sobretudo através de processos de avaliação externa quantitativa, que representam uma intervenção cada vez maior do Estado sobre as instituições universitárias. A avaliação vinda do MEC e das agências de fomento à pesquisa é imposta sobre nós, sendo em grande medida absorvida como “natural” no meio acadêmico e transformando-se num instrumento político de controle do Estado sobre o trabalho desenvolvido na universidade.

Nesse sentido, a década de 90 pode ser vista como a década da avaliação do ensino superior, sendo o sistema de avaliação central para as políticas de educação superior, na atualidade. Dentro deste contexto, gostaria de destacar duas medidas, transformadas em leis, que caracterizam bastante bem o controle finalístico do Estado sobre o trabalho universitário. A primeira refere-se à criação do Exame Nacional de Cursos (ENC), mais conhecido como Provão, que, à revelia das resistências e críticas formuladas pelas instituições e especialmente pelos estudantes, foi consolidado pela Lei nº 9.131, de 24/11/1995, sendo regulamentado pela Portaria nº 249, de 18 de março de 1996, do Ministério da Educação e do Desporto, que instituiu sistemática para a realização do exame, anualmente, como um elemento necessário para a avaliação periódica das instituições e dos cursos de nível superior de graduação. O Decreto 2026, de 10/10/1996, da Presidência da República, estabeleceu procedimentos para a avaliação dos cursos e instituições; determinou critérios quantitativos e qualitativos de avaliação, mencionou a avaliação interna, a externa e a auto-avaliação, tudo isso centralizado pelo poder executivo, ao qual cabe designar a comissão externa de especialistas para tal fim.⁹

A questão do Exame Nacional de Cursos revela-se, no mínimo, polêmica, por seu ineditismo e pelo autoritarismo da decisão, uma vez que exames ou outras exigências posteriores à emissão de um diploma por instituição reconhecida pelo MEC, quando existem, são de iniciativa corporativo-profissional, como no caso do exame da OAB para os advogados e do CREA para os engenheiros. No caso do Provão, o MEC está desconsiderando o reconhecimento, conferido por ele mesmo, às instituições de ensino superior para avaliarem seus alunos e emitirem diploma para os que forem aprovados. Esta medida retira a autoridade e a autonomia das instituições de ensino superior para avaliarem o nível de conhecimento dos seus alunos, o que caracteriza, no mínimo, uma situação anômala. Assim,

9 Vide, a esse respeito, MANCEBO, Deise. *Avaliação na educação superior, Estado e produção de subjetividades*. Texto apresentado junto ao Grupo de Trabalho Política da Educação Superior, ANPED, 2001.

incide no autoritarismo burocrático ao ferir a desejada autonomia universitária (artigo 207 da Constituição Federal). Segundo o MEC, o objetivo do Provão é alimentar os processos de decisão e formular ações voltadas para a melhoria dos cursos. Mas, na verdade, seu objetivo maior é controlar o credenciamento das instituições de ensino superior e, dependendo dos resultados obtidos pelos alunos, desativar cursos e reduzir o repasse de verbas. O Provão representa a vitória final da avaliação externa sobre a auto-avaliação, sobre a avaliação autônoma. Elaborada e conduzida pelo governo, através dos formuladores da política para o ensino superior, a avaliação realizada pelo Provão é aquela contra a qual a comunidade universitária sempre lutou: a avaliação externa, desvinculada da realidade institucional. Sem contar que uma única prova de conteúdo dificilmente será capaz de avaliar uma vivência de formação de quatro ou cinco anos, em média.

A segunda medida que gostaria de destacar com relação à avaliação da educação superior, instituída na década de 90, é a Lei n.º 9.678, de 03/07/1998, específica para as instituições federais de ensino superior. Através desta lei, o governo criou a Gratificação de Estímulo à Docência – GED, associando resultados individuais de avaliação dos docentes com uma gratificação financeira não-incorporada ao salário. Com isto, introduziu uma “nova” política salarial da qual espera maior “produtividade” por parte dos docentes, responsabilizando-os, individualmente, por possíveis resultados negativos. A “produtividade” dos professores é avaliada segundo critérios fundamentalmente quantitativos, que não avaliam a qualidade do trabalho realizado. Somos submetidos e induzidos a contabilizar nossas horas-aula na graduação e na pós-graduação, o número de artigos e capítulos de livros publicados a cada ano, o número de monografias, dissertações e teses concluídas anualmente por nossos orientandos, o número de atividades de extensão que realizamos, sendo os produtos reificados em detrimento dos processos e da própria qualidade do trabalho executado.

Cabe-nos, aqui, perguntar que melhorias este modelo de avaliação tem trazido para as universidades e, sobretudo, para a sociedade. Será que nossos cursos têm melhorado de qualidade? Nossos alunos têm saído mais bem formados? Nossas pesquisas têm sido qualitativamente melhores e voltadas para as demandas sociais mais prementes? Uma avaliação realmente preocupada com o caráter diagnóstico da educação, com vistas à melhoria da formação, da pesquisa e da extensão, papéis centrais a serem desempenhados pelas universidades, não pode ser punitiva nem criar divisões no campo universitário. Deve valorizar os processos, mais do que os produtos, a qualidade, mais do que a quantidade, a lógica da emancipação, e não a lógica da regulação, deve servir como processo de construção da autonomia e não como contrapartida para a autonomia.¹⁰

10 A esse respeito, consultar: Dias Sobrinho, José. *Avaliação da Educação Superior*. Petrópolis: Vozes, 2000 e do mesmo autor: *Universidade e Avaliação: entre a ética e o mercado*. Florianópolis: Insular, 2002.

Através de uma política cada vez mais agressiva de avaliação externa, vinda do MEC e das agências de fomento à pesquisa, as instituições universitárias e seus agentes são submetidos mais e mais a um poder burocrático que asfixia o trabalho intelectual na universidade. Somos obrigados mais e mais a demonstrar a nossa “produtividade e eficiência” através de relatórios que contêm muita informação e pouca reflexão. Eu diria mesmo que a burocracia é um dos venenos mortais que destrói o que há de mais autêntico e criativo na universidade, hoje.

É importante ressaltar que a burocracia não vem apenas de fora, do MEC e das agências de fomento à pesquisa, mas é, em grande parte, reproduzida e internalizada pelas instituições universitárias e por seus agentes. Estes também produzem burocracia, vinda das instâncias superiores, como das Reitorias e Pró-Reitorias, e das instâncias intermediárias e inferiores, como dos Centros, Faculdades e Departamentos, que acatando decisões vindas de cima, nos asfixiam mais e mais com cobranças burocráticas que avaliam muito pouco a qualidade do trabalho realizado na universidade. Este poder burocrático que toma conta da universidade, na atualidade, substituiu em grande parte o patrulhamento ideológico do qual fomos vítimas, nas décadas de 60 e 70, auge da ditadura militar. O poder burocrático, por ser mais sutil e por entrar sorrateiramente na universidade, via decretos, medidas provisórias, estatutos, leis, regimentos, etc., é mais eficaz na sua atuação, oferecendo poucas possibilidades de resistências. Nesse sentido, as múltiplas formas de burocracia tornam-se elementos contínuos e permanentes que intervêm sobre o trabalho intelectual, sendo internalizadas, naturalizadas e banalizadas por todos nós.

Podemos dizer, portanto, que a partir dos anos 90, há uma crescente expansão da razão instrumental por fora e por dentro da universidade. É o pensamento posto a serviço da tecnificação, do desenvolvimento de instrumentos para a produção do controle social e de novas formas de subjetividade. Essa razão instrumental, imediatista, essa tecnificação exacerbada da universidade, está comprometendo cada vez mais a cultura, a autonomia, a liberdade do pensamento. O pensamento universitário tem sido cada vez mais submetido ao primado da calculabilidade, o conhecimento tem sido medido mais e mais por sua eficácia produtiva e a razão instrumentalizada torna-se o fundamento do poder. É a capitulação do pensamento à mercadoria, a introdução da cultura no domínio da administração, a coisificação do pensamento, que perde a capacidade de reflexão crítica, como diriam Adorno e Horkheimer.¹¹

11 A esse respeito, consultar: ADORNO, Theodor & HORKHEIMER, Max. *Dialética do esclarecimento*; fragmentos filosóficos. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1985.

4- À Guisa de Conclusão:

Como alternativas às críticas realizadas sobre a perda da identidade e da autonomia da universidade brasileira no contexto do neoliberalismo, proponho:

- 1) Uma pressão cada vez maior da comunidade universitária no sentido da garantia do financiamento estatal do ensino, da pesquisa e da extensão nas universidades federais e estaduais, assumindo uma postura contrária a todas as formas de privatização das universidades públicas e de perda de qualidade destas instituições. Nesse sentido, lutar pela manutenção do ensino universitário público, gratuito e de *qualidade* em todos os níveis, a saber: graduação, pós-graduação *lato sensu* e pós-graduação *stricto sensu*.
- 2) O questionamento de todas as medidas oficiais que caminham na direção da banalização e da diluição da formação universitária, tais como cursos de curta duração, cursos seqüenciais, etc.
- 3) Um investimento e valorização cada vez maior dos cursos de graduação, dando maiores oportunidades de acesso e de iniciação à pesquisa aos alunos de graduação. Só assim, formaremos uma massa crítica e diminuiremos o fosso atualmente existente entre graduação e pós-graduação *stricto sensu*. Ainda neste item, estender o limite de idade para a obtenção das bolsas de iniciação científica, uma vez que este limite foi recentemente reduzido para 23 anos, o que torna o processo de seleção mais elitista. Com esta medida, as agências de fomento à pesquisa restringem a iniciação à pesquisa dos alunos mais pobres, que, em geral, ingressam mais tarde na universidade (elitização da pesquisa pelas agências de fomento).
- 4) A ampliação da autonomia didática, acadêmica, administrativa e de gestão da universidade pública, que não pode ser confundida com autonomia financeira diante do Estado.
- 5) A garantia da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e da universalidade de campos de conhecimentos como características definidoras das universidades.
- 6) A substituição dos procedimentos de avaliação externa quantitativa por procedimentos internos qualitativos de avaliação institucional. Neste sentido, o boicote ao Provão e demais formas de avaliação predominantemente quantitativas que não avaliam, de fato, o processo educacional em curso, não contribuindo para a sua melhoria e efetivo aperfeiçoamento, deveria ser considerado como medida de resistência por parte do

movimento estudantil e da comunidade acadêmica como um todo. Havendo, por parte das universidades, um empenho em elaborar as suas próprias políticas de avaliação.

- 7) Prestação anual de contas das atividades universitárias à sociedade, porque nós temos que prestar contas do nosso trabalho sobretudo à sociedade e não apenas ao MEC e às agências de fomento à pesquisa.
- 8) Crítica permanente e resistência contra o poder burocrático proveniente das instâncias externas e internas à universidade, com a transformação desse poder burocrático em poder democrático.
- 9) Definição de linhas de atuação em conjunto com a escola básica, tanto para a atualização e formação continuada dos professores, quanto para assessorias que garantam a melhoria do trabalho docente.
- 10) Definição com transparência e publicidade das formas de parcerias com empresas privadas financiadoras de pesquisas, de modo a garantir que os trabalhos universitários não tenham destinação privada, quando feitos pelas universidades públicas.
- 11) Construção de formas de cooperação e de convênios com órgãos públicos para que pesquisas universitárias possam tornar-se políticas públicas.
- 12) Elaboração de projetos de extensão a partir do levantamento das necessidades e demandas sociais.
- 13) Estímulo à socialização do conhecimento produzido na universidade, inclusive das monografias dos cursos de graduação e de pós-graduação *lato sensu*, através de fóruns de debates, seminários, criados para este fim.
- 14) Defesa de um Plano Único de Carreiras e Salários, com garantia da isonomia salarial e do Regime Jurídico Único.
- 15) Pressão para a abertura de concursos públicos nas universidades públicas, de forma a assegurar o suprimento das vagas abertas em consequência de falecimentos, aposentadorias e perda de quadros.

5- Referências bibliográficas:

- ADORNO, Theodor & HORKHEIMER, Max. **Dialética do esclarecimento**: fragmentos filosóficos. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1985.
- BRASIL / MARE. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.
- DIAS SOBRINHO, José. **Avaliação da educação superior**. Petrópolis: Vozes, 2000.
- _____. **Universidade e avaliação**: entre a ética e o mercado. Florianópolis, Editora Insular, 2002.
- HUMBOLDT, Guillermo. Sobre a organização interna e externa dos estabelecimentos científicos em Berlim. In: **La idea de la universidad en Alemania**. Buenos Aires : Editorial Sudamericana, 1959.
- MANCEBO, Deise. **Avaliação na educação superior, Estado e produção de subjetividades**. Texto apresentado junto ao Grupo de Trabalho Política da Educação Superior, ANPED, 2001.
- PAULA, Maria de Fátima. **A modernização da universidade e a transformação do perfil da *intelligentia* universitária**: casos USP e UFRJ. São Paulo: USP: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, 1998. 492p. Tese (Doutorado em Sociologia).
- _____. A inserção da universidade na lógica racionalizadora do capital: casos USP e UFRJ. In: SILVA, Waldeck Carneiro (org.). **Universidade e sociedade no Brasil**: oposição propositiva ao neoliberalismo na educação superior. Rio de Janeiro: Quartet; Niterói: Intertexto, 2001, p. 15-55.
- _____. **A modernização da universidade e a transformação da *intelligentia* universitária**. Florianópolis, Editora Insular, 2002.
- RISTOFF, Dilvo. **Avaliação da educação superior: flexibilização e regulação**. Conferência apresentada no I Simpósio de Estudos e Pesquisas de Educação Superior, Políticas e gestão da educação superior: transformações recentes e debates atuais. Goiânia, UFG, NEDESC, 20/06/2002.
- ROSSETI, Fernando. Ministro quer vários tipos de universidade. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, p. 3-3, 31/08/1997.